

Мониторинг фактического воздействия в системе правовых средств улучшения регуляторной среды

Дидикин А.Б.*

Ключевые слова: правовые средства, правовое регулирование, фактическое воздействие, правовая норма, регуляторная среда, целевое назначение, индикаторы, оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия, мониторинг фактического воздействия.

Аннотация. Цель настоящей статьи состоит в обосновании роли и назначения мониторинга фактического воздействия в системе правовых средств повышения качества регуляторной среды в российской правовой системе. В исследовании анализируется эволюция правовых средств и мер по формированию показателей качества регуляторной политики, внедрению экспертного обеспечения нормотворческой деятельности.

Методология исследования базируется на сочетании формально-юридического и сравнительно-правового методов познания правовых явлений с методами социального познания, адаптации статистической информации к изучению правовых процессов.

Автор приходит к выводу, что в силу активного реформирования законодательства в области экономики в российской практике нормотворчества появилось множество разрозненных типов экспертиз правовых актов, не объединенных единой терминологией и целевым назначением. В качестве рационального подхода к систематизации существующих видов экономической и правовой оценки нормативных правовых актов предлагается сосредоточить внимание на механизме мониторинга фактического воздействия с применением количественного анализа заложенных органом-разработчиком индикаторов и показателей эффективности регулирования. Обосновывается позиция о том, что мониторинг фактического воздействия является инструментом реализации «регуляторной гильотины» как совокупности мер по улучшению качества регуляторной среды в российской экономике.

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-3-16-20](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-3-16-20)

В последние годы наблюдается активный процесс реформирования российской правовой системы с целью адаптации зарубежных лучших практик обеспечения эффективной регуляторной среды и мер по обеспечению инвестиционного климата в российской экономике. Несмотря на то, что в условиях кризисного состояния отечественной экономики эти меры пока не дали должного эффекта, юридическая наука уже столкнулась с необходимостью анализа новых тенденций в правоприменительной практике, а также новых форм и способов влияния результатов экспертной деятельности на процесс принятия управленческих решений. Если в прежние годы изменения касались в значительной степени обновления нормативно-правовой базы, то в настоящее время тесная связь институтов публичного и частного права, новых средств проектирования нормативных правовых актов и прогнозирования правовых последствий их принятия, выходит на новый уровень. Объявленный руководством страны курс на применение механизма «регуляторной гильотины» как способа устранения избыточных регуляторных норм требует разработки критериев оценки нормативных предписаний, объективного анализа действующих моделей правового регулирования с учетом сложившейся регуляторной среды.

Следует отметить, что процесс обновления механизмов принятия публичных властных решений за последнее десятилетие был обусловлен реализацией административной реформы, затрагивающей преимущественно деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти. Именно в этой сфере стали появляться новые с точки зрения используемой юридической терминологии нормативные правовые акты. Так, например, с 2012 г. в содержание нормативных предписаний стали входить стратегические цели и целевые показатели их достижения. Разработка, принятие и обнародование стратегий и государственных программ фактически приобрело всеобъемлющий характер. Стратегии развития действуют во всех ключевых отраслях российской экономики и сферах государственного управления (от «Стратегии 2020», принятой после длительных дискуссий ученых и экспертов в 2008 г., до отраслевых стратегий и государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика»)¹. Если добавить к этим факторам положения ежегодных Посланий Президента РФ Фе-

¹ См.: Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://2020strategy.ru> (дата обращения — 30.08.2019); Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденная Правительством РФ в 2014 г. [Электронный ре-

* Дидикин Антон Борисович, доктор философских наук, кандидат юридических наук, и. о. заведующего сектором философии права, истории и теории государства и права Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: abdidikin@bk.ru

