

ПРАВО И ЭКОНОМИКА

ДОКУМЕНТЫ КОММЕНТАРИИ ПРАКТИКА

ИЗДАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОЮЗА ЮРИСТОВ

8/2016
август

ЗАКЛЮЧЕНИЕ, ИЗМЕНЕНИЕ
И ИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРОВ

АКСИОЛОГИЧЕСКИЕ ДЕФЕКТЫ
В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

ГЧП

ПРАВО ВТО

КОНТРОЛЬ НАД КОРПОРАЦИЕЙ

СУДОХОДСТВО
В БЕРИНГОВОМ ПРОЛИВЕ

ПРИСВОЕНИЕ АВТОРСТВА

ДИСПОЗИТИВНОСТЬ
В АВТОРСКОМ ПРАВЕ

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ

СВОДНЫЕ ОТЧЕТЫ
ОБ ОЦЕНКЕ РЕГУЛИРУЮЩЕГО
ВОЗДЕЙСТВИЯ

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НЕЗАКОННОЙ ЛЕГАЛИЗАЦИИ
ДОХОДОВ



ПОДПИСКА
см. 4 стр. обл.

ПРАВО И ЭКОНОМИКА

Аналитика Комментарии Практика

Издание Международного союза юристов

№ 8 (342) 2016

Информационно-аналитический, научный и научно-практический журнал по российскому законодательству для руководителей и юристов
Издается с февраля 1993 года
Выходит один раз в месяц

РЕДАКЦИЯ

ООО «Юридический Дом «Юстицинформ»

Главный РЕДАКТОР

В.А. Вайтан

Заведующий кафедрой Юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова, Почетный юрист города Москвы, кандидат юридических наук, доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Г.Д. Баренбойм

Главный вице-президент Международного союза (супружества) юристов, кандидат юридических наук

С.А. Боголюбов

Зав. отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор

Е.П. Лубин

Зав. кафедрой предпринимательского права Юридического факультета имени М.В.Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ

Н.А. Егорова

Заведующий кафедрой, и.о. зав. кафедрой предпринимательского инициативного права Юридического факультета им. М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности РАНХиГС, доктор юридических наук

С.С. Еремин

Зав. кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве РФ, кандидат юридических наук, доцент

М.Л. Захаров

Главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор

В.Б. Исаков

Заведующий кафедрой теории и истории права Факультета права НИУ Высшая школа экономики, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ

В.П. Колмогоров

Доктор Международной академии информатизации и Международной транспортной академии, кандидат экономических наук

С.В. Кузнецов

Заместитель Гражданского департамента Внешэкономбанка, кандидат экономических наук

А.Л. Жаковский

Научный руководитель Исследовательского центра частного права при Президенте РФ, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ

Ю.П. Орловский

Зав. кафедрой трудового права и права социального обеспечения Факультета права НИУ Высшая школа экономики, доктор юридических наук, профессор

А.А. Требков

Председатель Международного союза юристов, кандидат юридических наук, Заслуженный юрист РФ

О.М. Фаткудинов

доктор юридических наук, профессор

Н.А. Хаванский

Заслуженный юрист РФ

В.И. Чайка

Арбитр Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате РФ

Журнал зарегистрирован в Комитете РФ по печати:

№ 0110321 от 22.02.93 (04.01.2002)

© ООО «Юридический Дом «Юстицинформ», 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ГРАЖДАНСКОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Общие вопросы

4 Кожокарь И.П.

Аксиологические дефекты нормативной подсистемы механизма гражданско-правового регулирования

9 Громова Е.А.

Некоторые проблемы Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

13 Гуляева Т.К.

Система оценки риска и научного обоснования в «праве ВТО» и национальном праве государств-членов

Корпоративное право

18 Гудков А.В.

Контроль над корпорацией с помощью договора

Транспортное законодательство

27 Норкина Е.В.

Правовые основы судоходства в Беринговом проливе

Защита интеллектуальной собственности

33 Богданова О.В.

Присвоение авторства как способ нарушения авторских прав

36 Будник Р.А.

Диспозитивность как основа инклузивного механизма регулирования авторских отношений

Антимонопольное законодательство

42 Самолысов П.В.

Административные правонарушения против

**Журнал включен ВАК при Минобрнауке России
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 РИНЦ
(Российский индекс научного цитирования)**

ИЗДАТЕЛЬ И РЕДАКЦИЯ:

ООО «Юридический дом «Юстицинформ»

Генеральный директор

Виталий Прошин

Заместители главного редактора

Анна Лаврик

Константин Гузанов

Компьютерная верстка

Оксана Дегнер

Адрес редакции и издателя:

119607, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 94, офис 7

Телефон: (495) 232-1242

E-mail: info@jusinf.ru, podpiska@jusinf.ru

<http://www.jusinf.ru>

РАЗМЕЩЕНИЕ РЕКЛАМЫ:

Телефон: (495) 232-1242

E-mail: reclama@jusinf.ru

РАСПРОСТРАНЕНИЕ И ПОДПИСКА:

Телефон: (495) 232-1242

E-mail: podpiska@jusinf.ru

Сдано в набор 01.08.2016.

Подписано в печать 31.08.2016.

Бум. офсетная № 1. Формат 60×84/8

Гарнитура «Журнальная». Печать офсетная

Печ. л. 10. Заказ

Отпечатано в типографии ООО «Принт-Формула»
г. Москва, 117437, ул. Профсоюзная, д. 104

www.print-formula.ru

Подписной индекс журнала

в каталоге агентства «Роспечать» — 72260

Цена свободная

**Журнал подготовлен с использованием
информационно-правовой системы «Консультант-Плюс»**

Количество экземпляров журнала, поступающих в
розницу, ограничено

При использовании опубликованных материалов
журнала ссылка на «Право и экономика» обязательна.
Перепечатка допускается только по согласованию с
редакцией. Точка зрения редакции не всегда совпадает с
точкой зрения авторов публикаций. Ответственность за
достоверность информации в рекламных объявлениях
несут рекламодатели.

порядка управления при осуществлении
государственного контроля за соблюдением
антимонопольного законодательства

ВЛАСТЬ И ПРАВО

55 Чураков В.Д.

Анализ качества составления Сводных отчетов об
оценке регулирующего воздействия (ОРВ)

ФИНАНСЫ И НАЛОГИ

72 Лысова Ю.В.

О гражданско-правовой ответственности за
применение законодательства о противодействии
легализации доходов, полученных преступным
путем, и финансированию терроризма

**Владимир ЧУРАКОВ**УДК 342
Шифр ВАК 12.00.14

АНАЛИЗ КАЧЕСТВА СОСТАВЛЕНИЯ СВОДНЫХ ОТЧЕТОВ ОБ ОЦЕНКЕ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ (ОРВ)

Введение

Качество нормативных актов и, соответственно, всего правового регулирования напрямую зависит от эффективности управления. В связи с этим в целях повышения качества регулирования общественных отношений особую актуальность приобретают научные разработки в указанной сфере. В частности, Институт правовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» проводит исследования в области оценки рисков в правотворчестве и правоприменительной практике, правового прогнозирования, правового моделирования. Одним из направлений упомянутых исследований является оценка регулирующего воздействия. Так, под редакцией директора Института Ю.А. Тихомирова недавно была выпущена брошюра «Регулирующее воздействие: методики и опыт» [6], в разработке которой, помимо сотрудников Института, также приняли участие представители Министерства экономического развития Российской Федерации.

Целью настоящей работы является обобщение и анализ практики составления разра-

ботчиками нормативных правовых актов Сводных отчетов об оценке их регулирующего воздействия. Составление сводного отчета об ОРВ является ключевым этапом соответствующей процедуры, поскольку данный инструмент используется для обнародования наиболее важных сведений о предполагаемых эффектах нормативного акта, которые впоследствии становятся предметом для публичного обсуждения. Требования к составу информации в сводном отчете перечислены в п. 15 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (далее — Правила проведения ОРВ).

