

Совершенствование системы оценки нормативных правовых актов Российской Федерации

Горбачев С. А., Зудов Ю. В.¹

Ключевые слова: законопроектная деятельность, правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза, оценка регулирующего воздействия, мониторинг правоприменения, правовой мониторинг.

Аннотация. В настоящее время в Российской Федерации существует несколько отдельных инструментов оценки нормативных правовых актов на разных стадиях их подготовки и реализации. Применение каждого из этих инструментов регулируется отдельной нормативной базой. При этом указанные механизмы не согласованы между собой, в результате чего нередко происходит дублирование. Кроме того, большая часть из них нуждается в оптимизации. В итоге эффективность существующих механизмов оценки снижена.

Цель исследования состоит в выявлении возможных путей совершенствования механизмов оценки нормативных правовых актов, что в результате будет способствовать повышению качества нормотворческой деятельности.

Предметом рассмотрения в настоящей статье являются действующие институты оценки нормативных правовых актов, а также проектов нормативных правовых актов федерального уровня.

Решение проблемы состоит в формировании на федеральном уровне единого подхода к подготовке нормативных правовых актов и их оценке и гармонизации действующих механизмов между собой. Авторами предложена идея объединения действующих институтов оценки нормативных правовых актов и их проектов на федеральном уровне в единую связанную систему.

DOI: 10.21681/2226-0692-2019-1-30-38

Ежегодно в России принимается большое количество нормативных правовых актов (в 2017 году — 6 134, включая федеральные законы, постановления Правительства и ведомственные нормативные правовые акты). В то же время эксперты констатируют низкое качество законоотворчества и прирост числа подзаконных актов [6, с. 14].

Как отмечается в информации СПС «Гарант», с начала 2012 по 2018 годы было внесено 69 изменений в Градостроительный кодекс, 218 изменений (в виде отдельных федеральных законов) в часть 2 Налогового кодекса, 343 изменения в КоАП [6, с. 17].

Одной из существенных проблем выступает ситуативность законоотворчества. С другой стороны, тенденция к максимальной детализации правовых норм зачастую ведет к «зарегулированности» — в частности, это касается экономической сферы, законодательства о государственной службе, о противодействии коррупции. В результате российская правовая система становится достаточно громоздкой и сложной для восприятия большинством граждан.

При этом нередко отсутствует надлежащая проработка и предварительная оценка последствий проектируемых норм. Так, например, вступившая в силу с 1 июля 2017 г. норма пункта 1.1 статьи 15 Федерального закона

от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» ввела запрет на проверку контрольно-надзорными органами требований, установленных актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, без учета того, что многие из них являются актуальными и подлежат обязательному контролю в целях обеспечения безопасности граждан и государства.

Существующие инструменты оценки нормативных правовых актов

Законодательством Российской Федерации предусмотрен ряд механизмов оценки нормативных правовых актов.

На стадии разработки проекта акта такими механизмами являются антикоррупционная экспертиза, общественное обсуждение на сайте *regulation.gov.ru*, оценка регулирующего воздействия (ОРВ), правовая экспертиза проектов федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации и процедура регистрации ведомственных нормативных правовых актов в Минюсте России.

¹ Горбачев Сергей Александрович, юрист 3 класса, аспирант Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: sagorbachev@live.ru

Зудов Юрий Валерьевич, кандидат исторических наук, доцент Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: yury.zudov@mail.ru

Для оценки принятых нормативных правовых актов введены институты оценки фактического воздействия (ОФВ. Касается актов, ранее прошедших процедуру оценки регулирующего воздействия) и мониторинга правоприменения. Кроме того, в случае необходимости уже принятый акт также может стать объектом антикоррупционной экспертизы.

Таким образом, оценка нормативных актов может быть предварительной (*ex ante*) и последующей (*ex post*).

Кроме того, существуют дополнительные инструменты оценки нормативного акта *ex post* — последующая надзорная оценка, когда вступивший в силу нормативный акт подвергается ревизии судебными инстанциями (Верховным Судом Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации) или Минюстом России. Анализ этих инструментов выходит за рамки настоящей статьи и должен являться предметом отдельного рассмотрения.

Регистрация ведомственных нормативных актов в Минюсте России может быть условно отнесена как к предварительной, так и последующей стадии оценки (с момента регистрации акт вступает в силу, однако к этому моменту он уже утвержден соответствующим федеральным органом исполнительной власти).

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов актов осуществляется в соот-

ветствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» на основании соответствующей методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее — Методика антикоррупционной экспертизы). Данная экспертиза предполагает формальную проверку текста акта на соответствие определенным критериям во избежание его двусмысленного толкования, выявляет в тексте формулировки, потенциально способствующие проявлениям коррупции [1; 7].

