

ЗАКОНЫ РОССИИ

О П Ы Т • А Н А Л И З • П Р А К Т И К А

12

декабрь 2017

Одностороннее волеизъявление

Методы воздействия на лиц,
вовлеченных в сферу
уголовной юстиции

Новая статья 844
Гражданского кодекса
Российской Федерации

Оценка эффективности
законодательства



ISSN 1992-8041



9 771992 804778

ЗАКОНЫ РОССИИ

ОПЫТ•АНАЛИЗ•ПРАКТИКА

Ежемесячный правовой журнал

Журнал включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук

Журнал включен в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

Учредитель: **Н.И. КАПИНУС**

Звоните:
(495) 772-4272

Пишите:
info@bukvoved.ru

Заходите:
www.bukvoved.ru

Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее размещение в СПС «КонсультантПлюс» и «Гарант».

Статьи, рассылаемые одновременно в несколько журналов, не рассматриваются, а отношения с автором редакция прекращает.

Перепечатка материалов без согласования с редакцией журнала «Законы России: опыт, анализ, практика» не допускается.

Точка зрения авторов может не совпадать с позицией редакции.

ISSN 1992-8041



9 771 992 804 778

Главный редактор – **Николай Иванович КАПИНУС**,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Гадис Абдуллаевич ГАДЖИЕВ, судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, научный руководитель юридического факультета и заведующий кафедрой гражданского права и процесса Санкт-Петербургского филиала Научного исследовательского университета «Высшая школа экономики», Заслуженный юрист Российской Федерации

Владимира Владимировна ДОЛИНСКАЯ, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

Александр Николаевич КОЗЫРИН, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», директор Института публично-правовых исследований

Николай Георгиевич КУТЬИН, доктор юридических наук

Ирина Валентиновна РЕШЕТНИКОВА, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского процесса Уральского государственного юридического университета, Председатель Арбитражного суда Уральского округа, Заслуженный юрист Российской Федерации

Борис Вульфovich РОССИНСКИЙ, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), Заслуженный юрист Российской Федерации

Николай Викторович ТИМОШИН, судья, председатель судебного состава Судебной коллегии по уголовным делам, член Президиума Верховного Суда Российской Федерации, Председатель Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации

Юрий Александрович ТИХОМИРОВ, доктор юридических наук, профессор, заместитель Руководителя Центра публичного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

Александр Германович ХАЛИУЛИН, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокуроров в уголовном судопроизводстве Академии Генеральной прокуратуры РФ, государственный советник юстиции 3 класса

Павел Сергеевич ЯНИ, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и криминологии Юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

РЕДАКЦИЯ

Ирина Александровна ДОРОВСКИХ, заместитель главного редактора

Виктория Валерьевна ПАНАРИНА, редактор

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия. Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-24180 от 20.04.06.

Адрес для корреспонденции: а/я 31, г. Москва, 105043. Телефон: 8 (495) 772-4272.

Подписано в печать 23.11.17. Формат 84 × 108 1/16.

Заказ № 3127. Тираж 5000 экз.

Подписной индекс:

36223 (каталог «Газеты и Журналы» агентства «Роспечать»)

Отпечатано с предоставленных готовых файлов в полиграфическом центре ФГУП Издательство «Известия» 127254, Москва, ул. Добролюбова, д. 6. Телефон: (495) 650-38-80. izv-udprf.ru

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

ГЛАВНАЯ ТЕМА

Илюшина М.Н. Односторонние юридически значимые волеизъявления сторон как правомерные волевые акты, влияющие на гражданские правоотношения	3
Родионова О.М. Гражданско-правовые формы односторонних волеизъявлений	8
Чеговадзе Л.А., Демин А.А. Гражданско-правовое регулирование действий в форме одностороннего волеизъявления	13
Левушкин А.Н. Односторонние волеизъявления супругов в имущественных семейных правоотношениях: теория и практика применения	17
Чашкова С.Ю. Правовая природа и виды односторонних волеизъявлений, совершаемых после открытия наследства	23
Долганова И.В. Односторонние волеизъявления в наследственном праве: вопросы теории и практики правоприменения	30
Гущин В.В., Добровинская А.В. Отказ наследника от права на наследство как акт одностороннего волеизъявления	34
Макарова О.А. Односторонние волеизъявления и их роль в возникновении прав участия (членства) в коммерческих корпорациях	38
Александрова С.Н. Специфика одностороннего волеизъявления в корпоративных правоотношениях	43
Микрюков В.А. Пределы аналогии закона в практике применения нормы п. 4 ст. 753 ГК России об односторонних актах	46
Милохова А.В. Односторонний отказ от исполнения договора возмездного оказания услуг: его пределы и условия реализации	53
Гуртовая А.Д. Согласие и соглашение: к вопросу о различии и тождестве волеизъявлений	58

