



**ОЦЕНКА
РЕГУЛИРУЮЩЕГО
ВОЗДЕЙСТВИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

УДК 346.5
ББК 67.404
О-93

*Рекомендовано к опубликованию решением ученого совета
Института экономики Национальной академии наук Беларуси
от 30 декабря 2019 г.*

Авторский коллектив:

Д. В. Шаблинская, В. К. Ладутько, М. Н. Сатолина, И. П. Сидорчук,
А. Н. Арушаньянц, Н. С. Минько, И. С. Шахрай, И. П. Кузьмич,
Ю. В. Кочурко-Станиславчик, Н. А. Бабий, Д. С. Маркевич, О. Р. Кочерга,
М. П. Курилович, Е. П. Филиппенко, А. А. Сулейков, Н. Г. Колесень

Под редакцией

В. К. Ладутько и М. Н. Сатолиной

Рецензенты:

кандидат юридических наук, доцент О. Н. Здрок,
кандидат юридических наук В. А. Шаршун

Оценка регулирующего воздействия законодательства в сфере эконо-
О-93 номической деятельности / Д. В. Шаблинская [и др.] ; под ред. В. К. Ла-
дутько, М. Н. Сатолиной. – Минск : Беларуская навука, 2020. – 278 с.
ISBN 978-985-08-2625-1.

В монографии представлены теоретико-методологические основы институционализации в отечественной нормотворческой практике оценки регулирующего воздействия законодательства в сфере экономической деятельности, а также ее обоснование как стратегического компонента устойчивого развития.

Издание может представлять интерес для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений, факультетов и специальностей юридического профиля, практикующих юристов. Книга также может быть использована и в качестве пособия для подготовки специалистов в данной области.

УДК 346.5
ББК 67.404

ISBN 978-985-08-2625-1

© Институт экономики НАН Беларуси, 2020
© Оформление. РУП «Издательский
дом «Беларуская навука», 2020

ВВЕДЕНИЕ

Данная монография является первым комплексным исследованием теоретико-прикладных проблем внедрения оценки регулирующего воздействия законодательства в сфере экономической деятельности, выполненным учеными Национальной академии наук Беларуси.

С усложнением общественных отношений и увеличением объема принимаемых нормативных правовых актов нормотворческая деятельность претерпевает определенные изменения. Для стимулирования предпринимательской и деловой инициативы, недопущения введения необоснованных ограничений, оказывающих влияние на предпринимательскую деятельность, а также включения в государственное регулирование действенных инструментов, позволяющих оказывать поддержку субъектам хозяйствования, современные государства вводят процедуру оценки (анализа) регулирующего воздействия нормативных правовых актов (далее – ОРВ, АРВ). При этом наблюдается многообразие подходов не только к определению методики проведения, но и ее места в системе этапов нормотворческой деятельности, что оказывает значительное влияние на эффективность рассматриваемого института.

При разработке методологии ОРВ каждая страна ориентируется на присущие только ей особенности, связанные с политикой, экономикой, общественными и технологическими процессами. Существуют и отличия, связанные со сферами ее применения, однако, как правило, это связано с приоритетными направлениями развития экономической деятельности.

Важнейшими документами для разработки методик проведения ОРВ являются материалы Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), в которых обобщена практика ряда стран и обоснованы типовые рекомендации («Вводное руководство (рекомендации) по проведению анализа регулирующего воздействия ОЭСР»; «Сравнительный анализ оценки регулирующего воздействия в десяти странах Европейского союза»), в рамках Европейского союза (ЕС) – «Принципы оценки воздействия». Согласно Принципам, оценка воздействия – это основанный на фактах анализ того, насколько эффективно законодательные акты достигают поставленных при их принятии целей, являющийся ключевым инструментом обеспечения подготовки инициатив Комиссии и законодательства ЕС на базе прозрачных, всеобъемлющих и сбалансированных данных.