Важно отметить, что обязательное содержание отчетов зависит от степени регулирующего воздействия акта (высокой, средней или низкой). Наиболее полно отчеты должны составляться в отношении проектов актов с высокой степенью регулирующего воздействия. Отчеты для проектов ак-

тов со средней степенью регулирующего воздействия могут не содержать информацию об отмене обязанностей, запретов или ограничений для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. В отношении проектов актов с низкой степенью регулирующего воздействия обязательное содержание сводных отчетов минимально. В них, в том числе, допустимо не указывать сведения об анализе международного опыта в соответствующих сферах деятельности; оценке расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; оценке расходов и доходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений.

Сводный отчет составляется разработчиком проекта акта (поправок, решений) и размещается на Официальном сайте для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения в информационно-телекомму-

никационной сети «Интернет» — www.regulation.gov.ru (далее — Официальный сайт).

Правила составления сводных отчетов и требования к их содержанию в целом соответствуют мировым стандартам для процедуры ОРВ. При этом является принципиальным вопросом, актуальный во многом для всей российской правовой системы, — насколько право-применительная практика соответствует формальным требованиям.

В настоящей работе предпринята попытка дать некоторые ответы на данный вопрос. Целью является проведение эмпирического анализа содержания сводных отчетов, в том числе их проверка на предмет наличия необходимых сведений, полноты и качества заполнения соответствующих разделов сводных отчетов. Это, в свою очередь, позволит оценить качество составления сводных отчетов об ОРВ в целом.

Выборочная совокупность

Для анализа были взяты 169 сводных отчета, размещенных на Официальном сайте. В выборку вошли все размещенные на момент проведения исследования отчеты, составленные пятью разработчиками (Федеральной антимонопольной службой России, Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации, а также Министерством спорта Российской Федерации) в отношении проектов феде-

Чураков Владимир Дмитриевич**
Стажер-исследователь Института правовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), аспирант Кафедры теории и истории права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).
Специалист в области теории права. Основные направления научных исследований: экономический анализ права, оценка регулирующего воздействия, применение количественных методов в оценке эффективности права.
Ключевые работы автора:
Глава книги Кашанин А. В., Чураков В. Д. Анализ практики составления разработчиками нормативных правовых актов сводных отчетов об ОРВ // В кн.: Регулирующее воздействие: методики и опыт / Отв. ред.: Ю. А. Тихомиров. М. : Юриспруденция, 2016. С. 46-67.
Статья Чураков В. Д. Правовые проблемы модернизации экономики и общества // Законодательство и экономика. 2015. № 6. С. 28-39.
Участвовал в таких научно-исследовательских проектах как:
— Консультационные услуги по проведению комплексного анализа нормативных правовых актов, указаний, писем и других документов федеральных органов исполнительной власти на предмет их влияния на правовое положение и эффективность производственно-экономической деятельности Заказчика для нужд ПАО «Газпром»;
— Комплексный анализ мирового опыта информационного обеспечения государственных (муниципальных) закупок, в том числе в государствах-членах Евразийского экономического союза. Разработка предложений по совершенствованию системы информационного обеспечения государственных (муниципальных) закупок.

ральных законов безотносительно периода их публикации. Использование указанных критериев обусловлено, во-первых, значением федеральных законов, которые в отличие от иных видов нормативных правовых актов регулируют наиболее важные общественные отношения, а также важностью регулирующей деятельности перечисленных ведомств с точки зрения состояния экономики и одних из наиболее актуальных направлений развития сфер управления.

При проведении исследования было выявлено несколько проблем, связанных с размещением сводных отчетов на сайте regulation.gov.ru. Все они так или иначе связаны с техни-

ческими несоответствиями. Во-первых, существуют ситуации, когда при нажатии на ссылку для скачивания сводного отчета открывается иной документ, в том числе пояснительная записка¹ и сводка предложений². Во-вторых, файл сводного отчета может быть поврежден, и, соответственно, возможность его просмотра с помощью общепринятых технических средств отсутствовать³, либо просто содержать пустую страницу⁴. Наконец, сам интерфейс сайта может не предусматривать наличие сводного отчета о проведении ОРВ⁵.

В этой связи некоторые отчеты были исключены из обозначенной выборки в связи с их формальным отсутствием

** Стажер-исследователь Института правовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), аспирант Кафедры теории и истории права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ). E-mail: vchurakov@hse.ru.

1 См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=19390>.

2 См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=9337>.

3 См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=7054>.

4 См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=17962>.

5 См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=39360>.

на сайте. Соответственно, окончательная выборка составляет 146 сводных отчетов, 14 % отчетов не могут быть загружены из-за технических несоответствий (таблица 1).

Таблица 1. Распределение выборки сводных отчетов по разработчикам НПА.

Всего проектов	
ФАС России	20
Минэкономразвития России	86
Минпромторг России	15
Минздрав России	18
Минспорт России	7

При этом из 146 отчетов тридцать один составлен в отношении проектов актов с высокой степенью регулирующего воздействия, восемьдесят один — со средней степенью регулирующего воздействия, тридцать четыре — с низкой⁶.

Предметом анализа в настоящей работе стали следующие разделы сводных отчетов:

- описание целей предлагаемого регулирования;
- группы субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием;
- количественная оценка расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- количественная оценка расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо изменением содержания таких обязанностей и ограничений;
- риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий;

- индикативные показатели для оценки достижения заявленных целей регулирования;
- предложение иных способов решения проблемы;
- анализ международного опыта в соответствующей сфере деятельности;
- иные сведения, позволяющие оценить обоснованность предлагаемого регулирования.

Помимо указанных разделов был проанализирован формат, в котором размещаются сводные отчеты; сферы общественных отношений, на которые направлена мера регулирования; совпадение сроков публичного обсуждения в сводном отчете и в форме на Официальном сайте, а также характер решения по итогам процедуры ОРВ.

Формат сводного отчета

Прежде всего, в рамках исследования внимание было обращено на различные электронные форматы, в которых составляются сводные отчеты (рисунок 1).

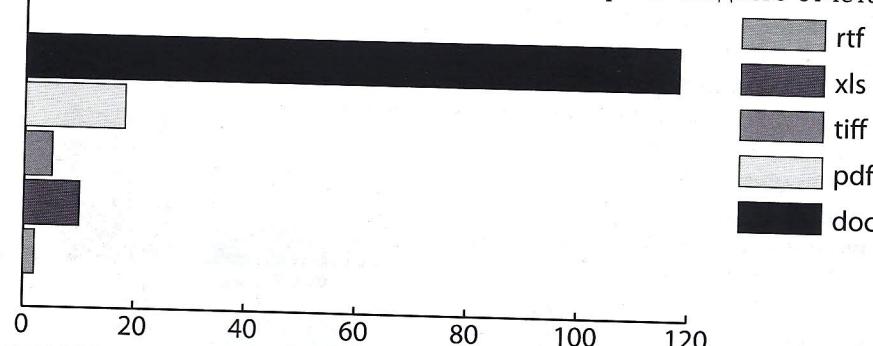
Большинство отчетов составляются разработчиками в формате doc (80%), 21 отчет (14%) составлен в формате pdf, незначительная доля отчетов в форматах xls (3%), tif (1%) и rtf (1%). В целях обеспечения единства предлагается уста-

новить единые технические требования к формату сводных отчетов. Техническая составляющая процедуры оценки регулирующего воздействия является неотъемлемой частью качественного процесса. Логикой процедуры ОРВ предполагается достаточно высокий уровень ее информационного обеспечения, уровень прозрачности и открытости документов должен гарантировать возможности всех заинтересованных лиц ознакомиться с результатами ОРВ. Более того, важно обеспечить машиночитаемость документов в целях их последующего анализа, составления статистической отчетности. Сводные отчеты в формате tif не позволяют осуществить подобный анализ без лишних издержек. Таким образом, одинаковый формат сводных отчетов оказывает косвенное влияние на качество процедуры ОРВ.

Сфера регулирования

В настоящей работе условно были выделены следующие сферы регулирования: банкротство; налоговые отношения; закупки; земельные отношения; кадастровые отношения; отношения в сфере физической культуры и спорта; иные отношения. К иным отношениям были отнесены те области, в которых предлагалось не бо-

Рис. 1
Формат сводного отчета



6 Критерии определения степени регулирующего воздействия проекта акта содержатся в п. 6 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1318 от 17.12.2012.