Антикоррупционная экспертиза в зависимости от субъектного состава участников делится на осуществляемую органами, организациями и должностными лицами (статья 3 Федерального закона № 172-ФЗ) и независимую антикоррупционную (статья 5 Федерального закона № 172-ФЗ).

Методика антикоррупционной экспертизы указывает этапы, на которых проводится антикоррупционная экспертиза первого вида. Для проектов федеральных законов и нормативных правовых актов Президента и Правительства она осуществляется в рамках проведения правовой экспертизы, для актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций — на этапе государственной регистрации.

Предварительная оценка	Последующая оценка
Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов (Минюст России) Общественное обсуждение проекта на сайте <i>regulation.gov.ru</i> (федеральные органы — разработчики) Правовая экспертиза проектов законов и постановлений Правительства (Минюст России) Оценка при регистрации ведомственных нормативных правовых актов (Минюст России) Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) (Минэкономразвития России)	Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (Минюст России) Оценка фактического воздействия (Минэкономразвития России, федеральные органы исполнительной власти) Мониторинг правоприменения (Минюст России, федеральные органы исполнительной власти)

В 2017 году на антикоррупционную экспертизу в Минюст России поступило 3 050 актов, в 2016 году — 2 826 актов, в 2015 году — 2 396 актов².

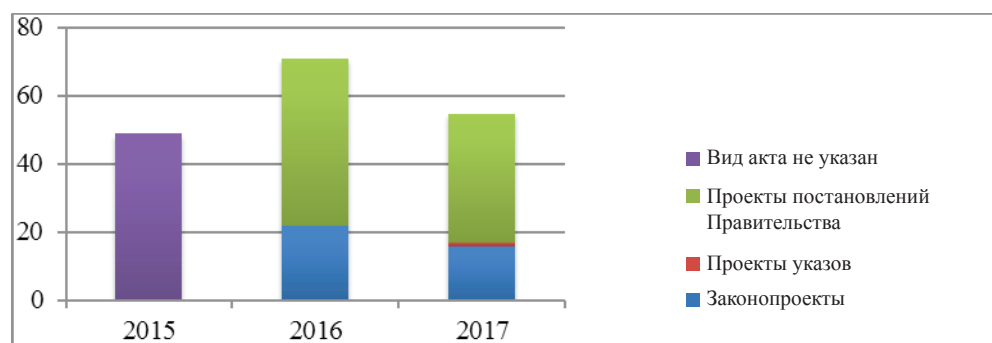


Диаграмма 1. Сведения о количестве актов, в которых выявлены коррупциогенные факторы при проведении антикоррупционной экспертизы в Минюсте России (2015—2017 годы).

² Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru/ru/osnovnye-itogi-deyatelnosti-ministerstva-yusticii> (дата обращения — 12.12.2018).

Что касается независимой экспертизы, на сегодняшний день в Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, включен 2 864 независимый эксперт, среди них 2 460 физических лиц и 404 юридических лица³. При этом в 2017 году от независимых экспертов было получено всего 209 заключений, что может свидетельствовать о невысокой степени заинтересованности самих экспертов.

Следует отдельно отметить, что нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации проходят антикоррупционную экспертизу при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный реестр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. При внесении в указанный реестр Минюстом России выявляются коррупциогенные факторы в ряде актов субъектов Российской Федерации⁴. Однако, у субъектов отсутствует обязанность вносить изменения в такие акты. Процесс же выявления коррупциогенных факторов в актах субъектов при мониторинге их применения является затруднительным, поскольку в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (далее — Указ № 657) мониторинг представляет собой плановую деятельность, а сами утверждаемые Правительством планы касаются лишь актов федерального уровня.

В целом можно сказать, что антикоррупционная экспертиза, по большей части, носит формальный характер и слабо влияет на законотворческий процесс. С другой стороны, заключение о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов также дается Минюстом России в ходе проведения правовой экспертизы, а также других форм оценки. Поэтому необходимость антикоррупционной экспертизы как отдельного механизма контроля качества нормативных правовых актов не очевидна.

Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов.

На сегодняшний день общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов проходит на портале *regulation.gov.ru* в порядке, определенном постановлением Правительства Российской Федерации 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». Оно призвано учесть предложения широкого круга заинтересованных лиц с целью возможной доработки проекта нормативного правового акта [11, с. 78].

Очевидно, что общественное обсуждение проекта акта является важным инструментом привлечения заинтересованных представителей гражданского общества. При этом все комментарии, полученные в ходе общественного обсуждения, обязательны для анализа разработчиком.

В то же время в реальности результаты обсуждения мало влияют на процесс подготовки акта. В большинстве случаев орган, разрабатывающий проект, ограничивается краткими формальными ответами на предложения.