ПРАКТИКА

<i>Необходимые пояснения</i>	
Фролов И.В. Имеет ли право финансовый управляющий на получение фиксированной суммы вознаграждения при заключении мирового соглашения?	62
<i>Взгляд на проблему</i>	
Агапов П.В. Несообщение о преступлении: уголовно-правовые и уголовно-процессуальные проблемы	67
<i>Специальный проект «Институт саморегулирования строительной отрасли: итоги и перспективы»</i>	
Долинская Л.М. Совершенствование системы организации безопасности условий и охраны труда в строительстве	71

NOTA BENE

<i>Комментарии и толкования</i>	
Капинус Н.И. Методы воздействия на лиц, вовлеченных в сферу уголовной юстиции	77
<i>Необходимые пояснения</i>	
Ефимова Л.Г. Краткий комментарий к новой статье 8441 Гражданского кодекса Российской Федерации	84
<i>Точка зрения</i>	
Доровских Е.М. Правовые аспекты развития института культурных прав граждан	90
<i>Взгляд на проблему</i>	
Чураков В.Д. Оценка фактического воздействия как инструмент обеспечения эффективности законодательства	97
Справочная информация	108

Консультант Главной темы – доктор юридических наук, профессор Марина Николаевна ИЛЮШИНА

**ВЗГЛЯД
НА ПРОБЛЕМУ**



Оценка фактического воздействия как инструмент обеспечения эффективности законодательства*

Владимир Дмитриевич Чураков*

Поиск инструментов оценки эффективности права

Существующее государственное управление далеко не всегда добивается требуемых результатов. Его качество в подавляющем большинстве случаев остается низким. Данный тезис доказывается как научными исследованиями¹, так и выступлениями Президента РФ, представителей Правительства РФ на различных форумах². В связи с этим эффективное управление, направленное на улучшение общей экономической конъюнктуры и сокращение издержек бизнеса и граждан, является одной из важнейших государственных задач. Данная задача напрямую связана с необходимостью обеспечения эффективности законодательства. Научный коллектив Института правовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в последние годы ведет активную исследовательскую работу в указанном направлении³. Следует отметить, что большинство стран параллельно используют различные процедуры для оценки эффективности правоприменительной деятельности, в особенности в сфере регулирования экономических отношений. В частности,

сложились следующие методики: мониторинг нормативных правовых актов; экспертиза нормативных правовых актов; оценка регулирующего воздействия; оценка фактического воздействия и др. Отдельным важным аспектом являются разрабатываемые Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ научные концепции развития российского законодательства⁴. Также была подготовлена Концепция федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации», принятие которого должно быть направлено на «повышение системности правового регулирования государственного управления путем создания совокупности норм и правил, а также требований к ним, обеспечивающей правовое регулирование единого и взаимосвязанного цикла государственного управления – от принятия решения (в том числе, планирования, включая стратегическое планирование) и организации его исполнения до мониторинга и контроля, коррекции принятых решений»⁵. Каждая из указанных методик, инструментариев обладает теми или иными преимуществами и может применяться на конкретном этапе нормотворческого процесса и контроля за его эффективностью. Настоящая статья посвящена одной из указанных выше методик – оценке фактического воздействия (далее – ОФВ).

* Работа подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2017 г.

** Стажер-исследователь Института правовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аспирант кафедры теории и истории права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

¹ См., например: Исследование проблем эффективности законодательства в экономической сфере / Институт правовых исследований ГУ-ВШЭ. М., 2009.

² См., например: <http://open.gov.ru/events/5515234/>.

³ См.: Институт правового мониторинга как инструмент оценки последствий нормативных актов / Институт правовых исследований ГУ-ВШЭ. М., 2010; Правовые акты: оценка последствий / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011.