лее трех проектов актов. Кроме того, в отдельную группу были выделены акты, предполагающие изменение или введение ответственности (рисунок 2).

Наибольшую долю от числа анализируемых сводных отчетов составили акты в сфере иных отношений (47%). В других сферах результаты распределились следующим образом:

- банкротство — 5%;
- налоговые отношения — 13%;
- закупки — 3%;
- земельные отношения — 10%;
- кадастровые отношения — 6%;
- отношения в сфере физической культуры и спорта — 3%;
- вопросы ответственности — 12%.

Следует указать, что значительное число актов предполагает введение дополнительной ответственности или корректировку существующих норм об ответственности. Наименьшее число актов из представленной выборки регламентируют вопросы осуществления закупок.

Описание целей предлагаемого регулирования

Принимаемая мера регулирующего воздействия должна быть направлена на решение конкретной проблемы и, соответственно, иметь определенные цели. Сводный отчет о проведении ОРВ должен содержать как краткое описание целей регулирования, так и их подробную детализацию с указанием предполагаемого срока достижения той или иной цели.

Следует отметить, что все отчеты, попавшие в выборку, включают в себя описание целей регулирования. Однако по смыслу предполагается, что краткое описание целей и их



детализация должны отличаться друг от друга. Более того, цели должны нести в себе содержательную информацию, а не ограничиваться общими формулировками. Например, сводный отчет ФАС России в отношении проекта «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» описывает цели сле-

дующим образом: «улучшение экономического климата и развитие малого предпринимательства в Российской Федерации»⁷. Данное описание дублируется и в разделе, предусмотренном для конкретизации целей. В связи с этим при анализе отчет считался как содержащий надлежащее описание целей регулирования только при соответствии двум упомянутым выше критериям (рисунок 3).



⁷ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=41156>.

Анализ показал, что 46% отчетов содержит информацию о целях предлагаемого регулирования. При этом в зависимости от ведомства — разработчика акта рассматриваемый показатель принимает следующие значения: 45% отчетов ФАС России, 44% отчетов Минэкономразвития России, 47% отчетов Минпромторга России, 56% отчетов Минздрава России и 43% отчетов Минспорта России имеют описание целей регулирования.

В иных отчетах цели регулирования либо не конкретизированы, либо сформулированы слишком абстрактно, в отрыве от проблематики.

Следует отметить, что значение данного показателя является одним из наиболее высоких по сравнению с иными показателями качественного анализа сводных отчетов. Однако, как представляется, следует стремиться к повышению качества сводных отчетов с точки зрения определения целей регулирования, поскольку цели лежат в основе обоснования регулятивной меры, а также могут использоваться в качестве критерия эффективности правового регулирования.

Группы субъектов, интересы которых будут затронуты правовым регулированием

При анализе наличия в сводных отчетах информации о группах субъектов, интересы которых будут затронуты правовым регулированием, применялся очень «мягкий» критерий. Отчет считался содержащим данную информацию, если была указана, хотя бы одна группа субъектов (без их количественной оценки) (рисунок 4).

⁸ <http://regulation.gov.ru/projects#nra=17093>.

⁹ <http://regulation.gov.ru/projects#nra=17545>.

¹⁰ <http://regulation.gov.ru/projects#nra=8216>.

¹¹ <http://regulation.gov.ru/projects#nra=42112>.

¹² <http://regulation.gov.ru/projects#nra=42121>.

¹³ <http://regulation.gov.ru/projects#nra=46913>.

Рис. 4
Группы субъектов



Первоначально казалось, что целенаправленное использование столь лояльного критерия даст стопроцентный результат при анализе содержания сводных отчетов. Однако 6 отчетов из анализируемой выборки не содержали никакой информации о группах субъектов, на интересы которых окажет влияние принимаемое правовое предписание. К ним относятся следующие отчеты:

- ФАС России — Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по вопросам регулирования торговой деятельности)⁸;
- Минэкономразвития России — Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в целях установления регулирования безбумажного документооборота разрешительной документации на пищевую продукцию»⁹;
- Минздрав России — Проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и другие законодательные

акты Российской Федерации в части упрощения процедуры предоставления и использования земельных участков для строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов электроэнергетики»¹⁰;

- Минздрав России — Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»¹¹;
- Минздрав России — Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 50 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств»¹²;
- Минздрав России — Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»¹³.

Следует отметить, что худший результат по данному критерию показал Минздрав России, не включивший сведения о группах субъектов, чьи

интересы затрагиваются предлагаемым регулированием, в три сводных отчета.

Любое правовое регулирование так или иначе затрагивает интересы каких-либо субъектов. Провести их количественную оценку, действительно, не всегда представляется возможным, в связи с чем она не включалась в данный критерий. Однако, как представляется, качественная информация о круге лиц, попадающих под действие регулирующей нормы, обязательно должна присутствовать в сводном отчете и может рассматриваться как один из критериев качества отчета. В этом смысле положительным результатом можно считать наличие указанной информации в 96% случаев.

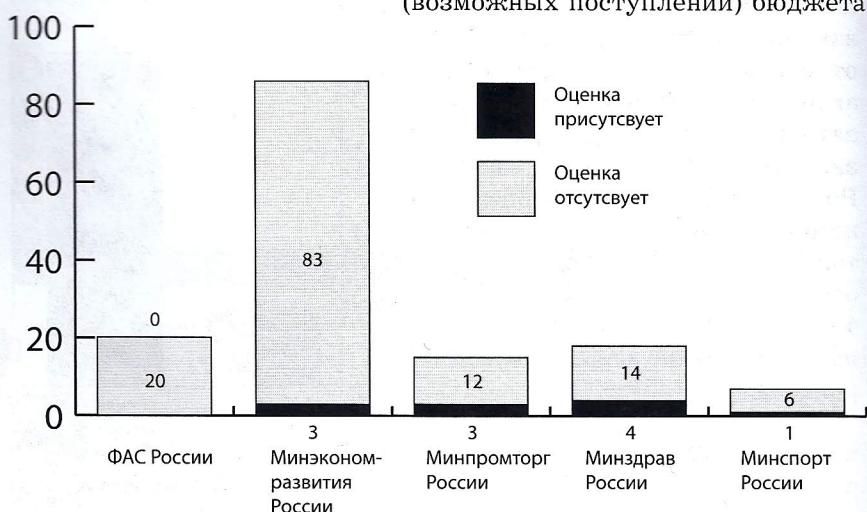
Количественная оценка расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

Информация о расходах (возможных поступлениях) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, напротив, оценивалась в качестве присутствующей исключительно при наличии количественных данных (рисунок 5).

Анализ наглядно продемонстрировал достаточно низкое качество сводных отчетов по указанному критерию, поскольку лишь 8% отчетов содержат требуемую информацию. При этом ни один отчет Федеральной антимонопольной службы не включает в себя сведения о количественной оценке расходов (возможных поступлений) бюджета.

Оценка расходов или, наоборот, доходов бюджета позволяет обоснованно ответить на вопрос о целесообразности принятия нормативного правового акта. В условиях нестабильной экономической ситуации данный критерий должен стать

Рис. 5
Количественная оценка расходов (возможных поступлений) бюджета



одним из наиболее существенных в процессе оценки регулирующего воздействия.

Рассматриваемые сведения могут не включаться в сводные отчеты в отношении проектов актов с низкой степенью регулирующего воздействия. Анализ соотношения наличия информации о расходах (возможных поступлениях) бюджета в отчетах различной степени регулирующего воздействия позволил получить следующие данные (рисунок 6).