Опубликованный Европейской комиссией осенью 2010 г. Меморандум об «умном регулировании» (smart regulation) ознаменовал смену идеологии «качественного регулирования», основывавшейся на неолиберальной политике дерегулирования. В соответствии с названным Меморандумом ОРВ является одним из ключевых элементов «умного регулирования». Не менее важным для формирования методологического и методического комплекса документов, направленных на проведение ОРВ в Республике Беларусь, являются разработки, принятые в рамках Евразийского экономического союза, такие как «Оценка регулирующего воздействия проектов решений Комиссии» Регламента работы ЕЭК, утвержденная Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, «Требования к оформлению документов по итогам общественного обсуждения проектов решений органов ЕАЭС и документов, необходимых для проведения процедуры ОРВ проектов решений ЕЭК» (приложение к Правилам внутреннего документооборота в Евразийской экономической комиссии, утверждено Решением Коллегии ЕЭК от 26 марта 2013 г. № 58).

Несомненно, для Республики Беларусь важен опыт и тех стран, с которыми она в наибольшей степени связана межкооперационными связями и интеграционными процессами. Такими странами являются государства – участники СНГ. Механизм ОРВ в странах СНГ достаточно вариативен. В целом в государствах – участниках Содружества внедрение ОРВ происходит с учетом политической, конституционной и административной среды, а также социальных, культурных и правовых особенностей той или иной страны.

Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» (вступил в силу с 1 февраля 2019 г.) статьей 45 введен такой важный правовой инструмент повышения эффективности нормотворчества, как прогнозирование последствий принятия (издания) нормативных правовых актов (далее – НПА). При прогнозировании осуществляются оценка финансово-экономических, социальных, экологических последствий принятия (издания) НПА, ОРВ проекта НПА на условия осуществления предпринимательской деятельности, а также оценка иных последствий, которые возникнут в результате принятия (издания) НПА. Прогнозирование последствий принятия (издания) НПА должно осуществляться государственным органом (организацией), который инициирует подготовку проекта НПА, либо ответственным за подготовку такого проекта.

Определение места ОРВ в системе этапов нормотворческого процесса Республики Беларусь чрезвычайно важно в связи с тем, что рассматриваемый институт является новым для правовой системы нашего государства, следовательно, наряду с определением основных целей, задач, принципов ОРВ, механизмов и методик ее проведения, следует определить, как будет сочетаться ОРВ с другими средствами обеспечения эффективности правовых норм, например, правовым мониторингом, публичным обсуждением проекта НПА, правовым экспериментом, проведением криминологической и научной экспертизы

проектов НПА, оценкой технологического воздействия, оценкой воздействия информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), оценкой фактического воздействия и др.

В развитие положений Закона «О нормативных правовых актах» приняты иные акты законодательства. Вместе с тем в ходе институционализации ОРВ в отечественную нормотворческую практику возникает ряд теоретических и практических вопросов, касающихся определения места ОРВ в системе этапов нормотворческого процесса, механизма правового обеспечения нового элемента государственного управления, координации работы по проведению ОРВ и контроля за данным процессом, отсутствия специалистов проведения ОРВ для расчетов и определения экономических, социальных, экологических и иных последствий принятия (издания) НПА, разработки и адаптации к нашим условиям соответствующих методик осуществления ОРВ, подготовки отчета об ОРВ и др.

Однако закрепление на законодательном уровне перечисленных институтов автоматически не приведет к повышению эффективности нормотворчества. Включение их в нормотворческую деятельность, создание механизмов и систем реализации, методологии и методических рекомендаций, потребуют не только определения, но и «завоевания» своего места в правовом механизме, механизме государственного управления, среди иных способов определения эффективности правовых норм и эффективности правоприменения.

В Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы подчеркивается, что не решен ряд таких структурных проблем, сдерживающих устойчивое и сбалансированное развитие, как, например, неоптимальная структура управления. Это проявляется в дублировании функций, излишней бюрократизации процесса принятия управленческих решений, совмещении у государственных органов функций регулятора и собственника, слабой стратегической ориентации развития отраслей экономики; неразвитости институтов рыночного саморегулирования, включая роль бизнес-союзов и ассоциаций, высокой административной и контрольной нагрузки на бизнес, неопределенности и изменчивости условий его ведения, включая ценовую, тарифную, валютную политику, рост регулятивных рисков.

Полагаем, что одной из важнейших проблем неэффективности государственного управления является отсутствие обратной связи между теми, кто разрабатывает решение, теми, кто принимает его, и теми, кто его применяет. Для правовой системы это равносильно тому, что взаимосвязи между нормотворческим и правоприменительными процессами также являются «разорванными», тогда как они должны составлять единое целое в рамках принятия государством управленческих решений. Отсутствует не только обратная связь, но и ответственность за принятые решения.