⁴ См., например: 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 РФ. М.: Юриспруденция, 2015.

⁵ Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 132.

Данная процедура ретроспективной оценки нормативных правовых актов вступила в силу в Российской Федерации в 2016 г. В рамках ее осуществления проводится анализ действия уже существующих нормативных правовых актов с точки зрения их обоснованности и эффективности.

При этом само понятие «оценка фактического воздействия» не имеет единой трактовки, несмотря на нормативное определение целей ее проведения⁶. Поэтому следует отличать реальную и формализованную ОФВ. Последняя относится, скорее, к контролю соблюдения процедурных моментов, чем к анализу настоящего действия нормативного правового акта. При этом зачастую наблюдается разрыв между процедурами проверки и фактическим результатом. Реальная ОФВ, напротив, должна быть направлена на полноценный анализ последствий действия актов. Стоит упомянуть разрабатываемую в отечественной доктрине теорию эффективности законодательства в направлении «экономизации» оценок его действия⁷. Здесь может быть полезным инструментарий экономического анализа права, первоначально зародившийся в США, но получивший свое широкое распространение и на континенте⁸.

Иным отличием между обычной и детализированной процедурой ОФВ может являться непосредственный объект оценки. Определенно, возможен как анализ отдельного нормативного документа, так и совокупности актов, регулирующих конкретную отрасль. Например, при оценке эффективности законодательства в области государственных закупок должно исследоваться действие не только одного Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспече-

ния государственных и муниципальных нужд»⁹, но и подзаконные акты, принятые в его исполнение. Поэтому методика, применяемая при анализе различных объектов, также должна отличаться¹⁰.

Теоретическое обоснование необходимости ретроспективной оценки действия актов лежит в возможном различии между текстом нормативного правового акта и практикой его реализации, обусловленной различными неюридическими факторами, между «буквой закона» и «духом закона»¹¹.

Преимущества оценки фактического воздействия перед экспертизой нормативных правовых актов заключаются в расширении предмета анализа. В отличие от экспертизы, ОФВ предполагает анализ достижения заявленных целей регулирования и определение последствий принятия акта¹².

В статье оценивается текущее состояние ОФВ в Российской Федерации, анализируется международный опыт и предлагаются рекомендации по развитию процедуры ОФВ.

Оценка фактического воздействия в России реализуется сравнительно недавно. В связи с этим пока сложно делать полноценные выводы об ее качестве и необходимости дальнейшего существования. Однако уже на текущем этапе возможно провести предварительную оценку качества ОФВ.

На Официальном сайте для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (далее – Официальный сайт)¹³ опубли-

⁶ См.: Пункт 3 Правил проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

⁷ См.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015.

⁸ См.: Исследование проблем эффективности законодательства в экономической сфере / Институт правовых исследований ГУ-ВШЭ. М., 2009. С. 262–302; Правовые акты: оценка последствий / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011.

⁹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

¹⁰ *Bussmann W.* Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice // Evaluation. 2010. Vol. 16. Issue 3. P. 279–293.

¹¹ См., например: *Barnhizer D.* The Implementation Gap: What Causes Laws to Succeed or Fail? // Available at: http://works.bepress.com/david_barnhizer/79/. 2013; Center for International Private Enterprise and Global Integrity. Improving Public Governance: Closing the Implementation Gap Between Law and Practice // Available at: http://www.cipe.org/sites/default/files/publication-docs/GI%20CIPE_Implementation%20Gap_for%20web.pdf. 2012.

¹² См.: *Шестоперов О.М.* Доклад на конференции «Оценка программ и политик в России: становление профессии» (28–30 октября 2015 г., г. Москва) // http://nisse.ru/upload/iblock/8ee/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D1%8B_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%90%D0%A1%D0%9E%D0%9F%D0%9F_%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%8F%20%D0%9E%D0%A0%D0%92%20%D0%B2%D1%8B%D0%BF11.pdf. С. 4.

¹³ <http://regulation.gov.ru/#>.

кована информация лишь о проекте плана проведения оценки фактического воздействия на 2017 г. (далее – План ОФВ)¹⁴. При этом даже анализ указанного Плана демонстрирует существенные недостатки в проведении ОФВ.