деральному Собранию, влияющие на планирование законодательства, то можно обоснованно говорить о существенном влиянии стратегических целей, определенных государством, на развитие правовой системы. В период с 2012 г. большую роль в формировании таких целевых ориентиров сыграли вступившие в силу Указы Президента РФ («майские указы») о долгосрочной политике российского государства в экономической и социальной сферах, в науке, образовании и внешней политике, с возможностью делегирования отдельных государственных функций и полномочий некоммерческим организациям и государственным компаниям². В этих нормативных документах были сформулированы поручения главы государства с конкретными сроками их исполнения и ответственными лицами. Исполнение поручения часто предполагало обновление действующего законодательства, либо принятие новых нормативных правовых актов федерального или регионального уровней. Так, например, в Указе Президента РФ № 601 от 7 мая 2012 г. при характеристике необходимых реформ системы государственного управления предусмотрено поручение руководству субъектов РФ и муниципальных образований обеспечить формирование нормативно-правовой базы для внедрения процедур *оценки регулирующего воздействия (ОРВ)* и *экспертизы* нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих предпринимательскую и инвестиционную деятельность³. В 2013 г. были внесены изменения в законодательство в части предоставления полномочий органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления для проведения оценки регулирующего воздействия как особой процедуры в системе нормотворчества⁴.

Между тем «майские указы», ставшие на длительный период ориентиром для деятельности органов государственной власти в российской системе управления, так и не были надлежащим образом осмыслены в юридической науке применительно к различным отраслям права. Перераспределение полномочий от федерального центра в пользу российских регионов на основании «майских указов» для достижения целевых показателей, а также появление новых полномочий у регионов в сфере экономики и новых видов правовых средств регулирования экономики пока изучаются лишь российскими экономистами, но заслуживают внимания и с точки зре-

ния эволюции системы источников права [3, с. 30—33; 8, с. 35—37].

Вопросы создания благоприятной регуляторной среды для бизнеса и улучшения инвестиционного климата впервые стали предметом регулирования в «майских указах» Президента РФ. Термин «регуляторная среда» касается создания особых условий взаимодействия между органами публичной власти, экспертами и предпринимателями по корректировке правил принятия публичных властных решений, а не формальных изменений в законодательстве. Именно поэтому на следующем этапе активную роль стало выполнять Агентство стратегических инициатив, разрабатывающее систему рейтинговых показателей оценки эффективности федеральных и региональных органов власти⁵. Такое изменение вектора в системе управления не могло не привести к дальнейшей трансформации механизма принятия решений органами публичной власти. В отличие от классического понимания системы источников российского права, в последние годы появился ряд новых нормативных документов, содержащих правовые нормы, обязательные как для отдельных органов государственной власти, так и для системы управления в целом. Такие документы разрабатываются в результате принятия решений совещательными и консультативными органами, экспертными советами при органах публичной власти, либо по итогам общественных обсуждений с участием заинтересованных общественных объединений. Законодательство достаточно гибко регулирует вопрос участия общественности и предпринимательских объединений в разработке и принятии новых нормативных правовых актов.

Одним из наиболее важных этапов обновления регуляторной среды стал проект *Национальной предпринимательской инициативы*, предусматривающий в качестве правового средства регулирования общественных отношений «дорожную карту» — план мероприятий и решений, направленных на устранение избыточного регулирования и административных барьеров в области таможенного и налогового администрирования, антимонопольного регулирования, регистрации юридических лиц и прав собственности на недвижимое имущество, поддержки внешнеэкономической деятельности и несырьевого экспорта российских компаний⁶. В даль-

супс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/doc20120210_04 (дата обращения — 30.08.2019).

² См.: Об основных результатах выполнения майских указов 2012 года и связанных с ними поручений и указаний Президента Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/orders/selection/406/27541> (дата обращения — 30.08.2019).

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35265> (дата обращения — 30.08.2019).

⁴ См.: Федеральный закон от 02.07.2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/37412> (дата обращения — 30.08.2019).

⁵ АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее — АСИ) является некоммерческой организацией, зарегистрированной в 2011 г. (официальный сайт — www.asi.ru). Наблюдательный совет АСИ возглавил Президент РФ В.В. Путин. В структуре Агентства были сформированы постоянно работающие органы — Департаменты, курирующие реализацию ключевых проектов АСИ, а также рабочие группы, в состав которых на общественных началах вошли действующие предприниматели и представители деловых ассоциаций. С самого начала создания АСИ можно отметить широкий круг полномочий руководства и сотрудников Агентства в части влияния на изменения регионального законодательства, проведения опросов среди предпринимателей для оценки эффективности деятельности глав субъектов РФ. Часть показателей эффективности, разработанных АСИ, в дальнейшем была утверждена Указом Президента РФ 2012 г. и предусмотрена «дорожными картами» Национальной предпринимательской инициативы, утвержденных постановлениями Правительства РФ 2012 г.

