

Оценка регулирующего воздействия: понятие, функции, проблемы институализации

Арзамасов Ю.Г., доктор юридических наук, профессор

Статья посвящена оценке регулирующего воздействия как одному из инструментов правового мониторинга, направленного на повышение эффективности нормативных правовых актов. Рассматриваются виды правового мониторинга. Раскрывается понятие и функции оценки регулирующего воздействия. Исследован генезис и особенности применения института оценки регулирующего воздействия зарубежном. Сделан вывод, что оценка регулирующего воздействия должна охватывать не только экономическую, но и социальную сферы. Исследованы проблемы институализации оценки регулирующего воздействия в России и предложены пути их решения.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, правовой мониторинг, функции правового мониторинга, инструменты правового мониторинга, институализация оценки регулирующего воздействия, эффективность государственного аппарата, эффективность законодательства, последствия принятия нормативных правовых актов, правовой прогноз, общественные консультации.

Научный поиск повышения эффективности государственного управления не должен ограничиваться только исследованием финансовой и экономической сфер деятельности государства. В современных реалиях в научном юридическом сообществе актуализируется проблема разработки инновационных юридических технологий, направленных как на борьбу и пресечение различных видов правонарушений, так и на защиту социальных прав и свобод человека и гражданина.

Исследуя юридические технологии с общетеоретических позиций Л.А. Исаева, по видам юридической работы (юридической деятельности) выделила следующие разновидности юридической технологии: 1) правотворческая; 2) правореализующая; 3) интерпретационная; 4) правосистематизирующая.

По стадиям (этапам) правового регулирования ею были выделены такие виды юридических технологий, как: 1) правотворческая; 2) опубликования нормативных актов; 3) систематизации нормативных актов; 4) интерпретационная; 5) правореализационная; 6) правоприменительная [1, с. 15-16].

Из этих классификаций ясно видно, что первое место в правовом регулировании занимает правотворческая технология, правильно сказать правотворческие технологии.

Особую роль среди правотворческих технологий играет правовой мониторинг. Это подтверждает тот факт, что теоретические и методологические проблемы правового мониторинга достаточно основательно были исследованы Советом Федерации Федерального Собрания, а именно Комиссией Совета Федерации по реализации конституционных полномочий Советом Федерации, а в дальнейшем Центром мониторинга права при Совете Федерации. Для этих целей постоянно привлекались представители научной общественностью, при Центре мониторинга права действовал экспертный совет. Правительством совместно с Министерством юстиции подготовлен первый доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Более чем в 40 субъектах Федерации разработаны и приняты нормативные правовые акты, определяющие организационные основы и регламентирующие технологии проведения мониторинга правоприменения. В субъектах Федерации и в ВУЗах создаются Центры правового мониторинга.

Сегодня в соответствии с нормами Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 на Министерство юстиции Российской Федерации возложено не только осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие, изменение, либо отмена законов и подзаконных нормативных правовых актов, но и функции по координации мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению. Для реализации этих целей Министерство юстиции вот уже как четыре года в г. Санкт-Петербург 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, с. 5-10].

Такие тенденции в развитии теории правового мониторинга можно объяснить, главным образом тем, что мониторинг в нормотворческом процессе весьма многообразен, поскольку существуют различные его классификации и технологии, которые зависят как от целей мониторинга, так и его субъектов, видов нормотворческого процесса, а значит и от его стадий и от других факторов.

Так, например, правовой мониторинг можно классифицировать по отраслевой типизации (мониторинг актов конституционного права, административного права и т. д.).

По субъектному составу правовой мониторинг можно подразделить на официальный мониторинг и независимый (общественный), который осуществляют различные институты гражданского общества (общественные организации, торгово-промышленные палаты и т. д.).

По юридической силе нормативных правовых актов, являющихся объектом мониторинга можно выделить: мониторинг норм Конституции Российской Федерации, мониторинг федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и иных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, ведомственных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, мониторинг нормативных правовых актов органов местного самоуправления, мониторинг корпоративных актов.