Более того, фактически существует несколько видов деятельности, соответствующих определению «общественной экспертизы» — общественное обсуждение проектов законов и подзаконных актов; обсуждение общественных инициатив в электронной форме; ОРВ; экспертиза проектов правовых актов в субъектах Российской Федерации; экспертиза действующих правовых актов в сфере предпринимательства; независимая антикоррупционная экспертиза [4].

Интересно, что на основе доступных на сайте *regulation.gov.ru* материалов невозможно сделать однозначный вывод о степени вовлеченности заинтересованных лиц в обсуждение проектов. Так, с 1 января по 1 декабря 2018 г. для общественного обсуждения были размещены проекты 5 377 актов. Из них всего в 18 проектах можно увидеть по одному оставленному комментарию или предложению (в том числе в рамках проведенной антикоррупционной экспертизы)⁵. В ряде же важных проектов актов, например, в проекте Федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования, поставлено множество «дислайков»⁶, однако какие-либо комментарии отсутствуют.

Таким образом, институт, призванный обеспечить учет предложений гражданского общества по совершенствованию проектов нормативных актов, не достигает своей цели.

Правовая экспертиза проектов федеральных законов и постановлений Правительства осуществляется Минюстом России в соответствии с разделом IV Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260. Эта процедура позволяет исключить правовые ошибки в законопроектах и актах Правительства Российской Федерации, выступая достаточно эффективным инструментом правового контроля принимаемых актов со стороны Минюста России.

³ Государственный реестр независимых экспертов, получивших аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. URL: http://minjust.ru/ru/activity/legislative/anticorrekspert/accredited_persons_as_anticorruption_experts (дата обращения — 12.12.2018).

⁴ По данным Минюста России, в 2017 году выявлены коррупциогенные факторы в 891 акте субъектов Российской Федерации, в 2016 году — в 957 актах. См.: Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации (дата обращения — 12.12.2018).

⁵ См. информацию на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch?type=Grid#StartDate=1.1.2018&EndDate=1.12.2018&categories=1> (дата обращения — 12.12.2018).

⁶ URL: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch?type=Grid#StartDate=1.1.2018&EndDate=1.12.2018&categories=1&npr=79649> (дата обращения — 12.12.2018).

Необходимо иметь в виду, что Минюстом России дается только правовая оценка проекта акта — оценка же возможных последствий не является предметом компетенции. Иными словами, если проект акта одновременно

на его подготовку уже затрачен немалый временной и административный ресурс, а сам акт подписан руководителем федерального органа исполнительной власти.

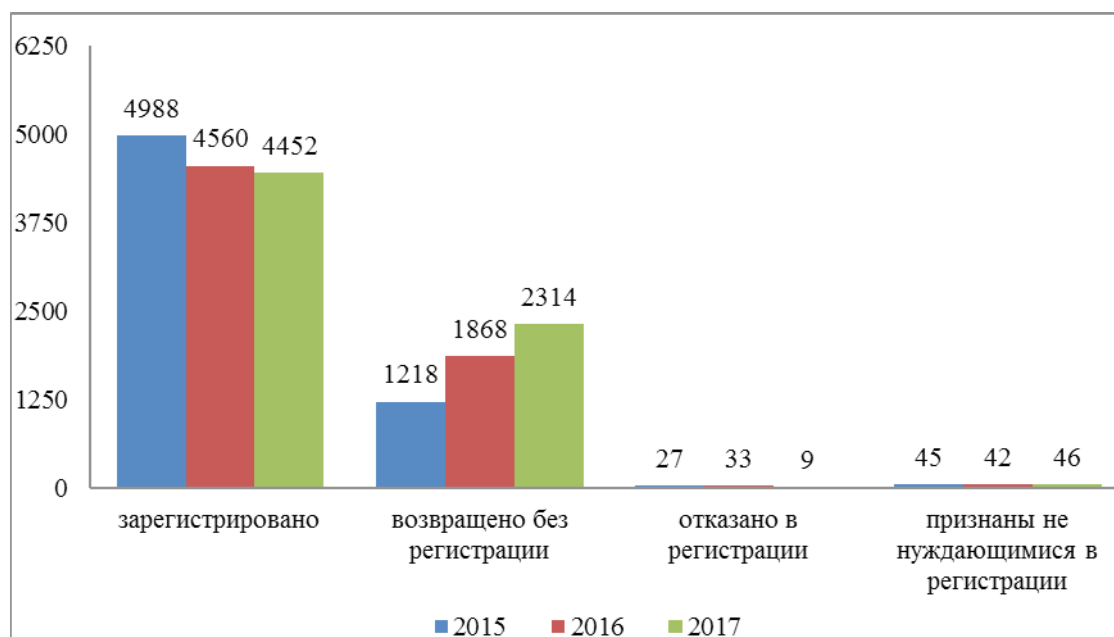


Диаграмма 2. Данные о ведомственных актах, поступивших на регистрацию в Минюст России в 2015 — 2017 годах.