Изначально размещенный проект Плана ОФВ включал в себя 46 федеральных законов, 42 акта Правительства РФ и 41 ведомственный нормативный правовой акт. В результате публичного обсуждения проекта поступило 84 предложения, из которых, по официальным данным, 71 было учтено, 2 – частично учтены. Однако доработанный после обсуждения проект Плана ОФВ содержит лишь 8 нормативных актов различных уровней, которые были окончательно предложены для проведения ОФВ. В отношении 19 нормативных актов решение о проведении ОФВ будет принято Правительственной комиссией по проведению административной реформы.

Таким образом, оценка фактического воздействия пока, скорее, создает лишь «иллюзию возможного влияния» заинтересованных акторов на нормотворческий процесс.

Развитие оценки фактического воздействия

В целом внедрение методики оценки фактического воздействия можно оценить как шаг вперед в развитии государственного управления. Сами аспекты совершенствования ОФВ, на наш взгляд, необходимо разделить на две группы: институциональные и содержательные.

Институциональные аспекты касаются регулирования формы организации процедуры и проявляются, прежде всего, в построении и регламентации всего процесса оценки фактического воздействия, тогда как содержательные аспекты затрагивают именно проблему применяемой методологии при оценке эффективности действующих нормативных правовых актов.

Институциональные аспекты

Выделим институциональные аспекты развития ОФВ. К ним относятся следующие вопросы: установление площадки для обсуждения актов; вовлечение заинтересованных субъектов для участия в обсуждении; установление категорий субъектов,

осуществляющих экспертную оценку актов; дифференциация процедуры ОФВ.

В Российской Федерации обсуждение проектов нормативных правовых актов, а также действующих актов проводится, прежде всего, посредством использования Официального сайта. Подобный механизм определенно имеет как преимущества, так и недостатки. Основное преимущество заключается в возможности выражения собственной позиции с использованием онлайн-ресурсов и получения экспертного отклика на представленное предложение. Однако фактически выражение мнения является «односторонней» процедурой, поскольку не создается полноценной площадки для обсуждения проекта с другими заинтересованными лицами. Следовательно, более эффективным методом было бы использование ресурса, где участники могут беспрепятственно, в онлайн-режиме обмениваться своими мнениями. Существующий в настоящий момент форум не используется и в принципе направлен лишь на обсуждение работы Официального сайта¹⁵.

Заинтересованные субъекты активно вовлекаются в процесс обсуждения нормативного регулирования в Российской Федерации. Любое заинтересованное лицо, независимо от каких-либо факторов, имеет право высказать свое мнение и представить предложения в отношении нормативного правового акта на Официальном сайте. Так, активными участниками являются различные некоммерческие организации, объединения предпринимателей, иные юридические лица. Например, к ним относятся: Опора России, Российский союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата Российской Федерации. Для постоянных экспертов предусматривается рассылка материалов, касающихся оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия, по электронной почте.

В соответствии с действующим порядком заключения по итогам фактического воздействия готовятся сотрудниками Министерства экономического развития, отдельно Министерством юстиции представляется правовая позиция¹⁶. То есть оцен-

¹⁵ <http://regulation.gov.ru/Forum/>.

¹⁶ См.: Пункт 22 Правил проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83.

¹⁴ По состоянию на 17.07.2017.

ка нормативного регулирования осуществляется штатными работниками на постоянной основе. Это влечет за собой ряд факторов, которые могут оказать негативное влияние на качество подготавливаемых заключений. Во-первых, регулирование общественных отношений в современном мире означает наличие большого количества сфер, в которых действуют нормативные правовые акты. В подтверждение данного тезиса достаточно взглянуть на классификатор правовых актов, утвержденный Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511¹⁷. Следовательно, обладание специальными знаниями во всех областях социальной жизни в принципе невозможно. Однако специальные знания однозначно требуются для всестороннего анализа и оценки действующего регулирования. Во-вторых, экономическое стимулирование работников не зависит от качества подготовленного заключения. Иными словами, их заработная плата практически неизменная, и обоснованность конкретного заключения напрямую не влияет на ее выплату. При этом именно подобное стимулирование зачастую может играть ключевую роль в обеспечении надлежащей работы. В-третьих, следует отметить опыт иностранных государств по привлечению сторонних экспертов. Так, по данным на 2014 г., частные консультанты привлекаются в 14 государствах, академическое сообщество – в 13¹⁸. Активизация привлечения третьих лиц может повысить качество готовящихся заключений. Наконец, подготовка Министерством экономического развития заключений об оценке фактического воздействия актов, разработанных этим же Министерством, означает своеобразный «конфликт интересов», требующий критики собственной инициативы. Следовательно, возможно намеренное обесценивание действия ОФВ в подобном ключе¹⁹. И самое главное: важно, чтобы указанные заключения использовались в непосредственной работе органов власти, а не демонстрировали лишь развитие процедуры.