⁶ См.: «Дорожные карты» Национальной предпринимательской инициативы [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/roadmaps> (дата обращения — 30.08.2019).

нейшем «дорожные карты» стали средством реализации стандартов регулирования и поддержки государством предпринимательской деятельности — регионального инвестиционного стандарта⁷, «атласа муниципальных практик»⁸, целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса⁹. Проект «дорожной карты» разрабатывался в процессе общественного обсуждения экспертами проблем правоприменения и анализа результатов социологических опросов о состоянии регуляторной среды. «Дорожная карта» по содержанию включала в себя план мероприятий с конкретными сроками исполнения и ответственными федеральными ведомствами, среди которых предусматривалось не только обновление законодательства в сфере компетенции федерального органа исполнительной власти, но и изменение механизма принятия властных решений. Контроль над выполнением «дорожных карт» оценивался на протяжении календарного года на заседаниях Правительства РФ, а объективная информация поступала в ходе проведения Агентством стратегических инициатив и деловыми ассоциациями «контрольных закупок» — общественных мероприятий с целью проверки соблюдения административных процедур, урегулированных законом. Такая форма контроля в дальнейшем послужила основой для нормативного закрепления критериев эффективности работы глав регионов в сфере экономики¹⁰. «Атлас муниципальных практик» стал средством внедрения аналогичных практик в органах местного самоуправления к 2017 г.

Таким образом, всего за пять лет в процессе взаимодействия с экспертным сообществом в российской правовой системе появились новые типы управленческих практик принятия решений, которые в силу динамичности принимаемых нормативных предписаний пока не вписываются в сложившийся традиционный понятийный аппарат юридической науки. Примером может служить внедрение «целевых моделей» на региональном уровне, впервые озвученных на заседании Государственного Совета в 2016 г.¹¹. Их внедрение на протяжении 2017 г. способствовало формированию эффективных региональных управленческих команд. «Целевые модели» упрощения процедур для бизнеса приобрели юридическую форму после издания распоряжения Правительства РФ¹². Этот нормативный доку-

мент содержит в большей степени таблицы с показателями эффективности управления, которые внедрялись и оценивались экспертными группами в российских регионах в 2017—2019 гг. Следует отметить, что сам факт юридического оформления общеобязательных для российских регионов «целевых моделей» в распоряжении Правительства РФ как ненормативном правовом акте является показательным примером изменений правил юридической техники. Так, например, целевая модель «Регистрация прав собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества» предполагает увеличение доли обработки заявлений о государственной регистрации прав собственности в электронной форме (с 70% к 31 декабря 2017 г. до 80% к 31 декабря 2019 г.). В то же время доступность подачи заявлений в течение одного рабочего дня должна достигать 19 заявлений. Срок государственной регистрации через Росреестр должен быть сокращен до 7 дней (а при подаче документов в многофункциональный центр — до 9 дней). При этом электронный документооборот при кадастровом учете и государственной регистрации права собственности должен привести к увеличению доли ответов на запросы — с 50% к концу 2017 г. до 85% к концу 2019 г., а количества сведений в электронной форме — с 8 шт. к концу 2017 г. до 29 шт. к концу 2019 г. При этом с точки зрения правовой природы целевые модели являются новым средством правового регулирования и содержат модель должного регулирования, а также позволяют выявить пробелы в правовом регулировании или административные барьеры в регуляторной среде.