Однако на практике мониторинг норм Конституции Российской Федерации государственными органами, за исключением правозащитных структур, осуществляется крайне редко. Между тем, важность данного вида правового мониторинга и необходимость разработки современных технологий его проведения вытекает из второй статьи Конституции Российской Федерации, в которой говорится, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

По характеру реализации результатов мониторинга следует выделить: *обязательный*, результаты которого имеют обязательный характер (например, заключение о регистрации ведомственного нормативного правового акта Министерством юстиции Российской Федерации) и их реализация обязательна и подконтрольна, и *рекомендательный*, результаты которого имеют только рекомендательный характер, например, заключения членов экспертных советов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

«По времени действия нормативных правовых актов виды правового мониторинга можно подразделить на: *ретроспективный* (анализ и оценка ранее действующих нормативных правовых актов с учетом положительного и негативного опыта его реализации), *текущий* (анализ и оценка действующих нормативных правовых актов) и *прогнозный* (выявление рисков, социальных тенденций и необходимости принятия в перспективе соответствующих нормативных правовых актов и иных правовых документов)» [3, с. 42].

Однако не все ученые склонны выделять «прогнозный мониторинг». К примеру, Н.Н. Черногор разделяя эту позицию, отмечает, что «... критерий для выделения данного вида мониторинговой деятельности вообще отсутствует» [4, с. 47]. Между тем, О.А. Иванюк и Г.Т. Чернобель, утверждают, что «правовое прогнозирование ... является важнейшим инструментом обеспечения надлежащего качества законодательных актов». [5, с. 17].

В юридической литературе прогнозирование рассматривается в основном как деятельность по созданию соответствующих представлений [6, с. 274], а прогноз как система научно-обоснованных научных представлений [7, с. 35].

Здесь следует сказать, что одним из первых в отечественной юриспруденции данную проблему исследовал профессор М. Д. Шаргородский, который утверждал, что «проблема прогноза в правовой науке, являясь общей для всех отраслей права, выходит за рамки теории права и должна рассматриваться как одна из проблем социологии права». По мнению М. Д. Шаргородского, научный прогноз «... в отличие от прогноза волюнтаристского основывается не на том, что желательно для данного лица или даже всего общества, а на том, что объективно вытекает из развития общества, детерминированного объективными законами социального развития» [8, с. 35].

В идеальном виде нормативные правовые акты содержат нормы, рассчитанные на достаточно длительный период времени, а изобилие различными правотворческими ошибками соответственно приводит к частым внесениям в них изменений и корректировок. Таким образом, стабильность нормативного материала является одним из признаков права вообще, поэтому результаты проведенного мониторинга нормативных правовых актов должны содержать научные прогнозы, основанные на выявленных тенденциях. Строя современную систему законодательства на правильно сделанных прогнозах, опирающихся на последние достижения правовой науки и проверенный методологический инструментарий можно говорить об эффективности права в целом и отдельных его институтов. Однако какому правовому инструментарию следует отдавать приоритеты в современных реалиях?

Ответ на данный вопрос, имеющий как теоретическое, так и эмпирическое значение, дает анализ такого инструмента правового мониторинга, как оценка регулирующего воздействия. Как показывает зарубежный опыт, посредством данного инструмента можно предвидеть различные противоправные проявления, в том числе и коррупционные, выявлять необоснованные финансовые риски, социальные взрывы и другие неблагоприятные последствия вступления в юридическую силу некачественных нормативных правовых актов.

При этом, следует заметить, что теория правового мониторинга – это достижение именно наших отечественных ученых, а не западных, поскольку она напрямую связана с именами таких ученых как: И.Л. Бачило, С.В. Бошно, Д.Б. Горохов, И.В. Жужгов, Т.Д. Зражевская, С.А. Комаров, Я.Е. Наконечный, М.М. Рассолов, Ю.А. Тихомиров, Н.Н. Черногор и др., чем мы можем гордиться. Здесь нелишним будет отметить тот факт, что 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».