Качественное проведение оценки действия актов требует значительных материальных и ка-

дровых ресурсов. Учитывая огромное количество действующих в России нормативных правовых актов²⁰, невозможно обеспечить полноценный анализ всей нормативной базы. Так, в материалах Национального института системных исследований проблем предпринимательства отмечается, что в план проведения ОФВ ежегодно требуется включать минимум 515–540 актов. Соответственно, Правительственная комиссия по проведению административной реформы должна собираться два раза в неделю, что является фактически невыполнимым требованием²¹. Помимо значительного объема действующего нормативного регулирования необходимо отметить значительное количество программных документов, устанавливающих стратегические ориентиры развития Российской Федерации²².

В связи с этим представляется целесообразным разделять акты в зависимости от степени регулирующего воздействия и, соответственно, обеспечивать различный подход и глубину проведения ОФВ. Подобное деление уже существует при проведении оценки регулирующего воздействия²³ (далее – ОРВ). Однако классификация осуществляется на основании качественного критерия наличия

²⁰ Например, в соответствии с официальной статистикой, представленной на сайте Государственной Думы РФ (<http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/>), в Государственную Думу четвертого созыва было внесено 4808 законопроектов, в Государственную Думу пятого созыва – 4391 законопроект, в Государственную Думу шестого созыва – 7129 законопроектов, в Государственную Думу седьмого созыва (по состоянию на 20.07.2017) – 1030 законопроектов.

²¹ См.: Рукавишникова Т.Л., Маслаков В.А., Шестоперов О.М. Оценка фактического воздействия 1.0 – Оценка регулирующего воздействия 3.0 // http://nise.ru/analytics/monitoring/?ELEMENT_ID=21242. С. 13.

²² Например: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Стратегия развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года, утв. приказом Минпромторга РФ от 23 октября 2009 г. № 965; Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203.

²³ См.: Пункт 6 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

¹⁷ СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

¹⁸ OECD Regulatory Policy Outlook 2015 // OECD Publishing. Paris. P. 137.

¹⁹ См.: Зензинов Г.А. Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов // Юридическая мысль. 2016. № 5. С. 31.

новых или измененных обязанностей, запретов и ограничений для адресатов правового регулирования. Некоторая неопределенность формулировки создает возможность для разработчиков актов манипулировать отнесением акта к высокой, средней или низкой степени регулирующего воздействия и на основании этого проводить «ослабленную» процедуру ОРВ²⁴. Следовательно, для большей объективности указанного процедурного момента и сведения к минимуму усмотрения правоприменителей предлагается установление количественного критерия степени регулирующего воздействия.

Здесь следует отметить опыт Германии, где установлен денежный «порог» (1 млн евро) воздействия нормативного правового акта на общественную жизнь²⁵. При превышении «порога» проводится полная и детальная процедура оценки эффективности нормативного акта. Напротив, если акт не столь существенен для экономического благосостояния государства, бизнес-структур, граждан, оценка его фактического воздействия может не проводиться.

Содержательные аспекты

Теперь рассмотрим содержательные аспекты процедуры оценки фактического воздействия, которые следуют из указанных выше институциональных особенностей и включают в себя возможные методологические принципы, применимые в рамках ОРВ. Большинство русскоязычных публикаций по методологии проведения оценки фактического воздействия в настоящее время концентрируются на описании действующего нормативного регулирования и практически не затрагивают проблему усовершенствования процедуры ОРВ²⁶. Однако именно содержание самой процеду-

ры, методологические ориентиры, используемые приемы и способы являются ключевыми факторами для успешного применения и развития института оценки эффективности актов *ex post*.