не подлежит процедуре ОРВ, оценка возможных последствий его принятия фактически никем не проводится.

Регистрация Минюстом России ведомственных нормативных правовых актов

Осуществляемая в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, регистрация является своего рода предохранительным механизмом, который контролирует соответствие ведомственных актов актам более высокой юридической силы, исключает правовые и технические ошибки.

Институт государственной регистрации ведомственных актов был введен постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1992 г. № 305 «О государственной регистрации ведомственных нормативных актов» с 15 мая 1992 года.

Процедура регистрации ведомственных актов органами юстиции применяется и в ряде других стран бывшего СССР⁷.

Фактически ведомственный акт вступает в силу после регистрации в Минюсте России, хотя к этому времени

⁷ Например, в Казахстане, Узбекистане, Украине. См.: URL: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/72>, <http://lex.uz/docs/3681788?ONDATE=14.04.2018%2000#3685731>, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/228-2014-p> (дата обращения — 12.12.2018).

Данные Минюста России за последние три года⁸ свидетельствуют о значительном росте числа ведомственных актов, возвращенных для доработки в федеральные органы исполнительной власти (более половины всех поступивших актов по итогам 2017 года). Такая статистика может свидетельствовать как об ужесточении требований со стороны Минюста России, так и о снижающемся качестве подготовки актов в федеральных органах.

В условиях сниженного качества подготовки федеральными органами исполнительной власти ведомственных актов данный вид правового контроля представляется необходимым. Однако, нередко этот вид экспертизы актов плохо соотносится с другими механизмами оценки. Имеются случаи возврата без государственной регистрации ведомственных актов, уже прошедших общественное обсуждение и получивших положительную оценку по итогам проведения ОРВ. В тоже время при проведении регистрации Минюстом России учитываются результаты ОРВ. Предварительный же контроль Минюста России на этапе разработки проекта отсутствует. В итоге экспертиза проводится уже после подписания нормативного акта главой соответствующего ведомства, что представляется не совсем логичным.

Институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ) направлен на учет мнения бизнеса и общества относительно экономических последствий принимаемого

⁸ Основные итоги деятельности Министерства юстиции Российской Федерации.

акта. Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее — Постановление № 1318). Для актов, прошедших процедуру ОРВ, в дальнейшем должна быть предусмотрена оценка фактического воздействия (ОФВ).

Оценка регулирующего воздействия — институт, широко используемый в других странах, в том числе среди членов ОЭСР и в Евросоюзе. В российских условиях он важен с точки зрения обеспечения открытости федеральных органов исполнительной власти.

Тем не менее, этот вид оценки не учитывает неэкономические аспекты возможного воздействия проекта акта (например, экологические или социальные) [12, с. 75]. При этом существует ряд нормативно закрепленных возможностей избежать процедуры: путем присвоения проекту акта грифа «для служебного пользования», включения инициативы в поручения Президента или Правительства Российской Федерации, срочные или приоритетные проекты. Проведение оценки регулирующего воздействия также не обязательно в случае, если разработчиками законопроекта выступают члены Федерального Собрания Российской Федерации.

На примере ОРВ особенно очевидна несогласованность различных инструментов оценки проекта нормативного правового акта. Как было уже отмечено, прохождение процедуры ОРВ не дает гарантии регистрации ведомственного акта в Минюсте России, в случае же отказа в государственной регистрации проект ведомственного акта в новой редакции вновь должен проходить необходимые стадии предварительной оценки. В то же время заключение об ОРВ Минэкономразвития России нередко не ограничивается лишь описанием экономического прогноза и подменяет собой правовую экспертизу, которую должен осуществлять Минюст России. Таким образом, может возникать дублирование.

Встречаются и точки зрения, указывающие на необходимость создания института независимой ОРВ по аналогии с независимой антикоррупционной экспертизой [2, с. 27]. Такое предложение является избыточным, поскольку любой заинтересованный субъект, имеющий доступ в Интернет, может оставить свои замечания и предложения к проекту нормативного акта на regulation.gov.ru.

Особое место ОРВ уделено при непосредственном принятии законов в Государственной Думе. Так, в соответствии с регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденным постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД, после принятия во втором чтении законопроекта в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, который регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), а также в некоторых других случаях, ответственный комитет может предложить Совету Государственной Думы направить законопроект в Правительство для проведения ОРВ. Информация по

результатам ОРВ может быть заслушана на этапе рассмотрения законопроекта в третьем чтении.