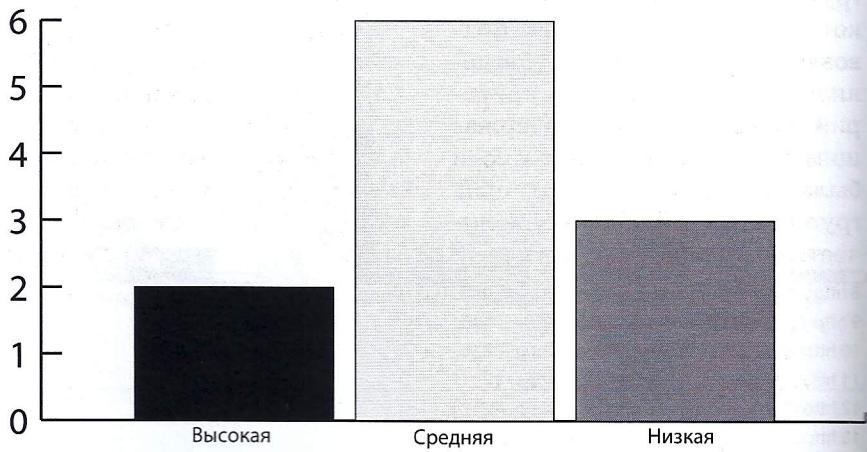
Таким образом, можно говорить о существенном невыполнении требований о включении

в сводный отчет сведений о расходах бюджета: в процентном соотношении только 6% отчетов в отношении актов с высокой степенью регулирующего воздействия и 7% отчетов в отношении актов со средней степенью регулирующего воздействия включают в себя необходимую информацию.

Количественная оценка расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности

Следует отметить, что первоначально процедура ОРВ (точ-

Рис. 6
Количественная оценка расходов (возможных поступлений) бюджета в зависимости от степени регулирующего воздействия нормативного правового акта



нее, анализа выгод и издержек, cost-benefit analysis) создавалась как инструмент ограничения роста издержек участников оборота, связанных с введением дополнительных мер регулирующего воздействия. В этой связи можно говорить о том, что рассматриваемый раздел сводного отчета является ключевым с точки зрения целей ОРВ.

Расходы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанные с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо изменением содержания таких обязанностей и ограничений, также анализировались с позиций наличия в сводном отчете количественных оценок таких расходов (рисунок 7).

Как показал анализ, 94% отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия не содержит количественного анализа расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Одна из основных целей ОРВ — ограничение необоснованных и чрезмерных расходов для хозяйствующих субъектов. В этой связи представляется, что сводные отчеты должны обязательно включать в себя информацию о количественном анализе предполагаемых расходов. При этом на момент проведения исследования указанный показатель даже немного уступает значению показателя содержания в отчетах информации о расходах (возможных поступлениях) бюджетов бюджетной системы РФ: 6% против 8%.

Отметим, что оценка актов с низкой степенью регулирующего воздействия не требует обязательного анализа расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности (рисунок 8).

Однако отчеты об актах с высокой и средней степенью ре-

Рис. 7
Количественная оценка расходов субъектов предпринимательской деятельности



гулирующего воздействия обязаны включать в себя оценку расходов экономических субъектов. При этом данное требование соблюдается только в 10% случаев в отношении актов с высокой степенью и в 7% в отношении актов со средней степенью регулирующего воздействия.

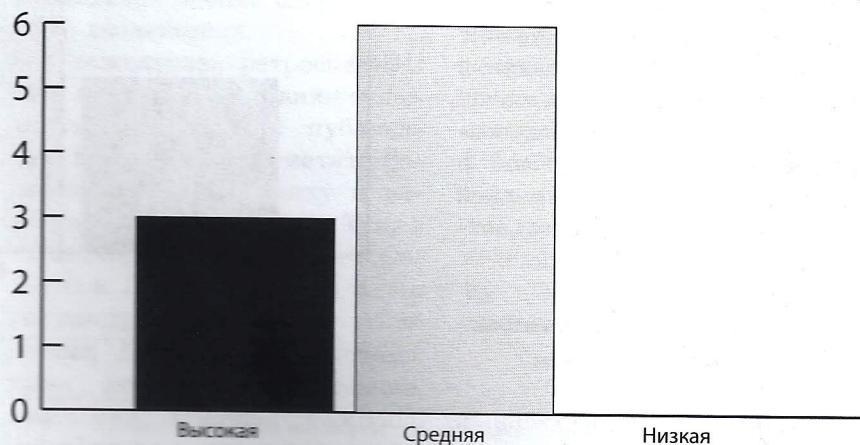
Риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий

Оценка рисков, которые потенциально могут реализоваться при решении проблемы

предлагаемым способом, должна служить значимым критерием для дальнейшего «пропуска» акта в рамках оценки регулирующего воздействия. Поэтому данный раздел сводного отчета представляется одним из наиболее актуальных для заинтересованных лиц (рисунок 9).

Проведенное исследование показало, что риски описываются в 10% сводных отчетов от общего количества в представленной выборке. Представляется, что данное значение показателя следует оценить как неоправданно низкое, что не позволяет реализовать по-

Рис. 8
Количественная оценка расходов субъектов предпринимательской деятельности в зависимости от степени регулирующего воздействия нормативного правового акта



тенциал ОРВ как инструмента оценки эффективности правовых предписаний.

Индикативные показатели для оценки достижения заявленных целей регулирования

Включение в сводные отчеты индикативных показателей для оценки достижения заявленных целей регулирования позволяет осуществлять последующий контроль за эффективностью предлагаемой меры регулирующего воздействия. Индикативные показатели позволяют оценить реализацию целей регулирования, осуществлять оценку фактических последствий действия НПА (рисунок 10).

Как показал анализ, 25% сводных отчетов содержат те или иные индикативные показатели, позволяющие оценить действие акта после его издания. В сравнении с большинством иных критериев, которые были оценены в данной работе, нельзя не отметить, что этот показатель является сравнительно высоким. При этом все же следует указать, что требуемая информация содержится лишь в четверти отчетов.

Следует отметить, что индикативные показатели могут не включаться в сводные отчеты о проведении ОРВ в отношении проектов актов с низкой степенью регулирующего воздействия (рисунок 11).

При этом данное требование соблюдается в 29% случаев в отношении к НПА с высокой степенью регулирующего воздействия и в 22% случаев в отношении к НПА со средней степенью регулирующего воздействия.

Предложение иных способов решения проблемы

Следующим существенным критерием, который был рас-

Рис. 9
Наличие оценки рисков



Рис. 10
Индикативные показатели

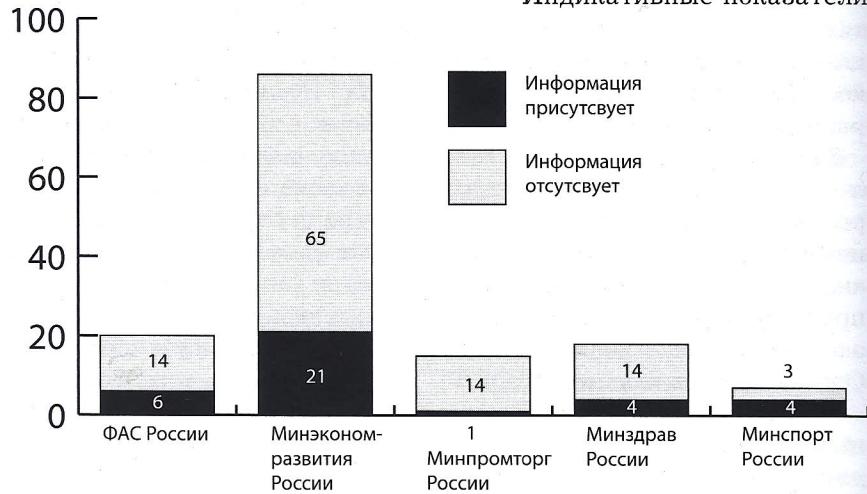
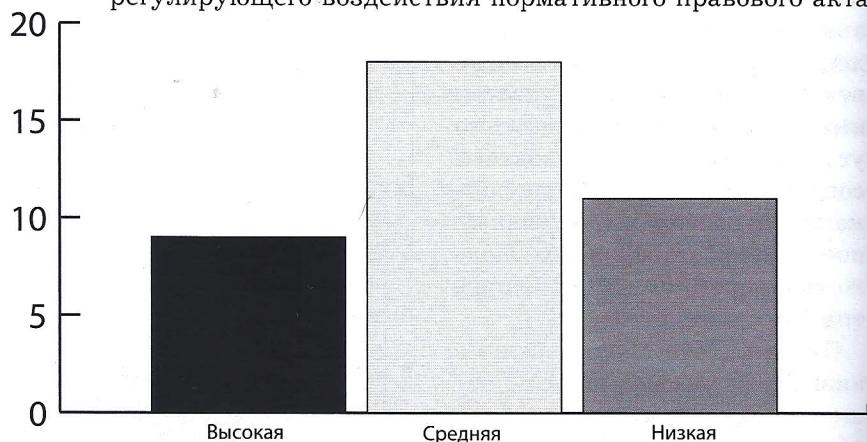


