**Оценка регулирующего воздействия как инструмент**

**правового мониторинга**

**Арзамасов Ю.Г.,**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения

НИУ ВШЭ,

член РАЮН и Российского правотворческого общества

Сегодня модернизация в России должна охватывать не только экономическую, социальную, но и правовую сферу. Ученые юристы обязаны разрабатывать юридические технологии, направленные на защиту прав и свобод человека и гражданина, предотвращение политических и экономических кризисов, давления на бизнес, выявление коррупциогенных факторов и т.д. При этом особую роль в данном вопросе играет правовой мониторинг, тем более, что теоретические и методологические наработки в этом направлении уже сделаны как Советом Федерации Федерального Собрания, а именно Комиссией Совета Федерации по реализации конституционных полномочий Советом Федерации, которую возглавлял Г.Э Бурбулис, Центром мониторинга права при Совете Федерации, научной общественностью[[1]](#footnote-1), так и Министерством юстиции, которое вот уже как три года в Санкт-Петербурге проводит научно-практические конференции, посвященные мониторингу правоприменения.

Следует заметить, что научная общественность уже преодолела стереотип «узкого» понимания правового мониторинга, согласно которому в него включали осуществление только функций наблюдения и анализа за правовыми нормами и явлениями, которые предшествовали подготовке заключений на проекты нормативных правовых актов.

По нашему мнению, под правовым мониторингом следует понимать научно и методологически обоснованную систему комплексной оценки содержания и формы правовых актов и правоприменительной деятельности, осуществляемую посредством получения различных видов информации, наблюдения, анализа, контроля и прогноза с целью создания эффективного механизма правового регулирования[[2]](#footnote-2).

Определенной как теоретической, так и практической проблемой, является включение в список функций правового мониторинга прогностической функции. В юридической литературе прогнозирование рассматривается в основном как деятельность по созданию соответствующих представлений[[3]](#footnote-3), а прогноз как система научно-обоснованных научных представлений[[4]](#footnote-4). Поскольку НПА содержат нормы, рассчитанные на достаточно длительный период времени, то результаты проведенного мониторинга нормативных правовых актов должны содержать некие прогнозы, основанные на выявленных тенденциях.

Ответ на данный теоретический вопрос, дает анализ такого инструмента правового мониторинга, как оценка регулирующего воздействия, посредством которой можно предвидеть различные противоправные проявления, в том числе и коррупционные, выявить необоснованные финансовые затраты и т.п.

Между тем, следует заметить, что теория правового мониторинга – это достижение именно наших отечественных ученых, она связана с именами таких ученых как: И.Л. Бачило, С.В. Бошно, Д.Б. Горохов, И.В. Жужгов, Ю.А. Тихомиров, Я.Е. Наконечный, Н.Н. Черногор и др., чем мы можем гордиться. При этом, наши научные разработки с успехом уже внедрены в нормотворческий процесс ряда стран СНГ. Например, в Республике Беларусь уже давно принят закон «О нормативных правовых актах», также там действует Национальный центр законодательства и правовых исследований.

Что касается Запада, то там о правовом мониторинге стало известно только в 2009 году, когда перевод доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» за 2008 г. профессор С.В. Бошно привезла в библиотеку Конгресса США.

Однако, несмотря на то, что правовой мониторинг явление отечественное, отдельные его функции, например, экспертная деятельность успешно применяется уже многие годы. Более того, В 80-е гг. XX века в Европейских странах появился новый инструмент для повышения качества принимаемых управленческих решений - оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Значительную лепту в разработку концепции оценки регулирующего воздействия (ОРВ) внес немецкий ученый профессор Гамбургского университета Германии Ульрих Карпен.

Данные проблемы в докладе «Оценка законов: европейский опыт», сделанном на Международном семинаре «Оценка законов и эффективности их принятия» 16 декабря 2002 г. в г. Рязани поднимал также Люциус Мадер[[5]](#footnote-5).

Об важности оценки регулирующего воздействия Председатель Международной Ассоциации законодательства, директор Федерального управления юстиции Швейцарии, профессор Люциус Мадер говорил и на 10-й конгрессе Международной Ассоциации Законодательства, в работе которой приняла делегация НИУ «Высшая школа экономики».

Актуальность данной проблемы заключается, прежде всего, в том, что субъекты нормотворчества и субъекты, обеспечивающие нормотворческий процесс (законодательный, ведомственный и т. п.) ясно должны представлять на какие социальные группы и общественные отношения будет оказано воздействие? То есть они должны четко определить объекты регуляции.

Необходимо также дать прогноз: как социальные группы (а) отреагируют на это воздействие? Будут соблюдать запреты и юридические обязанности, либо выйдут на митинги и забастовки, перекроют движение транспортных потоков, объявят голодовку и т. п.

* Аналитики должны также дать ответ на вопрос: какие могут быть положительные и отрицательные последствия правового регулирования? Какие существуют риски, связанные с принятием того или иного НПА?
* Какие коррупциогенные факторы могут проявиться и почему? Как этого избежать?
* Возможно ли альтернативное урегулирование вопроса? (Большой продвижкой вперед является, то, что в Думу стали вноситься альтернативные проекты федеральных законов).

Важное значение имеет ответ на вопрос: Каковы будут финансовые расходы, в связи с принятием нормативного правового акта? А какова будет экономия средств государства, предпринимателей и граждан от отмены устаревших НПА, либо отдельных норм?

Однако, более важными с социальной точки зрения являются вопросы:

* Каковы социальные и политические последствия принятия НПА?
* Не приведет ли принятие того или иного акта к новым политическим выступлениям?

При этом для практиков здесь существует определенная опасность перепутать ОРВ с обычным финансово-экономическим обоснование. Данное положение объясняется тем, что в большинстве стран ОРВ заключается в выявлении скрытых рисков финансово-экономического характера и прогнозировании финансовых затрат, к которым приведут предлагаемые варианты правового регулирования, включая, главным образом, экономические выгоды.

Однако такой подход слишком сужает исследовательское поле ОРВ. В этом отношении следует использовать казахский опыт осуществления ОРВ, когда исследователь прогнозирует практически все социальные последствия вступления нормативного правового акта в юридическую силу, а не только экономические.

ОРВ – это многофункциональный инструмент, который дает не только финансовые, но и управленческие, политические, социальные и юридические прогнозы, моделирует развитие различных социальных процессов, изучив которые можно будет избежать «Арабской весны», «Болотной площади» и аналогичных выступлений народных масс. Таким образом, функция правового моделирования наиболее ярко выражена в ОРВ.

Следовательно, ОРВ – это осуществляемая на научной и методологической основе совокупность инструментов правового мониторинга, применяемых в целях выявления негативных (рисков и т.п.) и положительных последствий принятия проектов НПА.

Следует подчеркнуть, что при проведении ОРВ необходимо учитывать не только прямые последствия принятия нормативного правового акта, но и скрытые, которые могут спрогнозировать только опытные правовые аналитики. В этом отношении курс правовой аналитики следует ввести во всех юридических ВУЗах и факультетах[[6]](#footnote-6).

В этой связи актуализируется проблема разработки технологий проведения ОРВ с учетом особенностей правового регулирования как для высших органов государственной власти, так и для различных федеральных министерств и служб.

К сожалению отечественного положительного опыта проведения оценки регулирующего воздействия в России не так много, полноценно ОРВ проводится только в одном федеральном органе власти – это Минэкономразвития, там этот институт регламентируется нормами приказа[[7]](#footnote-7). Да и отечественные ученые еще не сказали свое слово в этом направлении. Успешно занимается исследованием ОРВ только Центр ОРВ Института государственного и муниципального управления НИУ-ВШЭ и его директор - Д.Б. Цыганков, который на днях был включен в состав Консультативного комитета по вопросам предпринимательства при Коллегии Евразийской экономической комиссии.

Управления оценки регулирующего воздействия создаются в субъектах Федерации. Так, например, распоряжением № 54 от 10 августа 2012 г. такое управление создано в Московской области. При этом в структуру данного управления входят два отдела: «Отдел оценки эффективности регулирования в экономике»; «Отдел оценки эффективности регулирования в социальной сфере» (из названия этих отделов следует, что за основу осуществления ОРВ взят именно казахский опыт).

Понимая важность института оценки регулирующего воздействия в процессе модернизации государства 7 мая 2012 г. В.В. Путиным был принят Указ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В пункте 2 которого содержалось императивное указание до 1 января 2013 г. обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. При этом далее в анализируемом Указе были перечислены меры, направленные на развитие данного института, среди которых, такое важное и своевременное предложение об установлении требований к проведению процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства[[8]](#footnote-8).

Но здесь сразу возникает вопрос: почему речь идет только о таможенном и налоговом законодательстве?

Очевидно потому, что здесь нужны серьезные подсчеты, сколько денег будет собрано с юридических, а сколько с физических лиц? Сколько денег поступит в бюджет.

Однако игнорирование обязательности оценки регулирующего воздействия в отношении проектов НПА, направленных на реализацию социальных прав граждан не менее, а может быть даже более, важно.

В этой связи хочется сказать, что в России часто все реформы идут от власти, а не от институтов гражданского общества, которые выступают в роли либо пассивных наблюдателей, либо яростных критиков.

Однако, что интересно в этой связи, Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) в прошлом году было проведено исследование вопросов совершенствования правового регулирования контрольно-надзорной деятельности и устранения административных барьеров при осуществлении экономической деятельности. По результатам исследования были даны рекомендации распространить действия механизма оценки регулирующего воздействия на все проекты НПА, затрагивающие отношения с участием предпринимателей.

Данные рекомендации нашли отражение и в анализируемом Указе, где было сказано, что необходимо «Представить в установленном порядке предложения по проведению оценки регулирующего воздействия подготовленных к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении законопроектов, регулирующих отношения в области предпринимательской и инвестиционной деятельности, в предусмотренные для проведения такой оценки сроки»[[9]](#footnote-9). Проведение ОРВ перед вторым чтением законопроектов, конечно, способствует выработке консолидированной позиции как партий, так и бизнеса. Будем надеяться, что данные нормы права выступят в роли прогрессивного средства, направленного на развитие предпринимательства в России.

Как видим, мнение такого мощного института гражданского общества, как Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП) не осталось неуслышанным.

Однако, если РСПП – это элемент гражданского обществ, защищающий и поддерживающий бизнес, то кто скажет в поддержку социально незащищенных слоев общества?

Но есть и довольно спорные предписания в данном Указе. Так, например, в нем содержится императивное предписание, согласно которому следует, «установить обязательный для федеральных органов исполнительной власти порядок, предусматривающий проведение ими оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и их публичного обсуждения на всех стадиях подготовки указанных проектов».

Конечно, общественный мониторинг в форме публичного обсуждения, посредством интернет-консультирования – это прогрессивный инструмент для совершенствования законодательства.

Однако требование «публичного обсуждения на всех стадиях подготовки указанных проектов» является спорным для таких стадий ведомственного нормотворческого процесса, как: составление плана-конспекта и плана-графика разработки проекта нормативного правового акта; представление проекта на подпись; государственная регистрация ведомственных нормативных правовых актов[[10]](#footnote-10).

В целях реализации положений норм Указа «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», о введении ОРВ, было принято Постановление 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 ".

Согласно Постановлению, информация о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения размещается на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

При этом федеральный орган исполнительной власти осуществляет размещение на данном сайте:

а) уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта;

б) проекта нормативного правового акта;

в) информации о сроках общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта;

г) информации о результатах общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта;

д) информации о результатах рассмотрения проекта нормативного правового акта Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации.

Содержались в данном акте и переходные положения. Так, например, там было сказано, что «федеральные органы исполнительной власти размещают информацию о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения до 15 апреля 2013 г. на своих официальных сайтах в сети "Интернет", с 15 апреля 2013 г. - на официальном сайте regulation.gov.ru в сети "Интернет".

Однако утверждение ОРВ будет попросту невозможным без внесения серьезных изменений в НПА и их проекты. Так, например, на федеральном уровне как можно быстрее нужно внести изменения в регламенты палат Федерального Собрания Российской Федерации. Такие изменения также необходимо внести и в проект ФЗ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и в проект ФЗ «О федеральных органах исполнительной власти», проект которого в настоящее время обсуждается в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Только такие изменения приведут к демократизации нормотворческого процесса, а в итоге и к качественному законодательству.

1. Правовому мониторингу в последние годы посвящены следующие научные и учебно-методические работы: *Минюк Н.В.* Законотворчество как форма выражения правовой политики // Государство и право. 2007. № 64; Нормография: теория и методология нормотворчества: Учебно-методическое пособие под ред. д. ю. н*.* Ю.Г. Арзамасова. М., 2007; *Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е.* Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25-38; *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е.* Понятие и функции мониторинга нормативных актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10. С. 114-123; *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е.* Место и роль мониторинга нормативных актов в механизме правового регулирования и в образовательном процессе // Право и образование. 2007. № 12. С. 29-35; *Тихомиров Ю.А.* Управление на основе права. М., 2007. С. 378-394; *Наконечный Я.Е.* Мониторинг в правотворчестве (проблемы теории и практики). Дис. … канд. юрид. наук. М., 2008; *Негробов В.Л*. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2008; *Наконечный Я.Е.* Мониторинговые экспертизы законопроектов // Право и государство: теория и практика. 2007. № 12; *Он же.* Правовая природа мониторинга нормативных актов и его роль в правотворчестве // Право и образование. 2008. № 4. С. 71-72; *Черногор Н.Н.* Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. - М., 2008, № 11. С. 49-52; *Арзамасов Ю.Г., Вороненков Д.Н., Ивлиев Г.П.* и др. Научно-методическое пособие по разработке законов в современной России. М., 2009. С. 143-152; *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е.* Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. М., 2009; *Арзамасов Ю.Г.* О правовом мониторинге и проблемах его регламентации // Конституционные ценности: содержание и проблемы реализации. Материалы Международной научно-теоретической конференции 4-6 декабря 2008 г. Т. 2. / Под ред. Н.В. Витрука, Л.А. Нудненко. М., 2009. С. 123-132; Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие / под ред. д.ю.н., заслуженного деятеля науки РФ Ю.А.Тихомирова, к.ю.н. Д.Б. Горохова. М., 2009; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практика: Монография / Под ред. Н.Н. Черногора. – М., 2010; *Черногор Н.Н.* Юридическая техника правового мониторинга. В кн. Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. д.ю.н, проф. Н.А. Власенко. – М,, 2010. С. 334-356; *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е.* Концепция мониторинга нормативных правовых актов. – М., 2011. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е*. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. – М., 2011. С. 5-10. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Теория управления / Под ред. Ю.В. Васильева, В.Н. Парахиной, Л.Н. Ушвицкого. М., 2005. С. 274; Прогнозирование и планирование экономики / Под ред. Г.А. Кандауровой, В.И. Борисевича М., 2005. С. 5–6. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: *Меркулов Д.М.* Понятие и значение экологического прогнозирования и планирования как функции управления // Право и государство: теория и практика. 2007. № 10. С. 35. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#6>. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: *Исаков В.Б*. Правовая аналитика. Учебное пособие для студентов старших курсов и слушателей магистратуры. - М.: ГУ–ВШЭ, 2011. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Приказ Минэкономразвития РФ от 31.08.2010. № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 43, 25.10.2010. [↑](#footnote-ref-7)
8. См,: РГ. Столичный выпуск. №5775. 9 мая 2012 г. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Там же.* [↑](#footnote-ref-9)
10. О стадиях ведомственного нормотворческого процесса см.: *Арзамасов Ю.Г.* Ведомственный нормотворческий процесс: структура, содержание, перспективы развития // Представительная власть, 2007. № 4, 5, 6. C. 13—15; 14—17; 3—7; Нормография: теория и методология нормотворчества / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. – М., 2007. С. 359-369. [↑](#footnote-ref-10)