Данное правило снижает значение процедуры ОРВ и ставит в неравное положение законодателей и федеральные органы исполнительной власти. В итоге оно может вести к злоупотреблениям, в том числе к намеренному внесению законопроектов через Государственную Думу.

Институт оценки фактического воздействия (ОФВ) в настоящее время существует только в виде правил его проведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Также Минэкономразвития России разработана методика ОФВ. Институт не применялся на практике, поэтому говорить о его влиянии на правотворчество преждевременно⁹. Тем не менее, можно констатировать, что методология оценки фактического воздействия сходна с методологией другого инструмента последующей оценки нормативного правового акта — мониторингом правоприменения.

Мониторинг правоприменения, положение о котором утверждено Указом № 657 (далее — Положение о мониторинге правоприменения), осуществляется согласно методике, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694.

Ответственными за проведение мониторинга правоприменения являются федеральные органы исполнительной власти или органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом на Минюст России возложена координация данной деятельности, а также подготовка проекта ежегодного доклада Правительства Президенту Российской Федерации. Мониторинг осуществляется на плановой основе. План мониторинга правоприменения ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации.

Появление такого инструмента, как мониторинг правоприменения, продиктовано необходимостью получения обратной связи, оценки реальной эффективности государственного регулирования в различных отраслях права. Поэтому при его осуществлении принципиальное значение имеет широкое привлечение к оценке качества правового регулирования представителей гражданского общества, практикующих юристов и специалистов из соответствующих отраслей.

В действующей схеме в качестве несомненного преимущества выступает возможность донесения ин-

⁹ Ожидается, что механизм оценки фактического воздействия начнет применяться на практике лишь с 2019 года в рамках работы подкомиссии по оценке фактического воздействия нормативных правовых актов при Правительственной комиссии по проведению административной реформы (см. постановление Правительства Российской Федерации от 29 августа 2018 г. № 1026 «О внесении изменений в отдельные акты Правительства Российской Федерации по вопросам процедуры проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов»).

формации о выявленных проблемах в правовом регулировании до главы государства. Кроме того, конкретные предложения по разработке проектов актов, сформулированные в ежегодном докладе о результатах мониторинга правоприменения, включаются в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, а, следовательно, контроль их реализации в дальнейшем осуществляется на уровне Аппарата Правительства.

Однако потенциал указанного механизма не используется в полной мере. Прежде всего это связано со сложностью самой схемы осуществления мониторинга правоприменения, предусмотренной Указом № 657. Так, с момента утверждения Правительством Российской Федерации плана мониторинга на следующий год до рассмотрения подготовленного доклада Президентом проходит более двух лет. Очевидно, что в данном формате невозможно своевременно реагировать на актуальные проблемы, возникающие в правовом поле Российской Федерации.

В Указе № 657 под мониторингом понимается комплексная и плановая деятельность, осуществляемая федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия или изменения нормативных правовых актов, если это требуется актами более высокой юридической силы. Тем не менее, обязанность органов государственной власти организовать такую комплексную деятельность в тексте документа не предусмотрена, отмечена лишь *возможность* проведения этой работы по собственной инициативе.

Из буквального толкования пункта 2 Положения о мониторинге правоприменения следует также, что само понятие мониторинга правоприменения сводится к выявлению актов, еще не принятых во исполнение норм актов более высокой юридической силы, а упоминание об анализе собственно правоприменительной практики в указанном определении отсутствует.

Иными словами, планомерной деятельности федеральных органов власти по мониторингу, организованной в соответствии с едиными принципами, не существует. Кроме того, на практике произошло смешение понятий «мониторинг» и «доклад о результатах мониторинга». Подготовка ежегодного доклада Правительства Президенту Российской Федерации сегодня является единственной формой реализации Указа № 657.

Помимо ежегодного доклада, в Указе № 657 не предусмотрено других возможностей информирования главы государства об итогах мониторинга правоприменения. Не прописан ясный алгоритм осуществления мониторинга *ad hoc* с целью оперативного и своевременно реагирования на отдельные возникающие проблемы, выходящие за рамки утвержденного плана.

В будущем, в случае пересмотра правовой базы в отношении различных инструментов оценки актов, полный цикл подготовки доклада Правительства Президенту Российской Федерации должен быть сокращен до одного года. Кроме того, Указ № 657 следует доработать

в части закрепления механизма внепланового мониторинга правоприменения, сделав внеплановый мониторинг постоянно действующим инструментом гибкой настройки отраслевого законодательства.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации существует несколько отдельных инструментов оценки нормативных правовых актов на разных стадиях их подготовки и реализации. Применение каждого из этих инструментов регулируется отдельной нормативной базой.