Рис. 11
Индикативные показатели в зависимости от степени регулирующего воздействия нормативного правового акта



смотрен в настоящей работе, является предложение иных способов решения проблемы, альтернативных разработан-

ной мере регулирующего воздействия. Значимость данного пункта сводного отчета обусловлена необходимостью и

перспективностью разрешения проблемных вопросов посредством использования методов, не сводимых к нормативному регулированию. Указание альтернативных способов решения проблем, как минимум, позволяет обосновать необходимость и эффективность введения новой меры регулирующего воздействия, а также выявить все преимущества и недостатки предлагаемой меры в сравнении с альтернативами. Соответственно, потенциальная возможность использования таких методов способствует экономии затрачиваемых ресурсов, минимизации издержек участников оборота, препятствует девальвации права.

Анализ сводных отчетов на предмет наличия указаний на иные способы решения проблемы позволил получить следующие результаты (рисунок 12).

Из всего массива проанализированных сводных отчетов предложение иного способа решения проблемы содержится лишь в восьми, что составляет очень маленькую долю в процентном соотношении от общего объема — всего 5%. Значительного «преимущества» по данному пункту у кого-либо из разработчиков актов также не наблюдается. Альтернативный способ решения проблемы предлагается в 10% отчетов ФАС России; 5% отчетов Минэкономразвития России, 7% отчетов Минпромторга России и 14% отчетов Минспорта России. Минздрав России не включил предложения иных способов решения проблемы ни в один из сводных отчетов.

Стоит отметить, что на заседании секции права Центрального дома ученых Российской академии наук, прошедшем 11 февраля 2016 года, Директор Департамента оценки регули-



рующего воздействия Министерства экономического развития РФ В.А. Жибулин говорил о девальвации права в контексте чрезмерного правового регулирования¹⁴. Именно предложение альтернативных способов регулирования может стать мерой, способствующей повышению ценности права.

Подводя итог, следует отметить, что количество отчетов, которое содержит информацию об иных способах решения проблем, крайне незначительное. Не претендую на анализ содержания предлагаемых способов регулирования и возможности в каждом конкретном случае предложить альтернативу, все же отмечу, что столь низкие показатели не могут служить свидетельством качественного проведения оценки регулирующего воздействия.

К сожалению, ретроспективный анализ на основании существующих научных публикаций не позволяет отметить положительную динамику в решении данного вопроса. Так, в заключениях об ОРВ, подготовленных Департаментом оценки регулирующего воздействия

Минэкономразвития России за первый год своего существования (17.09.2010-17.09.2011)¹⁵, предложение альтернатив находилось лишь в 7 % заключений от общего объема подготовленных документов [5, с. 39]. Таким образом, рассматриваемый вопрос остается по-прежнему актуальным.

Анализ международного опыта в соответствующей сфере деятельности

Анализ международного опыта имеет важнейшее значение при оценке потенциальной эффективности регулирования. Содержание в сводном отчете корректной и полноценной информации о проведенном анализе международного регулирования является одним из ключевых факторов качественной оценки регулирующего воздействия. При этом нужно учитывать отличия правовых систем различных государств, в особенности принадлежащих к разным правовым семьям¹⁶.

При рассмотрении разделов, посвященных международному опыту, анализировалось само наличие соответствующих

14 См. <http://orv.gov.ru/Content/Item?n=11851>.

15 Точка отсчета начинается с момента размещения первого заключения.

16 Так, например, следует учитывать ограниченную переносимость правовых институтов в иные правопорядки. Классическим примером подобного рода правовых феноменов является концепция трастов (расщепления права собственности на юридическое правомочие (legal title))

сведений. При этом качество заполнения соответствующего раздела сводного отчета не оценивалось (рисунок 13).

Как видим, подавляющее большинство сводных отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия не содержит сведений об анализе международного опыта. Так, ФАС России не представляет анализ зарубежного опыта в 75% случаев, Министерство экономического развития — в 71% случаев, Министерство промышленности и торговли — в 47% случаев, Министерство здравоохранения — в 56% случаев, Министерство спорта — в 14% случаев. При этом Министерство спорта по отношению к данному критерию составляют наиболее качественные отчеты¹⁷.

Следует отметить, что значение рассматриваемого показателя может быть обусловлено необязательностью предоставления сведений об анализе международного опыта в сводных отчетах о проекте актов, имеющих низкую степень регулирующего воздействия.

Однако это актуализирует вопрос о критериях установления степени регулирующего воздействия НПА и практике их применения. П. 6 Правил проведения ОРВ предусматривает отнесение проекта акта к низкой степени регулирующего воздействия в том случае, если не создаются или не изменяются какие-либо обязанности, запреты или ограничения, а также не возникают и не увеличиваются расходы для фи-



Рис. 13
Анализ международного опыта

зических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Перечисленные критерии отнесения проекта акта к той или иной степени регулирующего воздействия являются достаточно неопределенными и потенциально могут интерпретироваться в широком диапазоне: что именно считать иной экономической деятельностью; как определить положения, не создающие напрямую обязанности и запреты, но способствующие их установлению; насколько широко следует толковать понятия обязанности, запрета, ограничения? Это позволяет в определенных пределах манипулировать оценками и, соответственно, квалифицировать НПА как имеющий низкую степень регулирующего воздействия.

При этом в ряде случаев такие оценки выглядят явно необоснованными. Так, например,

проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта», разработанный ФАС России, отнесен к низкой степени регулирующего воздействия¹⁸. При этом проблема, которую предлагается решить, обозначена следующим образом: «в целях обеспечения правовых оснований для установления сбора (платы) компенсирующего затраты ОАО «РЖД», возникающие при отцепке вагонов в текущий отцепочный ремонт по причинам, зависящим от владельцев вагонов, исходя из установления данного сбора (платы) с учётом фактических параметров занятия путей общего пользования и увеличения расстояния перевозки при следовании вагонов в отцепочный ремонт по сравнению с перевозкой от станции отправления до станции назначения». Таким образом, речь идет об установлении правовых

и бенефициарное правомочие (beneficiary title)), которая широко используется в семьях общего права. Институт траста не получил своего распространения в классическом виде в странах романо-германской правовой семьи, в том числе и в Российской Федерации, в силу традиционного описания права собственности как наиболее общего субъективного права, не допускающего «расщепления». Стоит отметить, что в Российской Федерации была попытка закрепить применение траста в виде, аналогичном для стран общего права, однако она была неудачной (Указ Президента РФ от 24.12.1993 № 2296 «О доверительной собственности (трасте»). Так, например, следует учитывать ограниченную переносимость правовых институтов в иные правопорядки. Классическим примером подобного рода правовых феноменов является концепция траста (расщепления права собственности на юридическое правомочие (legal title) и бенефициарное правомочие (beneficiary title)), которая широко используется в семьях общего права. Институт траста не получил своего распространения в классическом виде в странах романо-германской правовой семьи, в том числе и в Российской Федерации, в силу традиционного описания права собственности как наиболее общего субъективного права, не допускающего «расщепления». Стоит отметить, что в Российской Федерации была попытка закрепить применение траста в виде, аналогичном для стран общего права, однако она была неудачной (Указ Президента РФ от 24.12.1993 № 2296 «О доверительной собственности (трасте»).

17 Безотносительно к содержанию самого анализа международного опыта.