В настоящее время новым этапом улучшения регуляторной среды становится механизм «регуляторной гильотины». Термин «регуляторная гильотина» и механизм ее применения как метода дерегулирования был введен американским экономистом Скоттом Джейкобсом и апробирован в ряде стран в практике его консалтинговой компании Jacobs, Cordova and Associates [1, с. 108]. С экономической точки зрения снижение затрат государственного бюджета и расходов бизнеса на выполнение избыточных нормативных предписаний автоматически приводит к улучшению экономических показателей привлечения инвестиций и увеличения прибыли у компаний. Но как быть с юридическим обеспечением? На протяжении 2019 г. основным документом по реализации механизма «регуляторной гильотины» является «дорожная карта» и методика по ее реализации¹³. Именно поэтому рассматривать реализацию «регуляторной гильотины» можно лишь в совокупности с институтами оценки регулирующего воздействия проектов правовых актов и оценки фактического воздействия действующих правовых актов, а также комплексом осуществляемых в государстве экономических реформ. Иным путем определить существующие затраты на исполнение тре-

⁷ См.: Инвестиционный стандарт АСИ [Электронный ресурс]. URL: <http://asi.ru/investclimate/standard> (дата обращения — 30.08.2019).

⁸ См.: Атлас муниципальных практик АСИ [Электронный ресурс]. URL: <http://asi.ru/reports/41363> (дата обращения — 30.08.2019).

⁹ См.: Целевые модели [Электронный ресурс]. URL: <http://asi.ru/investclimate/models> (дата обращения — 30.08.2019).

¹⁰ В настоящее время показатели эффективности для глав регионов действуют в новой редакции 2017 г. См.: Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709662/#ixzz5506dwKGR> (дата обращения — 30.08.2019).

¹¹ См.: Стенограмма заседания Государственного Совета (Ярославль, 12 ноября 2016 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения — 30.08.2019).

¹² См.: Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2017 г. № 147-р «Об утверждении целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/26338> (дата обращения — 30.08.2019).

¹³ См.: План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержден Председателем Правительства РФ 29 мая 2019 г. №4714-п-П36 [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/36904/> (дата обращения — 30.08.2019); Методика исполнения плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» [Электронный ресурс]. URL: <http://knd.ac.gov.ru/explibrary/?showID=98> (дата обращения — 30.08.2019).

бований регулирования не представляется возможным. Ключевым инструментом реализации «регуляторной гильотины» является принятие двух законодательных актов — закона об обязательных требованиях и внесения изменений в закон о государственном контроле (надзоре) [7]. Сам по себе процесс доказывания необходимости сохранения или упразднения обязательных регуляторных требований фактически наталкивается на обоснование критериев избыточности регулирования, а также на количественные расчеты роста издержек от выполнения таких обязательных требований. Единственным адекватным способом оценки в данном случае становится мониторинг фактического воздействия действующих нормативных правовых актов.

Однако на данном уровне анализа возникает терминологическая путаница, поскольку в юридической науке и в законодательстве существует множество видов различных экспертиз с экономическим и правовым содержанием — правовая, антикоррупционная, лингвистическая экспертизы, оценка регулирующего воздействия как в отношении идей и концепций правового регулирования, так и в части анализа регуляторного содержания проектов нормативных правовых актов [5, с. 63—64]. Эти виды предварительной оценки расходятся друг с другом и по целевой направленности, и по процедурным компонентам. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, эффективность правового воздействия определяется соотношением между фактически достигнутым результатом и целью принятия правовой нормы [6, с. 21]. Отдельные виды экспертиз не затрагивают сущности механизма правового регулирования, заложенного в нормативных предписаниях, а нередко и противоречат друг другу.

Устранить терминологическую неопределенность возможно лишь в случае выявления целевого назначения конкретных форм оценки нормативного предписания, и прогнозирования его экономических и правовых последствий. При применении оценки фактического воздействия действующего нормативного акта происходит сбор предложений с обоснованием избыточности регулирования либо информации об издержках выполнения требований регулирования со стороны экспертов и предпринимателей. При этом важно отметить, что оценке подлежит не правовая форма регулирования общественных отношений, а сами экономические механизмы и прогноз социально-экономических последствий применения правовых норм [4, с. 19—20].

В процессе изменений федерального законодательства существенно меняется терминология, касающаяся экономической оценки правовых актов и проведения публичных консультаций по этому поводу. Если обсуждению подлежит проект нормативного правового акта, то речь идет об оценке регулирующего воздействия, если же обсуждается действующий нормативный правовой акт, то об экономической экспертизе. В чем состоит разница с точки зрения правовых последствий?