При этом указанные механизмы не согласованы между собой, в результате чего нередко происходит дублирование. Кроме того, большая часть из них нуждается в оптимизации. В итоге эффективность существующих механизмов оценки снижена.

Решение проблемы состоит в формировании на федеральном уровне единого подхода к подготовке нормативных правовых актов и их оценке и гармонизации действующих механизмов между собой. Необходимо перейти к пониманию единства процесса законотворчества по принципу «оценка-проект-акт-оценка», которое в итоге даст синергетический эффект.

На первоначальном этапе «оценка» подлежат анализу общественные отношения, в том числе уже сложившиеся, которые предлагается урегулировать. Он выступает в качестве подготовительной стадии создания качественного акта. На втором этапе («проект») разрабатывается проект нормативного акта с учетом анализа сложившихся общественных отношений и прогноза его последствий для общества и государства — социальных, экономических, экологических и других, — а также происходит общественное обсуждение. На третьем этапе («акт») происходит принятие акта. Спустя некоторое время принятый акт подлежит ревизии, в том числе следует оценить как достижение запланированных результатов, так и точность предварительного прогноза. По результатам оценки применения процесс «оценка-проект-акт-оценка» может повторяться.

В научной литературе уже достаточно давно поднимается вопрос принятия федерального закона о нормативных правовых актах [5, с. 75—86]¹⁰. Следует согласиться с аргументом о том, что отсутствие общего «закона о законах» ведет к снижению эффективности правового регулирования, дублированию и коллизиям норм права и, как следствие, к необходимости частого изменения действующего законодательства [9, с. 54].

Несмотря на то, что до настоящего времени федеральный закон о нормативных правовых актах не принят, систематизация уже имеющихся инструментов является актуальной и востребованной.

Одновременно для снижения нагрузки на органы государственной власти, повышения оперативности их нормотворческой деятельности и обеспечения прозрачности законотворчества для граждан необходима автоматизация всех рассматриваемых процессов и создание с этой целью единой цифровой площадки.

¹⁰ Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибулин А.Г. Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 88—93.

Необходимость комплексного подхода к осуществлению правового регулирования и систематизации различных инструментов оценки нормативного правового акта очевидна и для зарубежного законодателя.

Так, в Европейском Союзе нормотворчество рассматривается как единый процесс, состоящий из этапов планирования, подготовки и оценки проекта акта, его принятия и последующего анализа правоприменительной практики. Общие принципы, которыми руководствуются Институты ЕС, изложены в Соглашении о совершенствовании нормотворческой деятельности между Европейским парламентом, Советом Европейского Союза и Европейской комиссией [12]. В нем органы Евросоюза провозглашают приверженность принципам эффективного сотрудничества и прозрачности на всех этапах нормотворческого цикла.

Еврокомиссия, Совет ЕС и Европарламент признают взаимную ответственность за подготовку качественных правовых актов с тем, чтобы в важных для наднационального законодательства сферах нормотворческий процесс был максимально эффективен, подготовленные акты соответствовали целям и приоритетам ЕС, были изложены по возможности простым и ясным языком, не создавали излишней «зарегулированности» и дополнительных барьеров для граждан, организаций и бизнеса, способствовали экономической устойчивости Европейского Союза. Совершенствованию общеевропейского законодательства должны способствовать широкое привлечение общественности и заинтересованных сторон к обсуждению подготовленных проектов, анализ правоприменительной практики, оценка регулирующего воздействия новых проектов правовых актов.

Правила, в соответствии с которыми организована работа по подготовке и оценке правовых актов ЕС, содержатся в Методических указаниях по совершенствованию нормотворческого процесса, опубликованных Европейской комиссией¹¹. Документ специально подчеркивает, что различные стадии подготовки правовых актов непосредственно связаны между собой, и поэтому с целью обеспечения максимальной согласованности и непротиворечивости разработанные ранее отдельные механизмы были собраны в единую методику¹².

Для каждого этапа оценки правового акта — планирование, подготовка проекта и его принятие, имплементация, последующая оценка и переработка — предлагается отдельная система принципов, целей, а также подробное описание процедуры.

Таким образом, на уровне Европейского Союза внутреннее единство нормотворческого процесса обеспечивается путем использования согласованных подходов со стороны Институтов ЕС, участвующих в подготовке актов, а также единством правовой базы их предварительной и последующей оценки.

Предложения по оптимизации системы оценки актов

В части совершенствования нормативной базы нормотворческой деятельности целесообразно говорить о необходимости ревизии всех существующих механизмов оценки нормативных правовых актов (от стадии проекта до стадии правоприменения).