ОРВ – не только часть прогнозирования последствий принятия правового акта, «умного регулирования» в целом, но и способ обеспечения принципа научности нормотворческой деятельности. Необходимо также подчеркнуть,

что в Республике Беларусь предусмотрена ОРВ проекта НПА только на условия осуществления предпринимательской деятельности. Во многих же странах ОРВ – самостоятельная обязательная на различных стадиях управленческого процесса процедура.

Для белорусских ученых данный институт находится в стадии научного осмысления, отечественных комплексных научных исследований по теме исследования не проводилось. В настоящей монографии представлены результаты исследования проблем, которые ранее не становились предметом теоретического изучения в Республике Беларусь, в частности, комплексный системный анализ ОРВ, соотношение с другими правовыми средствами обеспечения эффективности нормотворческой деятельности, оценка технологического воздействия, оценка воздействия информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), оценка фактического воздействия отраслевого законодательства на осуществление предпринимательской деятельности с целью выявления барьеров, препятствий и ограничений ведения бизнеса и др.

Данная монография может быть использована в качестве пособия для подготовки специалистов в области оценки (анализа) регулирующего воздействия нормативных правовых актов.

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ОЦЕНКИ
РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

1.1. Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов как новый элемент государственного управления

Динамическое преобразование общественных отношений, появление новых сфер жизнедеятельности общества, сопровождающиеся возникновением дополнительных возможностей и противоречий, актуализируют потребность в разработке новых эффективных технологий государственного управления. Очевидно, что соответствующие процессы затрагивают и право, ведь посредством правового регулирования в том числе осуществляется управленческая функция государства.

Механизм правового регулирования представляет собой взятую в единстве систему правовых средств, с помощью которой осуществляется правовое воздействие на общественные отношения¹. Примечательно, что в настоящее время данный механизм «законодательно» наполняется новыми элементами, процедурами и принципиальными началами, к числу которых следует отнести и прогнозирование последствий принятия (издания) нормативного правового акта. Вывод об отнесении прогнозирования к руководящим началам нормотворчества следует из п. 7 ст. 6 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о НПА), в соответствии с положениями которой прогнозирование правовых, общественно-политических, финансово-экономических, социальных, криминогенных, экологических и иных последствий принятия (издания) нормативных правовых актов (далее – прогнозирование) определено в качестве обеспечения принципа научности как принципа нормотворческой деятельности.

В ст. 45 Закона о НПА прогнозирование определяется как исследование, направленное на проведение оценки возможности достижения целей принятия (издания) нормативного правового акта, вариантов развития общественных отношений, обусловленных его принятием (изданием), а также в случае, если нормативный правовой акт не будет принят (издан). К числу форм (видов, вариантов) такого исследования относится ОРВ проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности.

По мнению Ю. А. Тихомирова, «ОРВ – это система механизмов для установления и измерения возможных эффектов (в том числе выгод, издержек и иных последствий), которые могут проявиться в результате введения тех либо иных регулятивных мер. Это не только аналитический метод оценки

¹ Кудрявцев В. Н. Эффективность правовых норм. – М. : Юрид. лит., 1980. – С. 9–10.

последствий принятия правовых предписаний, но и процедура принятия правовых решений, основанная на началах открытости, транспарентности, доступности для обсуждения»².

Пункт 5 ст. 45 Закона о НПА определяет цели ОРВ, а также закрепляет, какие проекты нормативных правовых актов подлежат либо не подлежат ОРВ. Данной нормой предусмотрено, что при проведении ОРВ проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности учитываются результаты публичного обсуждения такого проекта, если оно проводилось.

Характер оценки, предусмотренной в ходе ОРВ проектов нормативных правовых актов, сближает ее с прогнозированием, что позволило белорусскому законодателю определить ОРВ как основной инструмент такого. Вместе с тем представляется целесообразным в ходе институционализации ОРВ в национальном законодательстве определить ее содержание шире, что даст возможность рассматривать ОРВ не только как разновидность прогнозирования, осуществляемого в ходе нормотворчества, но и как эффективный инструмент государственного управления в ходе правоприменения.