При проведении оценки регулирующего воздействия критерии избыточности регулирования могут быть определены при соблюдении законодательно установленных процедур — это оценка качества формулировки проблемы регулирования органом-разра-

ботчиком и средств ее решения, анализ альтернатив регулирования, количественного анализа стандартных издержек для выполнения требований регулирования, и полученных предложений от участников консультаций [2, с. 34—35]. Прямым следствием опубликования заключения об оценке регулирующего воздействия (ОРВ) в таком случае будет доработка проекта нормативного правового акта. То же самое происходит при проведении «ОРВ на ранней стадии», когда публичные консультации проходят для обсуждения идеи, концепции правового регулирования, чтобы в конечном итоге орган-разработчик мог принять решение о том, нужно ли вообще разрабатывать проект нормативного правового акта. В российских регионах (Краснодарский край, Ульяновская область, Новосибирская область, Свердловская область и др.) активно практикуется проведение согласительных совещаний для устранения разногласий по итогам публичных консультаций и проведении оценки.

Экономическая экспертиза действующих правовых актов обладает спецификой по сфере ее применения, поскольку объектом экспертизы являются правовые акты в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности (что, безусловно, ограничивает потенциал экономической экспертизы в сфере нормотворчества). Также специфика обусловлена необходимостью в процессе публичных консультаций определить социальные и экономические последствия применения нормативного правового акта в экономике, получить конструктивные предложения от представителей общественных объединений и предпринимательского сообщества. Тем самым механизм проведения социально-экономической экспертизы опирается на совокупность критериев оценки содержания нормативного правового акта и сформулированные в законодательстве требования к правотворческой деятельности. В то же время требования экспертизы распространяются на действующие федеральные законы и подзаконные правовые акты, разработанные федеральными органами исполнительной власти, или же нормативные документы, по которым экспертиза инициирована деловыми ассоциациями.

Терминологически *оценка фактического воздействия* является перспективным развитием социально-экономической экспертизы и уже известна российским регионам, которые в пилотном порядке внедряли оценку фактического воздействия в прежние годы (в частности, Свердловская область в 2013 г.). Сама по себе процедура оценки фактического воздействия на федеральном уровне осуществляется с учетом сроков, предусмотренных Планом проведения оценки фактического воздействия на календарный год¹⁴. По ее итогам обнародуется заключение об оценке фактического воздействия, подлежащее рассмотрению Правительственной комиссией по административной реформе и учету органами-разработчиками.

Очевидно, что в широком смысле мониторинг фактического воздействия нормативного правового акта не может сводиться к формальному проведению

¹⁴ См.: Постановление Правительства РФ №83 от 30 января 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения — 30.08.2019).

консультаций и улучшению стилистики или грамматики нормативных предписаний. Только количественный анализ выполнения заложенных органом-разработчиком экономических индикаторов и показателей может служить инструментом повышения качества регуляторной среды. Отдельные положения для осуществления такого мониторинга в законодательстве уже имеются, в

частности, анализ степени соразмерности обязательных требований затратам на их исполнение (*принцип «one in — one out»*, известный из международной практики). В условиях наполнения механизма «регуляторной гильотины» правовым содержанием мониторинг фактического воздействия становится особенно востребованным и необходимым.

Литература

1. Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // Торговая политика. 2019. № 1/17. С. 107—119.
2. Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б. Методические подходы к метаоценению качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 23—51.
3. Жигалова О. Подходы к оценке эффективности достижения целевых показателей «майских указов» Президента РФ // Государственная служба. 2015. № 3 (95). С. 30—33.
4. Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы международного семинара. М. : Издание Государственной Думы, 2003. 152 с.
5. Правовые акты: оценка последствий. Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М. : Юриспруденция, 2011. 224 с.
6. Тихомиров Ю.А. Право: как оценить его действие? // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 336 с. С. 17—22.
7. «Регуляторная гильотина». Мнения экспертов // Закон. 2019. № 2. С. 20—36.
8. Федонина О.В. Реализация «майских указов» Президента РФ в контексте построения инновационной экономики в Республике Мордовия // Общество: политика, экономика, право. 2015. № 3. С. 35—37.

Рецензент: Рыбаков Олег Юрьевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, Москва, Россия. E-mail: ryb.oleg13@yandex.ru