Систематизация разрозненных инструментов предварительной и последующей оценки нормативных правовых актов с целью повышения эффективности законотворческой деятельности будет предполагать консолидацию всех нормативных правовых актов в данной сфере и унификацию методических материалов, уточнение сфер компетенции федеральных органов исполнительной власти, прежде всего — Минюста России и Минэкономразвития России, определение механизмов взаимодействия разных ветвей власти.

При этом часть действующих механизмов может быть подвергнута значительной трансформации — а некоторые из них упразднены в качестве самостоятельных институтов. Например, сегодня нередко говорится об отсутствии необходимости в проведении отдельной антикоррупционной экспертизы проектов актов — этот аспект фактически уже является частью осуществляемой Минюстом России правовой экспертизы, а независимая антикоррупционная экспертиза очевидно связана с этапом общественного обсуждения на сайте *regulation.gov.ru*. Оценка фактического воздействия, проведение которой возложено на Минэкономразвития России, *de facto* является частным случаем мониторинга правоприменения, методическое обеспечение которого осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

Работа по созданию единой нормативной базы оценки должна быть сосредоточена, в том числе, на анализе и последующем уточнении положений регламентов Государственной Думы и Правительства Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации № 1009 и 1318, а также других актов, регулирующих рассматриваемые институты.

Для координации процесса пересмотра нормативной базы оценки правовых актов при федеральном органе исполнительной власти, осуществляющим правовую экспертизу (Минюсте России), целесообразно создать рабочую группу, в которой важная роль будет отведена Минэкономразвития России, осуществляющему функции по выработке государственной политики в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, а также представителям академического сообщества.

На начальном этапе внедрение новой системы оценки качества нормативных правовых актов может происходить путем проведения юридического эксперимента в отдельных федеральных органах исполнительной власти.

Среди других инструментов следует уделить внимание совершенствованию системы мониторинга правоприменения.

¹¹ Better Regulation Guidelines and Toolbox // Официальный сайт Европейской комиссии. URL: http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en (дата обращения — 12.12.2018).

¹² Better Regulation Guidelines. P. 5.

Прежде всего, необходимо уточнить терминологию, ввести в нормативную базу понятие «правовой мониторинг» как более широкое, включающее в себя, в том числе, мониторинг законопроектной деятельности, мониторинг нормативных правовых актов, мониторинг правоприменения¹³.

Указанные изменения повлекут за собой и уточнение методической базы мониторинга. В частности, отходя от исключительно плановой основы мониторинга, можно выделить следующие его виды:

- *оперативный* — носящий срочный характер, в том числе по поручениям Президента и Правительства Российской Федерации. Должен быть также предусмотрен механизм такого мониторинга;
- *текущий* — осуществляемый на регулярной основе федеральными органами исполнительной власти в рамках их деятельности. Результаты ведомственного мониторинга будут учитываться органами при планировании нормотворческой деятельности, могут регулярно размещаться в открытом доступе;
- *плановый* — в соответствии с утверждаемым Правительством ежегодным планом;
- *инициативный* — по инициативе федеральных органов власти и субъектов Российской Федерации, а также институтов гражданского общества.

Н.Н. Черногор и М.В. Залоило предлагают и другие возможные классификации правового мониторинга: по его субъекту (государственный — общественный), по пространственному критерию (федеральный — региональный — муниципальный) и по временным параметрам действия актов (ретроспективный — текущий — прогнозный) [9, с. 127].

В соответствии с Указом № 657, на Минюст России возложены функции по координации и методическому обеспечению деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере мониторинга правоприменения. Поэтому проведение Минюстом России мониторинга (и, в том числе, отражение его результатов в ежегодном докладе) не должно подменять полноценную работу других органов, наделенных функцией по нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере.

Таким образом, осуществление мониторинга в основном должно быть сосредоточено на уровне самих федеральных органов исполнительной власти.

Под координирующей функцией Минюста России предлагается в первую очередь понимать содействие в организации внутриведомственной (региональной) системы мониторинга. Для этих целей необходима полноценная методическая поддержка со стороны Минюста России, разработка соответствующих методических материалов. В том числе следует в краткой и доступной форме дать рекомендации по организации мониторинга в федеральных органах, проведению мониторинга судеб-

ной практики, анализу для целей мониторинга поступающих обращений граждан и организаций, по порядку привлечения профессионального юридического сообщества, научных и отраслевых организаций, некоммерческих организаций к проведению мониторинга и т. д.