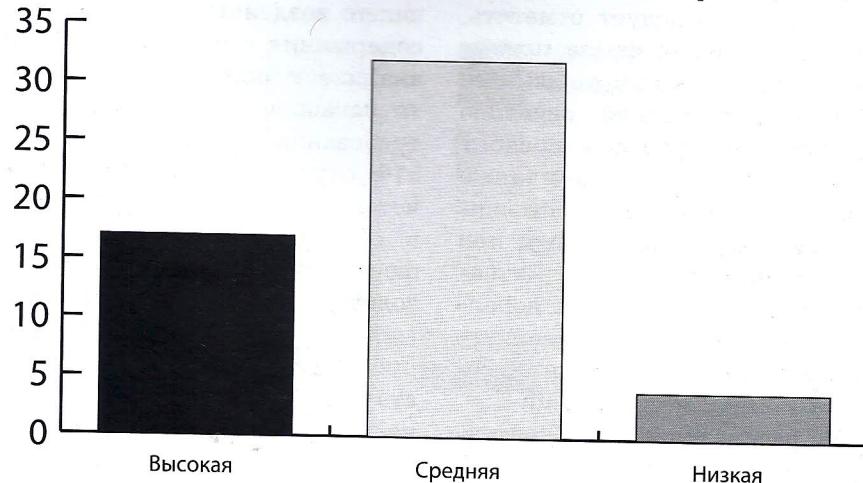
18 <http://regulation.gov.ru/projects#nra=40160>.

оснований для несения затрат владельцами вагонов (вне зависимости от оснований установления компенсации), что позволяет говорить о том, что предлагаемый НПА создает условия для несения физическими и юридическими лицами дополнительных издержек в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Иным примером может послужить проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за захламление земель отходами производства и потребления»¹⁹. Исходя из названия акта, становится ясно, что предполагается введение мер ответственности, следовательно, акт должен иметь высокую степень регулирующего воздействия, поскольку он содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако разработчик отнес данный акт к низкой степени регулирующего воздействия, аргументировав это тем, что «административная ответственность устанавливается за уже существующее земельное правонарушение».

Таким образом, необходимо указать на существование практики необоснованной квалификации НПА как имеющего низкую степень регулирующего воздействия, что позволяет разработчикам актов уклон-

Рис. 14
Анализ международного опыта в зависимости от степени регулирующего воздействия нормативного правового акта



няться от включения в сводный отчет о проведении ОРВ части существенной информации, в том числе сведений об анализе международного опыта.

Приведем данные о включении анализа международного опыта в сводный отчет в зависимости от степени регулирующего воздействия акта (рисунок 14).

Анализ показал, что даже не все сводные отчеты об актах с высокой или средней степенью регулирующего воздействия содержат данную информацию, хотя это требование непосредственно закреплено Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (пп. 15,

15 (1)). В отмеченных случаях в основном указывается, что анализ международного опыта не проводился²⁰, данные отсутствуют по объективным причинам²¹ или же поле для заполнения просто остается пустым²².

Более того, некоторые отчеты, которые содержат анализ международного опыта в соответствующих сферах деятельности, включают в себя общую, неконкретизированную информацию. Это позволяет разработчикам формально закрепить в отчете сведения о зарубежном опыте, однако по факту подобного рода информация не представляет ценности. Приведем некоторые характерные примеры.

Так, Федеральной антимонопольной службой России был разработан Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О погребении и похоронном деле», который имел высокую степень регулирующего воздействия²³. В сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия анализ международного

19 <http://regulation.gov.ru/projects#nra=12940>.

20 См., например <http://regulation.gov.ru/projects#nra=8268>.

21 См., например <http://regulation.gov.ru/projects#nra=11121>.

22 См., например <http://regulation.gov.ru/projects#nra=8216>.

23 <http://regulation.gov.ru/projects#nra=14758>.

опыта описан следующим образом: «в разных странах различные варианты правового регулирования». Следует отметить, что аналогичная фраза применима практически к любой проблеме, подлежащей решению с помощью правовых средств. Кроме того, отсутствует также какая-либо ссылка на источники данных, используемых при проведении анализа международного опыта, что дает дополнительные основания оценивать указанное положение в качестве формальной «отписки».

В рассматриваемом контексте можно также привести подготовленный Министерством экономического развития РФ проект Федерального закона «О развитии территорий»²⁴. Данный акт также имеет высокую степень регулирующего воздействия, что предполагает всесторонний и полный анализ международного опыта в соответствующей сфере деятельности. В сводном отчете зарубежный опыт описан так: «в целях выработки комплексного и разностороннего подхода к устранению обозначенных трудностей и пробелов при подготовке законопроекта был исследован и учтен международный опыт в соответствующей сфере деятельности, а именно законодательная база и практика ее применения Соединенных Штатов Америки (штаты Флорида, Калифорния, Иллинойс), Канады (провинция Британская Колумбия), Англии, Швеции и Нидерландов». Конкретные положения, которые были исследованы, при этом не раскрываются. Более того, не описано, как именно были учтены законодательная и правоприменительная практика в указанной области. Соответственно, данный отчет в части анализа зарубежного опыта также не может быть признан качественным и полноценным.

Таким образом, проведенное исследование сводных отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия на предмет содержания в них сведений об анализе международного опыта показало, что нормативные требования не соблюдаются в 57% случаев. Большинство отчетов в принципе не включает в себя соответствующую информацию. Некоторые отчеты содержат лишь общие фразы, касающиеся исследования зарубежного опыта в соответствующей сфере деятельности, на основании которых невозможно оценить плюсы и минусы использования предлагаемой меры регулирующего воздействия.

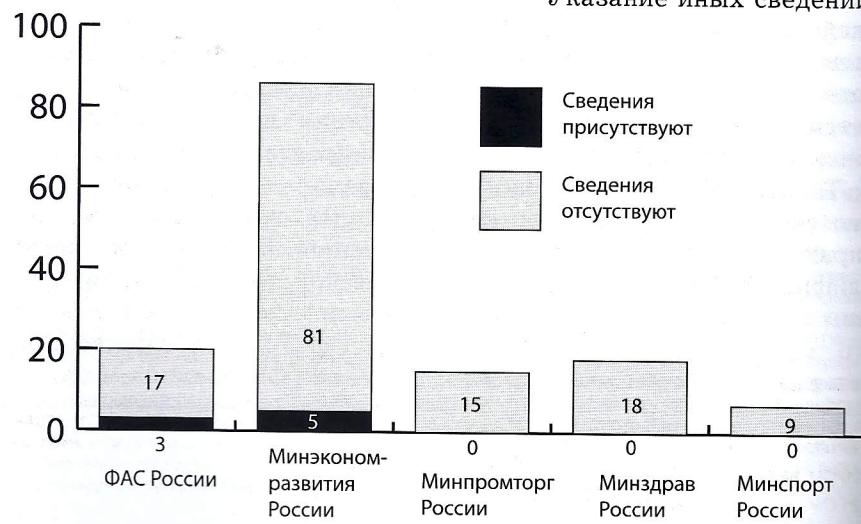
Иные сведения, которые позволяют оценить обоснованность регулирования

В типовой форме сводного отчета закрепляется возможность указания иных сведений, которые, по мнению разработчика акта, позволяют оценить обоснованность регулирования. Содержание таких сведений нигде не конкретизируется, и разработчик может включать в данный раздел любую информацию (рисунок 15).

Анализ сводных отчетов продемонстрировал, что иные сведения содержатся лишь в 5% отчетов. Стоит отметить, что Минпромторг России, Минздрав России и Минспорт России не включили иные сведения ни в один из своих отчетов. Конечно, дополнительная информация не является ключевым критерием, по которому должна оцениваться обоснованность регулирования. Однако разработчик обязан принимать во внимание важность ее включения в сводный отчет для доказательства качества и необходимости принятия акта. Учитывая, что процедура ОРВ, прежде всего, должна позволить получить ответ на вопрос «как наилучшим образом решить проблему?», а не на вопрос «нужно ли принимать конкретный нормативный правовой акт?», иные сведения также могут иметь существенное значение.

В связи с низкой процентной долей отчетов, в которых указаны иные сведения, от общего числа анализируемых сводных отчетов об ОРВ представляется целесообразным рекомендовать Министерству экономического развития дать подробные методические указания по пово-

Рис. 15
Указание иных сведений



24 <http://regulation.gov.ru/projects#npa=20256>.

ду заполнения данного раздела отчета. Методические указания могут содержать примерный перечень информации, которая может быть включена в рассматриваемый раздел сводного отчета.

Сроки публичного обсуждения

Дата начала и окончания сроков публичного обсуждения указывается как в форме на Официальном сайте regulation.gov.ru, так и непосредственно в сводном отчете. Автором было проанализировано, насколько совпадают даты, указанные в форме и в отчете (рисунок 16).

На первый взгляд, такой технический критерий должен достигать практически стопроцентного результата в части совпадения сроков (за исключением технических ошибок и опечаток, которых невозможно избежать полностью). Однако только в 25% случаев сроки в форме на сайте и в сводном отчете оказывались идентичными. В результате анализа были выявлены следующие наиболее распространенные случаи несовпадения сроков:

- несовпадение даты начала или окончания публичных обсуждений на 1 день²⁵;
- существенное несовпадение сроков²⁶;
- отсутствие сроков в сводном отчете²⁷.

Зачастую существенное несовпадение сроков может быть связано с продлением публичного обсуждения. При этом поскольку сроки в отчете не изменяются, возникает противоречие между временными периодами, указанными в форме и в отчетах.

На основании вышеизложенного следует указать, что при несовпадении сроков возника-



Рис. 16
Совпадение сроков публичного обсуждения в форме на официальном сайте и в сводном отчете

ют коллизии, когда заинтересованные в публичном обсуждении лица не могут однозначно оценивать окончательный срок подачи своих предложений.

Решение по итогам процедуры ОРВ

Учитывая отсутствие существенной информации во многих сводных отчетах, был проведен анализ решений, принятых по итогам процедуры оценки регулирующего воздействия (рисунок 17).

В отношении большинства актов (58%) решение по итогам

процедуры ОРВ отсутствует. В некоторых случаях это правомерно, поскольку процедура еще не завершена, в иных случаях, напротив, нормативные сроки истекли, однако решение не принято. Положительное решение принято по отношению к 35% актов, отрицательное — по отношению к 7% актов. Таким образом, следует констатировать, что, несмотря на не самое высокое качество сводных отчетов, положительное решение принимается в 5 раз чаще, чем отрицательное.

Однако следует отметить, что многие положительные ре-

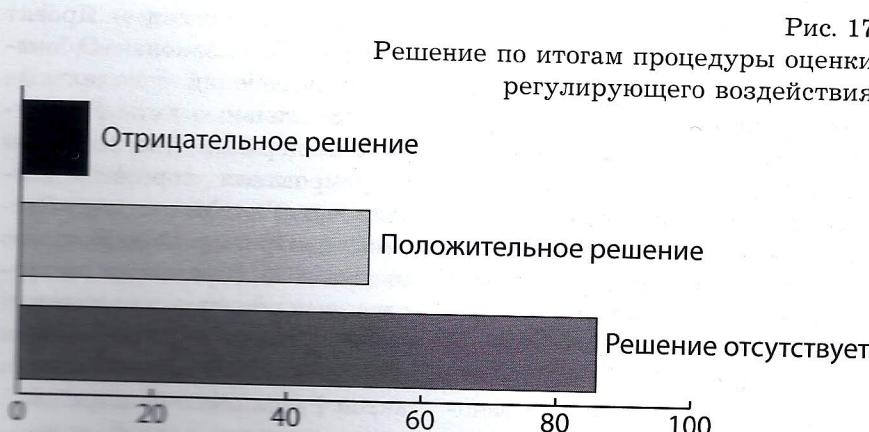


Рис. 17
Решение по итогам процедуры оценки регулирующего воздействия

25 См, например <http://regulation.gov.ru/projects>List/AdvancesSearch#tpa=6337>.

26 См, например <http://regulation.gov.ru/projects>List/AdvancesSearch#tpa=14758>.

27 См., например [http://regulation.gov.ru/projects>List/AdvancesSearch#tpa=9067](http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancesSearch#tpa=9067).

шения приняты в отношении актов, которые так или иначе улучшают положение субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности²⁸. В случае актов, вводящих новые обязанности, запреты или ограничения, положительные решения принимаются не столь часто.

При этом важно выделить ситуации, когда процедура ОРВ еще не завершена, заключение Минэкономразвития не опубликовано, но изменения, предлагаемые актом, уже внесены²⁹. Подобные противоречия демонстрируют, что в настоящий момент процедура ОРВ не является полноценным механизмом, «фильтрующим» акты, которые устанавливают необоснованные правовые нормы. При необходимости законы могут быть приняты в обход процедуры оценки регулирующего воздействия, без должной проверки качества актов.

Сводный анализ качества отчетов

В целях обобщения проведенного анализа автором предлагается условное разделение сводных отчетов об ОРВ на классы в зависимости от содержащейся в них информации. Всего было исследовано 9 блоков информации, которые должны быть представлены в отчетах: анализ международного опыта; цели регулирования; иные способы решения проблемы; группы субъектов; количественная оценка расходов бюджетов; количественная оценка расходов субъектов экономической деятельности; риски решения проблемы предлагаемым способом; индикативные показатели для оценки достижения целей; иные сведения. Также в осно-

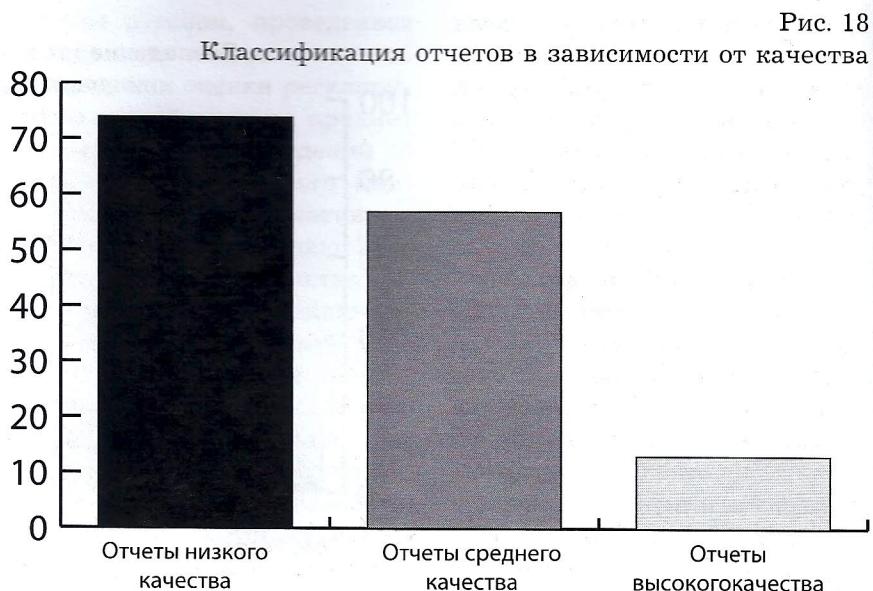


Рис. 18 Классификация отчетов в зависимости от качества

вание разделения отчетов на классы был положен критерий совпадения сроков публичного обсуждения в форме на Официальном сайте и в сводном отчете. За наличие каждого блока информации, а также за совпадение сроков отчет получал один балл. В итоге предлагается следующая классификация (рисунок 18):

- Отчеты низкого качества (0-2 балла);
- Отчеты среднего качества (3-4 балла);
- Отчеты высокого качества (5-6 баллов).

Стоит отметить, что ни один из отчетов не получил более 6 баллов. Два отчета получили 0 баллов: ФАС России — Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по вопросам регулирования торговой деятельности)³⁰; Минздрав России — Проект Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации³¹.

Большая часть отчетов (51%) принадлежит к отчетам низкого качества.

Исходя из общего анализа качества аналитики, содержащейся в сводных отчетах об ОРВ, предполагается, что у большинства разработчиков актов также превалируют отчеты низкого качества (рисунок 19).

Так, 65% отчетов ФАС России, 53% отчетов Минэкономразвития России, 40% отчетов Минпромторга России и 56% отчетов Минздрава России принадлежат к классу «отчетов низкого качества». Следует указать, что все отчеты Минспорта России относятся к категории «среднего качества».

Пути совершенствования качества проведения оценки регулирующего воздействия

Проведенный анализ показал наличие ряда проблем реализации требований к составлению разработчиками НПА сводных отчетов о проведении ОРВ. Значительный массив сведений, требующихся для

28 См., например <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=6712>; <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=20091>.

29 См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=16831>.

30 <http://regulation.gov.ru/projects#npa=17093>.

31 <http://regulation.gov.ru/projects#npa=46913>.

Рис. 19
Классификация отчетов в зависимости от качества



оценки обоснованности предлагаемой меры регулирования, не указывается в сводных отчетах. Разработчики не стремятся к качественному и полноценному заполнению сводных отчетов, зачастую ограничиваются лишь формальными предложениями в соответствующих разделах либо вовсе не заполняют тот или иной раздел отчета. В связи с этим можно указать на некоторые направления совершенствования процедуры ОРВ, которые потенциально могут способствовать повышению качества сводных отчетов.

1. Установление механизма *персональной ответственности* за ненадлежащее проведение процедуры оценки регулирующего воздействия. При этом речь может идти о следующих мерах ответственности. Во-первых, об ответственности должностного лица разработчика акта за некачественное составление документов, сопровождающих ОРВ. Здесь, прежде всего, речь ведется о сводных отчетах, качество которых, как было показано в настоящей работе, зачастую остается недостаточным.

Во-вторых, следует признать целесообразным установление ответственности за допускаемые технические ошибки при опубликовании материалов оценки регулирующего воздействия (отсутствие размещенного на сайте какого-либо документа либо ссылки на иной документ, недостоверную информацию). Наконец, повышению качества процедуры ОРВ будет способствовать установление ответственности за выдачу положительного заключения при несоблюдении требований к процедуре ОРВ.

2. Следует признать целесообразным повышение роли Департамента Министерства экономического развития Российской Федерации как органа, контролирующего качество проведения оценки регулирующего воздействия. В настоящее время пунктом 3.1.1 Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методи-

ки оценки регулирующего воздействия» установлено, что в случае отсутствия требуемых сведений Минэкономразвития России может возвратить сводный отчет на доработку разработчику. Таким образом, Приказом закреплено право, а не обязанность Минэкономразвития возвращать не соответствующий обязательным требованиям сводный отчет на доработку. Данная норма повышает роль субъективных факторов в проведении оценки регулирующего воздействия. На основании вышеизложенного представляется целесообразным предложить следующую формулировку комментируемой нормы: «Сводный отчет должен содержать сведения, предусмотренные пунктом 15 Правил. В случае отсутствия указанных сведений Минэкономразвития России возвращает его разработчику на доработку».

3. Требуется уточнить и разработать новые, усовершенствованные методики, регламентирующие проведение оценки регулирующего воздействия, в том числе порядок составления разработчиками актов сводных отчетов об оценке регулирующего воздействия. Успешным шагом в данном направлении можно считать наличие Методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669 и Методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений), утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 07.07.2015 № 454.

4. Также можно рекомендовать активизацию и расширение сферы деятельности Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия

при Минэкономразвития России. Данный орган может оказывать существенное влияние на формирование и проведение политики в области оценки регулирующего воздействия, проводить анализ существующей практики и выработку предложений по совершенствованию процедуры ОРВ. Его активная и целенаправленная деятельность позволит повысить качество проведения оценки регулирующего воздействия.

5. Необходимо установить приоритет формы об ОРВ на официальном сайте regulation.gov.ru над сводными отчетами при расхождении информации между ними. В первую очередь, это разрешит коллизию в части несовпадения сроков публичного обсуждения и создаст определенность для заинтересованных лиц. Альтернативным способом решения проблемы может быть уже упомянутое ранее введение ответственности за технические ошибки на сайте или в сводном отчете.

6. Следует указать на необходимость введения механизма контроля за определением разработчиком степени регулирующего воздействия акта. Как было показано выше, разработчики зачастую свободно манипулируют критериями отнесения акта к той или иной степени регулирующего воздействия, что позволяет им не включать существенную информацию в сводный отчет. Целесообразно установить механизм обжалования заинтересованными лицами решений разработчиков при явном «занижении» степени регулирующего воздействия. В данном аспекте также ключевую роль должна играть контролирующая деятельность Министерства экономического развития РФ в области ОРВ.

7. Принимая во внимание, достаточно высокий процент положительных решений по итогам ОРВ стоит отметить важность механизма обжалования

таких решений. При этом детали самой процедуры обжалования (порядок обращения, рассмотрения жалобы, контролирующий орган и пр.) требуют дополнительного исследования.

8. Наконец, можно рекомендовать внедрение широкой практики *проведения учебных курсов*, непосредственно направленных на подготовку специалистов в области оценки регулирующего воздействия, в высших учебных заведениях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

2. Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» // URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/lib/doc20130527_08 (дата обращения: 04.07.2016).

3. Приказ Минэкономразвития России от 07.07.2015 № 454 «Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений)» // СПС «Консультант-плюс».

4. Приказ Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической

деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования» // Бюллетьнь нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 51. 2015.

5. Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. № 1. 2011. С. 23–51.

6. Регулирующее воздействие: методики и опыт // отв. ред. Ю.А. Тихомиров; Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики; Институт правовых исследований. — М.: ИД «Юриспруденция», 2016. 72 с.

7. Материалы Официального сайта для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» — www.regulation.gov.ru.

8. В Центральном доме учених прошла секция по ОРВ // URL: <http://orv.gov.ru/Content/Item?n=11851> (дата обращения: 15.06.2016).

Чураков В.Д. Анализ качества составления сводных отчетов об ОРВ

Vladimir D. Churakov Analysis of quality of consolidated reports about regulatory impact assessment

АННОТАЦИЯ

В статье анализируется содержание сводных отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия, составляемых разработчиками нормативных правовых актов. Отчеты были проверены на предмет наличия в них требуемой информации, полноты и качества заполнения соответствующих разделов. Проведенное иссле-

дование помогает выявить существующие проблемы в рамках проведения оценки регулирующего воздействия, предложить способы их решения.

ABSTRACT

The content of consolidated reports about regulatory impact

assessment, formed by drafters of legal acts, is analyzed in the paper. Consolidated reports have been reviewed for compliance with requirements of information provision. Completeness and quality of reports have been investigated. The research provides a solid ground for identifying problems of regulatory

impact assessment and proposing methods of solution.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия; оценка эффективности права; правовое регулирование.

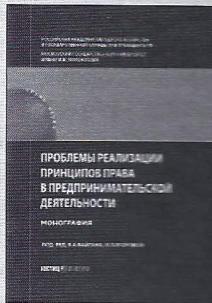
Keywords: regulatory impact assessment; assessment of law efficiency; legal regulation.

ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮРИДИЧЕСКИЙ ДОМ «ЮСТИЦИНФОРМ» ПРЕДЛАГАЕТ

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ПРАВА В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: МОНОГРАФИЯ, КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ / МГУ имени М.В. Ломоносова, РАНХиГС при Президенте РФ

ПОД ОБЩ. РЕД. В.А. ВАЙПАНА, М.А. ЕГОРОВОЙ

М.: Юстицинформ, 2015. — 640 с. ISBN 978-5-7205-1312-2



В настоящей коллективной монографии нашли отражение основные современные доктринальные подходы к применению гражданско-правовых принципов в регулировании предпринимательской деятельности, а также наиболее важные аспекты реализации как общеправовых, так и специальных принципов права, таких как принципы добросовестности, баланса частных и публичных интересов, свободы договора.

Монография подготовлена участниками интерактивного круглого стола «Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности», организованного 1 декабря 2015 г. в рамках V Московской юридической недели кафедрой предпринимательского права Юридического факультета МГУ имени М.И. Ломоносова и кафедрой предпринимательского и корпоративного права Юридического факультета имени М.М. Сперанского РАНХиГС при Президенте РФ совместно с Московским отделением Ассоциации юристов России.



119607, г. Москва, ул. Лобачевского, д. 94, офис 7. Тел.: (495) 232-1242
<http://www.jusinf.ru>