Прежде всего при установлении дифференцированной процедуры ОРВ возможно применение соответствующих различных методик. По нашему мнению, ОРВ следует разделить на детализированную и обычную процедуры. Детализированная процедура оценки фактического воздействия должна включать анализ как экономических, так и иных последствий (социальных, политических, экологических и др.) регулирования. В отношении оценки регулирующего воздействия подобная методика успешно применяется в зарубежных юрисдикциях²⁷. Детализированная процедура должна быть четко регламентирована, в особенности следует установить обязательность включения существенных сведений в отчеты об оценке фактического воздействия. Кроме того, детализированная процедура может предусматривать удлиненные сроки проведения оценки в целях обеспечения качественного и всестороннего анализа²⁸.

В свою очередь, обычная процедура ОРВ может оставлять место для дискреции со стороны регулирующих органов, предусматривать необязательные для анализа блоки информации. Соответственно, сроки проведения обычной процедуры ОРВ должны быть меньше, чем детализированной процедуры.

Как смежная оценке регулирующего воздействия процедура ОРВ предполагает сходные подходы. П. Лэдегаардом предложено учитывать различные уровни тестов для проверки качества заключений об ОРВ: тест соответствия (*compliance test*), тест качества процедур (*performance test*), тест

²⁴ См., например: Чураков В.Д. Анализ качества составления сводных отчетов об оценке регулирующего воздействия (ОРВ) // Право и экономика. 2016. № 8. С. 64–65.

²⁵ OECD Regulatory Policy Outlook 2015 // OECD Publishing. Paris. P. 123.

²⁶ См., например: Симакова Е.К. Методика оценки фактического воздействия нормативно-правовых актов // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2016. № 4. С. 25–30; Торло Е.А. Механизмы определения результативности воздействия государственного регулирования на состояние предпринимательства // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. Т. 1. С. 59–64; Абрамова Д.Р., Дудник Д.В. Экономическая оценка фактического воздействия нормативных правовых актов в сфере размещения государственного заказа // Сборник трудов конференции «Проблемы достижения экономической

устойчивости и социальной сбалансированности: императивы, правовые и хозяйственные механизмы (г. Краснодар, 24–25 апреля 2015 г.). С. 40–43.

²⁷ См., например: Арзамасов Ю.Г. Оценка регулирующего воздействия: понятие, функции, проблемы институционализации // Право и образование. 2013. № 11. С. 4–17.

²⁸ Вопрос установления конкретных сроков является отдельной важной темой исследования, поскольку в условиях общей высокой нагрузки и недостаточных сроков зачастую отмечается снижение качества работы. Подобное мнение существует, в частности, в отношении работы судей при большой загруженности судов делами. См.: Интервью А. Боннера «Совесть суду нужна, и очень нужна» // https://zakon.ru/discussion/2017/07/06/sovest_sudu_nuzhna_i_ochen_nuzhna_intervyu_aleksandra_bonnera.

результативности (function test)²⁹. Тест соответствия означает формальную проверку заключения на соблюдение предустановленных правил. Тест качества процедур используется для исследования качества аналитических механизмов. Наконец, тест результативности сравнивает результаты ОРВ с существующей действительностью³⁰. Таким образом, каждый тест представляет собой своеобразное «углубление» в проводимый анализ. Данные тесты определенно могут применяться не только в отношении оценки качества заключений об ОРВ, но и в отношении иных сторон оценки эффективности нормативного регулирования, в том числе в отношении оценки фактического воздействия.

Следовательно, детализированная процедура ОФВ может считаться проведенной качественно исключительно при прохождении всех трех вышеуказанных тестов в совокупности. Напротив, для обычной процедуры, в зависимости от степени регулирующего воздействия акта, может быть достаточно прохождения только теста соответствия или теста соответствия совместно с тестом качества процедур.

Общий контроль за эффективностью действующего регулирования также предполагает наличие автоматических средств утраты актом юридической силы. Ключевую роль в сокращении бремени регулирования и в ликвидации «мертвых» актов играет норма об истечении срока действия (sunset clause). Механизм автоматического истечения срока действия предполагает, что нормативный правовой акт утрачивает силу по истечении определенного периода времени, если о его продлении не было последующего прямого указания в законе. Sunset clause активно применяется в законодательстве многих штатов США³¹. Это позволяет без лишних временных и человеческих затрат исключать неэффективное, не оправдавшее себя регулирование или же прекращать действие принятых ранее

временных мер. Примером установления автоматического окончания срока действия нормативных правовых актов может служить ч. 2 ст. 115k Основного закона Федеративной республики Германия, в которой предусматривается утрата юридической силы актов, принятых в условиях чрезвычайного положения, по истечении шестимесячного срока с момента отмены чрезвычайного положения³².

Эффективным приемом оценки действия нормативных правовых актов может быть проведение сравнительных исследований (benchmarking)³³. При этом следует выделить несколько аспектов проведения возможных сравнений.

Во-первых, это использование международного опыта. В таком разрезе сравнивается действие одного и того же правового института в различных юрисдикциях с использованием методологии сравнительного правоведения.

Во-вторых, учитывая федеративное устройство нашего государства, сравниваться между собой могут действия актов на территории различных субъектов. Однако важно принимать во внимание особенности конкретного территориального образования, традиций проживающих на территории субъекта народов. В этом отношении полезным инструментом является проведение правового эксперимента. Под правовым экспериментом понимается «институт правовой системы, проводимый уполномоченными органами с целью фактической проверки обоснованности правовых моделей и проектируемых форм их использования»³⁴.

Наконец, полезным может быть использование ретроспективных сравнений. Например, анализ действия нормы за конкретный прошедший временной период может служить инструментом оценки эффективности правового регулирования с учетом политического и экономического контекста. На основании подобных ретроспективных сравнений возможно совершенствование принятия управленческих решений. В связи с этим осо-

²⁹ Ladegaard P. Measuring RIA Quality and Performance // in Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? Ed. by Kirkpatrick C., Parker D. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, 2007.

³⁰ См.: Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 25.

³¹ Hahn R.W. State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis // in Cost-benefit Analysis: Legal, Economic and Philosophical Perspectives. Ed. by Adler M., Posner E. The University of Chicago Press. Chicago, 2001. P. 46–47.

³² Basic Law for the Federal Republic of Germany // <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>. P. 112.

³³ Productivity Commission. Identifying and Evaluating Regulation Reforms. Research Report // Canberra. 2011. P. 347–376.

³⁴ Правовые модели и реальность: монография / О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2014. С. 82.

бое внимание необходимо уделять своевременности и достоверности собираемых статистических данных.

Выводы

Проведенный анализ показывает, что процедура оценки фактического воздействия пока не активно применяется в Российской Федерации, несмотря на наличие обеспечивающего правового регулирования. Определенно, внедрение процедуры и получение эффективных результатов от ее действия обычно требуют длительного времени. Так, ОРВ тоже имеет существенные недостатки, несмотря на уже довольно существенный период ее применения³⁵.

Таким образом, можно рекомендовать следующие меры по развитию ОФВ, ее внедрению в общий контекст функционирования инструментов по оценке эффективности законодательства:

1. Установление контроля за формированием плана проведения оценки фактического воздействия, в том числе общественного контроля. Как было показано выше, текущий план проведения оценки фактического воздействия на 2017 г. был существенно сокращен по сравнению с первичной версией, и многие предложения, высказанные заинтересованными субъектами, не были приняты.

2. Создание надлежащих институциональных рамок осуществления ОФВ.

3. Усовершенствование применяемых методов в рамках проведения ОФВ.

4. Существующая методика оценки фактического воздействия, утвержденная приказом Министерства экономического развития от 11 ноября 2015 г. № 830, является, скорее, рамочным актом, рекомендующим общие принципы и раскрывающим некоторые конкретные моменты проведения ОФВ. Однако в целях эффективной оценки необходимо наличие детальной инструкции для органов власти. Такие инструкции приняты в некоторых зарубежных государствах³⁶.

³⁵ См., например: Регулирующее воздействие: методики и опыт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт правовых исследований. М.: Юриспруденция, 2016. С. 46–67.

³⁶ См., например: Guidelines on Ex-post evaluation of legislation in the Republic of Kosovo. Approved on 38 meeting of the Government of the Republic of Kosovo (Decision № 03/38, 15.07.2015) // <http://www.kryeministri-ks.net/repository/>

5. Подготовка специалистов, обладающих комплексными, междисциплинарными знаниями в области государственного управления, экономики и юриспруденции, а также внедрение соответствующих образовательных программ в высших учебных заведениях.

Главным образом необходимо обеспечить сокращение разрыва между формальными процедурами и деятельностью органов. ОФВ должна стать реальным элементом государственного управления, что позволит в определенной степени способствовать подъему экономики.

Библиографический список

1. *Абрамова Д.Р., Дудник Д.В.* Экономическая оценка фактического воздействия нормативных правовых актов в сфере размещения государственного заказа: сборник трудов конференции «Проблемы достижения экономической устойчивости и социальной сбалансированности: императивы, правовые и хозяйственные механизмы (г. Краснодар, 24–25 апреля 2015 г.).
2. *Арзамасов Ю.Г.* Оценка регулирующего воздействия: понятие, функции, проблемы институализации // *Право и образование.* 2013. № 11.
3. *Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б.* Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // *Проектирование, мониторинг и оценка.* 2011. № 1.
4. *Зензинов Г.А.* Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов // *Юридическая мысль.* 2016. № 5.
5. Институт правового мониторинга как инструмент оценки последствий нормативных актов / Институт правовых исследований ГУ-ВШЭ. М., 2010.
6. Интервью А. Боннера «Совесть суду нужна, и очень нужна» // https://zakon.ru/discussion/2017/07/06/sovest_sudu_nuzhna_i_ochen_nuzhna_intervyu_aleksandra_bonnera.
7. Исследование проблем эффективности законодательства в экономической сфере / Институт правовых исследований ГУ-ВШЭ. М., 2009.
8. 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 РФ. М.: Юриспруденция. 2015.

[docs/2_Guidelines_on_Ex-post_evaluation.pdf](https://www.regulatory.gov/sites/default/files/omb/assets/regulatory_matters_pdf/a-4.pdf); USA Circular A-4 «Regulatory Analysis» (September 17,2003) // https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/regulatory_matters_pdf/a-4.pdf.

9. Правовые акты: оценка последствий / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011.
10. Правовые модели и реальность: монография / О.А. Акопян, Н.В.Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2014.
11. Регулирующее воздействие: методики и опыт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт правовых исследований. М.: Юриспруденция, 2016.
12. *Рукавишникова Т.Л., Маслаков В.А., Шестоперов О.М.* Оценка фактического воздействия 1.0 – Оценка регулирующего воздействия 3.0 // http://nisse.ru/analytics/monitoring/?ELEMENT_ID=21242.
13. *Симакова Е.К.* Методика оценки фактического воздействия нормативных правовых актов // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2016. № 4.
14. *Тюрло Е.А.* Механизмы определения результативности воздействия государственного регулирования на состояние предпринимательства // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2015. Т. 1.
15. *Чураков В.Д.* Анализ качества составления сводных отчетов об оценке регулирующего воздействия (ОРВ) // Право и экономика. 2016. № 8.
16. *Шестоперов О.М.* Доклад на конференции «Оценка программ и политик в России: становление профессии» (28–30 октября 2015 г., г. Москва) // http://nisse.ru/upload/iblock/8ee/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D1%8B_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%90%D0%A1%D0%9E%D0%9F%D0%9F_%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%8F%20%D0%9E%D0%A0%D0%92%20%D0%B2%D1%8B%D0%BF11.pdf.
17. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; ИНФРА-М, 2015.
18. *Южаков В.Н.* Государственное управление по результатам: о подготовке проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1.
19. *Barnhizer D.* The Implementation Gap: What Causes Laws to Succeed or Fail? // Available at: http://works.bepress.com/david_barnhizer/79/. 2013.
20. *Bussmann W.* Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice // Evaluation. 2010. Vol. 16. Issue 3.
21. *Hahn R.W.* State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis // in *Cost-benefit Analysis: Legal, Economic and Philosophical Perspectives*. Ed. by Adler M., Posner E. The University of Chicago Press. Chicago, 2001.
22. *Ladegaard P.* Measuring RIA Quality and Performance // in *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Ed. by Kirkpatrick C., Parker D. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, 2007.