К вопросу цифровизации нормотворчества

В условиях развития «цифровой экономики»¹⁴ важно, чтобы в систему разработки и оценки нормативных правовых актов (от экспертизы отдельного проекта акта до правового мониторинга соответствующей отрасли) интегрировались информационные технологии. Большая часть взаимодействия федеральных органов власти в процессе нормотворчества уже сейчас может быть переведена в электронную форму. На текущий момент процессы информатизации в данной сфере сводятся к разрозненной деятельности отдельных ведомств, создающих не связанные между собой информационные ресурсы.

Существует несколько государственных информационных систем, каждая из которых решает определенную практическую задачу и не может быть полноценно использована в качестве единой государственной базы:

портал *regulation.gov.ru* (содержит проекты актов, разработанных федеральными органами исполнительной власти и размещенных ими для общественного обсуждения и проведения ОРВ. При этом на портале отсутствует база заключений об ОРВ и не предусмотрено удобной возможности хранения и ретроспективного анализа проектов);

отдельный портал Минэкономразвития России по ОРВ (содержит только заключения об ОРВ);

портал *pravo.gov.ru* (принятые нормативные правовые акты в цифровом виде и pdf-формате. База актуальна, в основном, для обращения к актам, принятым после 12 июня 1990 года);

автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы (СОЗД ГАС «Законотворчество», разработанная для целей информирования о прохождении проектов законодательных актов в парламенте);

портал Минюста России «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (*pravo.minjust.ru*).

Таким образом, параллельно существуют несколько разных баз на разных платформах, содержащих разный набор документов.

Вопрос создания единого портала нормативных правовых актов является чрезвычайно актуальным.

В российской юридической науке сегодня обращают также внимание на новую ситуацию, когда источником права *de facto* становится цифровая копия правового акта [8, с. 98—99]. При этом наиболее удобным способом обращения к этой цифровой копии как для органов государственной власти, судов, так и для практикующих

¹³ О концепции правового мониторинга см.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25—38; Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010; Механизм правового мониторинга: науч.-практ. пособие / Д.Б. Горохов, А.А. Каширкина, А.Н. Морозов и др.; отв. ред. А.В. Павлушкин. М., 2012.

¹⁴ См. распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р, утвердившее программу «Цифровая экономика Российской Федерации».

юристов является использование коммерческих СПС, которые могут иметь (и имеют) ошибки.

Единого государственного портала, который бы аккумулировал весь массив цифровых нормативных правовых актов (включая этапы разработки проектов актов и мониторинга правоприменения действующих норм) и являлся бы надежным источником получения информации, не существует. В то же время в перспективе он может быть без чрезмерных финансовых затрат создан на основе существующих государственных баз данных НПА (портал *regulation.gov.ru*, СОЗД ГАС «Законотворчество», портал *pravo.gov.ru*, портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации»).

Вопрос создания единого портала нормативных правовых актов является чрезвычайно актуальным. Цифровое пространство позволит федеральным органам исполнительной власти более эффективно выстраивать нормотворческую работу, повысит их ответственность и существенно минимизирует документооборот.

Таким образом, совершенствование правовой системы Российской Федерации включает задачу объединения всех имеющихся механизмов оценки качества принимаемых актов и мониторинга их применения в единое цифровое пространство, к которому будут иметь доступ все органы государственной власти (федерального и регионального уровней) и граждане. Информация, предложения и замечания, получаемые от заинтересованных граждан, органов и организаций позволят оценить текущее состояние законодательства, основные тенденции развития и перспективы его дальнейшей корректировки.

Надлежащим образом организованная деятельность по оценке нормативных правовых актов будет способствовать реализации важнейшей государственной задачи — повышению качества и эффективности российского законодательства и его систематизации.

Литература

1. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие / И.С. Власов, Т.О. Кошаева, В.Н. Найденко и др.; отв. ред. Ю.А.Тихомиров, Е.И. Спектор. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Анкил, 2012. 152 с.
2. Вечернин Д.С. Эволюция института оценки регулирующего воздействия: проблемы и перспективы // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2014. № 4. С. 22—28.
3. Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 21—24.
4. Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД Юриспруденция, 2015. 544 с.
5. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М., 2018. 192 с.
6. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5—13.
7. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1 (253). С. 85—102.
8. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Актуальные проблемы правотворчества: учебное пособие. М., 2018. 144 с.
9. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Правовой мониторинг: инструментальная ценность и векторы развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: юриспруденция. 2018. № 3. С. 8—21.
10. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Совершенствование правового регулирования общественного обсуждения проекта нормативного акта // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4. С. 74—92.
11. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев. М., 2015. 336 с.
12. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making of 13 April 2016 // Official Journal of the European Union. L 123/1. 12 May 2016. P. 1-14. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01)).

Рецензент: Рыбаков Олег Юрьевич, доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии и социологии МГЮА имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Москва, Россия.
E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru