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, общеправовая и антикоррупционная экспертизы успешно применяется уже многие годы в зарубежных странах.

Во второй половине XX века руководители правительств многих европейских государств осознали необходимость совершенствования государственного аппарата и его деятельности на научной основе. На сегодняшний день интерес к совершенствованию инструментов и технологий государственного управления проявляют не только члены правительства и государственные служащие, но и различные институты гражданского общества (торгово-промышленные палаты, союзы предпринимателей и т. д.). При чем, данные тенденции характерны, как для западных стран, так и для России.

Обращение к новой истории показывает, что в 80-е гг. XX века в европейских странах активно стал применять такой инструмент правового мониторинга (хотя сам термин правового мониторинга на Западе не применялся), как оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Этот новый инструмент был направлен, прежде всего, для повышения качества принимаемых управленческих решений. В этой связи стали появляться и научные школы, изучающие данное явление. Значительную лепту в разработку концепции оценки регулирующего воздействия (ОРВ) сегодня вносят профессор Гамбургского университета Германии Ульрих Карпен [9], Эккерхард Хофманн [10, с. 9-17] и др.

Между тем, генезис института оценки регулирующего воздействия своими корнями уходит еще в 60-гг., то есть в тот период, когда в ряде европейских государств наметился переход к так называемому «регулирующему методу управления». Например, с 1966 г. Дания начала применять оценку экономического и административного воздействия на государственный сектор, а также административных последствий для граждан и компаний в целом [11, с. 53], что в общем, можно назвать предвестником современной оценки регулирующего воздействия. В этот период государственный аппарат стал активно использовать предлагаемые научной общественностью разработки в области повышения эффективности управленческих решений.

Однако только в 90-е гг. оценка регулирующего воздействия получила широкое распространение на Западе. Различные методы проведения ОРВ стали применяться во многих странах, как континентальной Европы, так и в Великобритании, США, Канаде и ряде других стран.

Более того, опыт применения инструментов повышения эффективности государственного аппарата вызвал живой интерес и в России, и не только у экономистов и социологов, но и среди представителей законодательной и исполнительной власти и у юристов, конечно, это в основном касается правового мониторинга действия законов и повышения его эффективности. Очевидно, поэтому, особый резонанс имел доклад «Оценка законов: европейский опыт» сделанный на Международном семинаре «Оценка законов и эффективности их принятия» 16 декабря 2002 г. в г. Рязани Люциусом Мадером [12]. О важной роли оценки регулирующего воздействия Председатель Международной Ассоциации законодательства, директор Федерального управления юстиции Швейцарии, профессор Люциус Мадер говорил и на 10-м конгрессе Международной Ассоциации Законодательства, в работе которой приняла участие делегация Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Ю.Г. Арзамасов, О.В. Афанасьва, В.М. Баранов, В.Б. Исаков, В.Д. Мазаев, Г.В. Минх, В.А. Сивицкий, Д.Б. Цыганков) [13].

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

определить объекты правового воздействия различных видов норм права, объединяющихся в определенные правовые институты, иными словами объекты правовой регуляции, а также сферу и цели регулирования.

Необходимо также сделать прогнозы: как различные по своей направленности социальные группы отреагируют на это воздействие? Будут ли 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, либо отменой того или иного нормативного правового акта? Какие коррупциогенные факторы могут проявиться и почему? Как этого избежать? Возможно ли альтернативное урегулирование вопроса? Большой подвижкой в модернизации отечественного законодательства стало то, что в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации субъекты, обладающие правом законодательной инициативы стали вносить альтернативные проекты федеральных законов, что говорит об определенной демократизации законодательного процесса.

Однако более важными с социальной точки зрения являются следующие вопросы. Каковы социальные и политические последствия принятия нормативных правовых актов? Не приведет ли принятие того или иного акта к новым политическим выступлениям, либо противоправным действиям?

При этом использование при проведении ОРВ перечисленных вопросов прямо подтверждает гипотезу о том, что ОРВ – это не синоним осуществления финансово-экономического обоснования проектов нормативных правовых актов, а самостоятельный инструмент в многообразной видовой палитре правового мониторинга. Хотя, конечно, важное значение также имеет ответ на вопрос: каковы будут финансовые расходы, в связи с принятием, либо отменой нормативного правового акта? Какова будет экономия средств государства, предпринимателей и граждан от отмены устаревших нормативных правовых актов, либо отдельных их частей?

Поэтому, для практиков рассчитывающих экономические последствия вступления в юридическую силу нормативного правового акта существует определенная опасность перепутать ОРВ с обычным финансово-экономическим обоснованием. 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, а также к прогнозированию, с помощью соответствующих расчетов, экономических выгод от действия норм законов. К таким странам относятся, в-первую очередь Канада и США, в которых ОРВ в обязательном порядке проводится при принятии нормативного акта, предусматривающего расходы из федерального бюджета. При этом ОРВ в США осуществляет специальный орган – Служба по информации и регулированию, которая дает обязательные для органов государственной власти заключения на проекты нормативных актов.

Между тем, такой подход определенно сужает исследовательское поле ОРВ. В этом отношении в России нужно использовать так называемый «казахский опыт» осуществления ОРВ, когда исследователь прогнозирует практически все социальные последствия вступления нормативного правового акта в юридическую силу, а не только экономические. В Казахстане ОРВ так и называется – «Оценка социально-экономических последствий законов».

Сегодня процедура ОРВ институализируется во многих государствах восточной Европы (Болгария, Венгрия, Румыния, Хорватия, Эстония и др.). Например, в Венгрии обязательное проведение ОРВ было установлено еще в 1987 г. Актом о Законодательстве. Там данная процедура должна осуществляться до одобрения нового регулирующего акта парламентом. Более того, в Венгрии процедура ОРВ является обязательной не только для

законопроектов, но и для проектов подзаконных актов, которые собирается принять Правительство, министерства, органы местного самоуправления. Осуществляет процедуру ОРВ соответствующий департамент Министерства Юстиции и госслужащие министерств.

Однако, как показало исследование, проведенное Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП), «на сегодняшний день, несмотря на институционализацию в Венгрии полноценной ОРВ, выполнение законодательно предписанных требований далеко не совершенно и система ОРВ на практике является по-прежнему пилотной. Несмотря на то, что все законодательные инициативы должны проходить через ОРВ, лишь для немногих из них ОРВ была подготовлена. При этом, особое внимание какой бы то ни было методологии не уделялось. В содержании ОРВ особое внимание акцентируется на оценке конкуренции, воздействии на окружающую среду, малый бизнес, незащищенные социальные группы и меньшинства» [14].

Важной проблемой в осуществлении в Венгрии в рамках ОРВ является проведение общественных консультаций, которые до сих пор не являются обязательными. В этой связи с предложением о введении обязательных общественных консультаций по проектам законов выступила на 10-м конгрессе Международной Ассоциации Законодательства профессор Университета г. Печ Тимея Дриносци [15].

Процесс институализации общественных консультации наблюдается и в России. Так, например, в Руководстве по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне сказано, что «неотъемлемым элементом ОРВ является проведение публичных консультаций с заинтересованными сторонами, что позволяет более точно выявить возможные положительные и отрицательные эффекты от введения регулирования». Более того, Рекомендации содержат следующее определение ОРВ: **«Оценка регулирующего воздействия – это систематический процесс выявления и оценки возможных последствий введения тех или иных норм регулирования»**. Помимо этого отмечается, что «ОРВ предполагает определение проблемы, на которое направлено регулирование, цели регулирования, идентификации различных вариантов, которые позволяют достигнуть поставленной цели, сравнение этих вариантов и выбор наилучшего из доступных» [16, с. 3].

Таким образом, можно сделать вывод, что основными направлениями (функциями) проведения ОРВ являются: определение целей и сферы регулирующего воздействия, определения рисков, выявление и анализ издержек-выгод от принятия проектов нормативных правовых актов и выявление альтернативных вариантов правового регулирования. Со всеми перечисленными функциями ОРВ, которые можно назвать на сегодняшний день основными, в современном государстве с демократическим политическим режимом, должна взаимодействовать функция осуществления общественных консультаций. В обозначенных функциях как раз и проявляется сущность исследуемого социального института.

Помимо этого, сущность ОРВ проявляется и в определении способов правового регулирования, то есть в заключениях рекомендуются оптимальные формы правового воздействия в виде запретов, обязанностей, рекомендаций и дозволений.

При чем, усиление той или иной функции ОРВ напрямую зависит от выбранного инструментария, то есть от приоритетов в выборе используемых методик.

Из сказанного вытекает, что ОРВ – это многофункциональный инструмент, который должен давать не только финансовые, но и управленческие, политические, юридические и другие социальные прогнозы, а также, что не мало важно, моделировать развитие различных социальных процессов, изучив которые можно будет избежать «Арабской весны», «Болотной площади» и аналогичных выступлений народных масс. Таким образом, функция правового моделирования напрямую связана с функцией прогнозирования, которая наиболее ярко проявляется в ОРВ. Данные аргументы

подтверждают выдвинутую нами гипотезу о том, что ОРВ – это один из инструментов правового мониторинга.

Следовательно, ОРВ – это применяемые на научной и методологической основе инструменты правового мониторинга с целью выявления негативных (рисков, лишних затрат и т. п.) и положительных последствий действия нормативных правовых актов и разрабатываемых проектов нормативных правовых актов для определения оптимальной модели правового регулирования.

Поэтому, при проведении ОРВ необходимо учитывать не только прямые последствия принятия проекта нормативного правового акта, но и скрытые, которые могут спрогнозировать только опытные правовые аналитики. На современном этапе модернизация, как государственного аппарата, так и других институтов социума невозможна без обращения к современным методам аналитики. Как утверждают специалисты в области организации и технологий информационно-аналитической работы, «серьезная аналитика необходима нашей стране, чтобы выбраться из-под завалов в практически всех сферах жизнедеятельности государства и общества»[17, с.13]. В этой связи, очевидна необходимость преподавания во всех юридических ВУЗах и факультетах именно правовой аналитики, без знаний, умений и навыков которой нельзя эффективно осуществлять функции правового мониторинга»[18].

В этой связи актуализируется проблема разработки и внедрения технологий проведения ОРВ с учетом особенностей правового регулирования как для различных органов государственной власти, так и для институтов гражданского общества (органов местного самоуправления, бизнес-структур и т. д.).

К сожалению отечественного положительного опыта проведения оценки регулирующего воздействия в России не так много, полноценно ОРВ проводится только в Минэкономразвития, там этот институт работает с 2010 г. и регламентируется нормами приказа»[19]. Между тем, отечественные ученые различных специальностей все чаще стали осуществлять свои исследования в этом направлении. Более того, появились первые диссертации [20]. При этом, учитывая «казахский опыт», они не ограничивались выявлением только финансово-экономических последствий вступления нормативных правовых актов в юридическую силу. Так, например, в своем исследовании, посвященном изучению теоретических и практических проблем правового мониторинга в процессе правотворчества, Я.Е. Наконечный писал о мониторинговой оценке, под которой он предложил понимать *«анализ и определение влияния нормативных актов и иных правовых средств на общественные отношения»*. При этом, исследователь выделял «перспективную мониторинговую оценку, которая выполняется перед принятием формальных правотворческих решений в целях обеспечения лучшего понимания возможных или потенциальных воздействий планируемого нормативного акта и ретроспективную мониторинговую оценку, проводимую после принятия нормативного акта, в ходе его применения или, в отдельных случаях, особенно если нормы ограничены во времени, непосредственно до или после завершения периода действия правовых норм» [21, с. 23].

Наиболее успешно исследованием проблем ОРВ на сегодняшний день занимается Центр ОРВ Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Управления оценки регулирующего воздействия создаются и в субъектах Российской 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». Даже из анализа названия этих отделов следует, что за основу осуществления ОРВ был 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.

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 нормативных правовых актов, 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. Но, что интересно в этой связи, Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) два года назад 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 нормативных правовых актов, 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» [22].

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, РСПП – это элемент гражданского общества, защищающий и поддерживающий, в основном, обеспеченных людей – бизнесменов и предпринимателей. В этой связи возникает справедливый вопрос: кто же скажет веское слово в поддержку социально незащищенных слоев общества?

В целях реализации норм Указа «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», о введении ОРВ, было принято Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», согласно которому, информация о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного

обсуждения должна размещаться на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В этой связи на федеральные органы исполнительной власти ложится обязанность размещать 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 [23].

Такая новелла, несомненно, является определенной ступенью демократизации нормотворческого процесса в Российской Федерации, так как способствует осуществлению функции проведения общественных консультаций, направленных на нахождение необходимых компромиссов между государственным аппаратом и различными институтами гражданского общества.

Однако как будет работать данный институт, неизвестно? Поступят ли необходимые заключения на проекты нормативных правовых актов со стороны представителей гражданского общества, научной общественности? Прислушаются ли субъекты нормотворчества к этим заключениям, либо отвергнут их как «нецелесообразные»? Время покажет!

Между тем, утверждение ОРВ будет попросту невозможным без необходимой институализации, то есть без внесения серьезных изменений в нормативные правовые акты 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», который активно обсуждался в Правительстве и Министерстве юстиции.

На основании сказанного можно сделать следующие выводы.

1. ОРВ – это важная и нужная инновационная деятельность в составе инструментов правового мониторинга, требующая систематизации и своего дальнейшего развития на основе изучения положительного как зарубежного, так и отечественного опыта, например Минэкономразвития.

2. Несмотря на национальные особенности правовых систем стран мира и определенные успехи в применении в отдельных западных странах таких важных инструментов в нормотворческом процессе как оценка регулирующего воздействия и антикоррупционная экспертиза, практически во всех странах существует одна и та же проблема - это создание действенной системы правового мониторинга.

3. Определенным этапом построения системы правового мониторинга является утверждение ОРВ.

4. Для этого необходимо идти по пути дальнейшей институализации ОРВ.

5. Утверждение в России ОРВ способствует развитию конструктивного диалога и взаимодействия между государственным аппаратом и институтами гражданского общества. При этом, наиболее активную позицию в этом направлении будут занимать бизнес-структуры.

6. Государственному аппарату следует проводить обязательные общественные консультации перед принятием социально значимых проектов нормативных правовых актов.

7. Развитие ОРВ способствует демократизации большинства видов нормотворческого процесса, а в итоге разработке качественного и эффективного законодательства.

8. Учитывая тот факт, что в России, как и за рубежом, повышается спрос на квалифицированных специалистов, способных на высоком научном и методологическом уровне проводить перспективную и ретроспективную ОРВ, необходимо во всех юридических вузах и факультетах, конечно, при наличии подготовленного преподавательского состава, организовать постоянную учебу сотрудников, участвующих в процессе проведения ОРВ. Также полезным будет разработка и включение в учебные планы юридических вузов и факультетов специальных инновационных курсов, посвященных теории и практике проведения ОРВ. Для этих целей можно использовать положительный опыт преподавания ОРВ в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», где данный курс имеет статус обязательного и с 2010 г. читается студентам второго курса факультета права, обучающимся по магистерской программе «Публичное право».

Литература:

1. Исаева Л.А. *Юридические технологии в деятельности уголовно-исполнительной системы: Автореф. ... канд. юрид. наук.* Владимир, 2008.
2. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. *Концепция мониторинга нормативных правовых актов.* М., 2011.
3. *Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко.* М., 2011.
4. *Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н.Н. Черногора.* М., 2010.
5. *Юридическая техника: Учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; Под ред. член.-корр. Т.Я. Хабриевой, проф. Н.А. Власенко.* М., 2009.
6. *Теория управления / Под ред. Ю.В. Васильева, В.Н. Парахиной, Л.Н. Ушвицкого.* М., 2005.
7. Меркулов Д.М. *Понятие и значение экологического прогнозирования и планирования как функции управления // Право и государство: теория и практика.* 2007. № 10.
8. Шаргородский М. Д. *Прогноз и правовая наука // Правоведение.* 1971. № 1.
9. *Sehen: Ulrich Karpen, Wolfgang Däubler, Volker Rieble, Markus Stoffels, Friedhelm Ros, Wolfgang Goos, Peter Berg. Folgenabschätzung im Arbeitsrecht // Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht (ZAAR); Auflage: 1., Aufl. (9. August 2007); Ulrich Karpen. Gesetzgebungslehre-neuevaluiert, Baden-Baden, 2006.*
10. *Ekkehard Hofmann. The New European Regulatory Impact Assessment in Theory and Practice, Review of the Environmental Law Network International 2007.*
11. Шевченко И.К., Костенко М.А. *Генезис моделей оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в социально-экономическом развитии: зарубежный опыт и российская перспектива // Известия Южного федерального университета. Технические науки.* 2012. № 8.
12. <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#6>.
13. <http://www.hse.ru/news/recent/56708508.html>.
14. *Официальный сайт Комитета по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров Российского Союза промышленников и предпринимателей // http://www.goskontrol-rspp.ru/publications.html.*
15. <http://www.hse.ru/news/recent/56708508.html>.
16. *Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне.* М., 2011.
17. Курносоев Ю. В. *Аналитика как интеллектуальное оружие.* М., 2012.

18. *Исаков В.Б. Правовая аналитика. Учебное пособие для студентов старших курсов и слушателей магистратуры. - М.: ГУ–ВШЭ, 2011.*
19. *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.*
20. *Минаев А.В. Методика и процедура «оценки регулирующего воздействия» проектов нормативных правовых актов в государственном управлении: потенциал и перспективы внедрения в Российской Федерации: Дисс. ... канд. социол. наук. - М., 2012.*
21. *Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве (проблемы теории и практики): Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2008.*
22. *Рос. газета. 9 мая 2012 г.*
23. *Рос. газета. 31 августа 2012 г.*

Сведения об авторе:¹

¹ *Арзамасов Юрий Геннадьевич*, профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», профессор кафедры «Юриспруденция, интеллектуальная собственность и судебная экспертиза» МГТУ им. Н.Э. Баумана, член Российского правотворческого общества, доктор юридических наук, профессор. E-mail: uarzamasov@hse.ru

Regulatory Impact Assessment: concept, function, problems of institutionalization

Arzamasov J.G., Doctor of Laws
Science, Professor

The article is devoted to the regulatory impact assessment (RIA) as a tool of legal monitoring aimed at improving the efficiency of the normmaking process. The types of legal monitoring are discussed. The concept and reveals the function of RIA are given. The genesis of the institution and the use of regulatory impact assessment are discussed. The major issues of institutionalization of RIA in Russia and the ways to solve them.

Keywords: *regulatory impact assessment, legal monitoring, monitoring of legal instruments, the legal institutionalization of monitoring the effectiveness of the state apparatus, the effectiveness of the legislation, the consequences of the adoption of regulations, legal outlook, public consultation.*