Связано данное утверждение с тем, что соответствующие мероприятия ОРВ должны осуществляться в течение всего времени реализации правовых решений, и итоги такой оценки далеко не всегда будут равнозначны на различных временных этапах действия нормативного правового акта. ОРВ действующего законодательства уже не будет являться прогнозом, напротив, ей потребуются собственная методика, элементом которой может стать сопоставление прогнозных показателей и действительных социальных последствий, обусловленных функционированием нормативного правового акта.

В науке описан поступательный процесс становления института ОРВ, и данное описание основано в том числе на результатах изучения зарубежного опыта (см., например,³). Анализ белорусского законодательства на основе систематизации научных подходов позволяет заключить, что в Республике Беларусь завершается подготовительный этап институционализации ОРВ. В национальную правовую систему внедряется ОРВ проектов нормативных правовых актов (экспертиза *ex ante*). Следующим этапом институционализации ОРВ следует определить внедрение в регуляторную политику государства сопровождающей (текущей) ОРВ (экспертизы «ongoing evaluation») и ОРВ уже действующих нормативных правовых актов, т. е. оценку фактического воздействия (экспертизы *ex post*). Таким образом, в идеале в Республике Беларусь необходимо закрепить полный цикл оценки – «многоступенчатую ОРВ»⁴.

² Тихомиров Ю. А. Эффективность закона и экономика. – Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 4. – С. 6.

³ Иванова М. В. Модели и методы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении России и зарубежных стран. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2018. – 95 с.

⁴ Шаулова Т. В. Оценка регулирующего воздействия: очередное увлечение или инструмент развития? [Электронный ресурс]. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_30108222_68912484.pdf (дата обращения: 22.11.2019).

В научной литературе, в том числе отечественной (см., например, работы А. Н. Бодак, Г. А. Василевича, А. В. Денисевича, С. Г. Дробязко, В. И. Шабайлова, В. Н. Дубовицкого, С. А. Калинина, Д. В. Кузурова, Л. О. Мурашко, Н. А. Поляшук, Е. А. Рочевой, М. Н. Сатолиной, Н. В. Сильченко, И. П. Сидорчук, В. А. Хлабордова, В. А. Щепова и других), изучению прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта, в том числе ОРВ, эффективности правовых норм в целом уделяется значительное внимание. Вместе с тем обозначенный предмет научных исследований имеет целый ряд неразработанных и дискуссионных аспектов. В первую очередь речь о содержании ОРВ. В трудах ученых данная правовая категория исследуется с различных сторон, каждое из предложенных в науке определений и концепций по-своему определяет ОРВ.

Изначально при внедрении механизмов ОРВ в правоприменительную практику она рассматривалась как инструмент обоснования оптимального присутствия государства в экономике, а также проверки наличия административных барьеров и уменьшения административного бремени, возлагаемого на бизнес⁵. Принимая за основу рассуждения авторов учебника по философии права⁶, ОРВ можно определить как политико-правовой институт гармонизации соотношения власти и права, инструмент демократизации властных решений.

В научной литературе ОРВ нередко определяется как специальная экспертиза – анализ, оценка⁷. Разделяя данную точку зрения, обозначим несколько проблемных аспектов, требующих соответствующего разрешения. Во-первых, весьма острым вопросом является стадия нормотворческого процесса, на которой следует проводить ОРВ. В соответствии с п. 2 ст. 45 Закона о НПА прогнозирование последствий принятия (издания) нормативного правового акта осуществляется как на стадии планирования нормотворческой деятельности, так и на стадии подготовки проекта нормативного правового акта. Применительно ко второму виду ОРВ отметим, что на основании п. 1 ст. 36 Закона о НПА подготовка проекта нормативного правового акта как стадия нормотворческого процесса включает проведение его согласования и экспертиз. Возникает вопрос: прогнозирование и, соответственно, ОРВ следует проводить до проведения обязательных экспертиз и согласования либо после? Исходя из положений Закона о НПА (п. 8 ст. 45) результаты прогнозирования последствий принятия (издания) нормативного правового акта включаются в обоснование необходимости принятия (издания) нормативного правового акта и финансово-экономическое обоснование к проекту нормативного право-

⁵ Шаулова Т. В. Оценка регулирующего воздействия: очередное увлечение или инструмент развития? URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_30108222_68912484.pdf (дата обращения: 22.11.2019).

⁶ Философия права: учеб. / Л. Д. Байрачная [и др.]; под ред. О. Г. Данильяна. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 300.

⁷ Булеков В. А., Савицкая О. Г. Значение оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_30613436_26388528.pdf (дата обращения: 18.09.2019).

вого акта. И, таким образом, эти документы на основании п. 3 ст. 47 Закона о НПА прилагаются к проекту нормативного правового акта, направляемому на обязательную юридическую экспертизу. Аналогичные документы направляются вместе с проектом нормативного правового акта на согласование. В этой связи следует заключить, что ОРВ будет проводиться до юридической экспертизы и согласования проекта нормативного правового акта.

Изложенное позволяет акцентировать внимание на следующей проблеме. В российской правовой науке отмечается, что «<...> исходя из сложившейся нормотворческой практики, по результатам проведения указанных экспертиз проект акта часто направляется на доработку, по результатам которой вновь представляется уполномоченному органу на рассмотрение в редакции, которая может существенно отличаться от первоначальной, вынесенной на обсуждение бизнес-сообщества, при этом повторное проведение оценки регулирующего воздействия действующим законодательством не предусмотрено. С целью устранения данных противоречий, предлагаем нормативно закрепить, что оценка регулирующего воздействия должна проводиться разработчиком проекта после проведения правовой, антикоррупционной и финансово-экономической экспертизы. Реализация данного предложения позволит повысить эффективность института оценки регулирующего воздействия в рамках проводимой в нашей стране реформы, направленной на улучшение регуляторной среды»⁸.

Представляется, что можно проработать направления реализации подобного предложения и в Республике Беларусь, учитывая, однако, как это отразится на сроках подготовки нормативного правового акта. Более целесообразным видится внедрение в национальное законодательство и правоприменительную практику иных видов ОРВ, включая повторную ОРВ и оценку фактического воздействия нормативного правового акта. И. Д. Тургель и С. И. Вейберт справедливо отмечают, что «одним из признаков зрелости национальной системы ОРВ является проведение оценки не только проектов, но и действующих актов. Необходимость такой ретроспективной оценки связана с тем, что далеко не всегда на стадии подготовки актов можно учесть все проблемы, связанные с реализацией выбранного способа государственного воздействия, а также вероятные изменения внешней и внутренней среды»⁹.

Возможность проведения ОРВ действующих нормативных правовых актов предусмотрена законодательством зарубежных государств, в том числе нормативными правовыми актами стран-партнеров Республики Беларусь по региональной интеграции. Например, подобный инструмент предусмотрен в Кыргызской Республике: в соответствии со ст. 4 Закона Кыргызской Республики

⁸ Булеков В. А., Савицкая О. Г. Значение оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_30613436_26388528.pdf (дата обращения: 18.09.2019).

⁹ Оценка регулирующего воздействия и регуляторная политика: учеб. пособие / И. Д. Тургель [и др.] ; под общ. ред. И. Д. Тургель. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 221 с. [Электронный ресурс]. URL: https://studref.com/421043/pravo/otsenka_reguliruyuschego_vozdeystviya_i_regulyatornaya_politika (дата обращения: 14.09.2019).

от 5 апреля 2008 г. № 55 «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» анализ регулятивного воздействия также может производиться в отношении действующих нормативных правовых актов (см. также постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 г. № 559 «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства»).

Не менее сложным и значимым является вопрос об органе, уполномоченном осуществлять ОРВ. Из п. 2 ст. 45 Закона о НПА следует, что белорусский законодатель определил ОРВ как «внутреннюю» экспертизу, осуществляемую государственным органом (организацией), который инициирует подготовку проекта нормативного правового акта, а на стадии подготовки проекта нормативного правового акта – государственными органами (организациями), ответственными за подготовку проекта нормативного правового акта. Законодательством допускается привлекать к проведению прогнозирования представителей иных государственных органов (организаций) в соответствии с их компетенцией, общественных объединений (союзов, ассоциаций общественных объединений), а также экспертов и специалистов, депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, иных заинтересованных лиц.

Приведенные положения позволяют заключить, что создание «уполномоченного органа», то есть органа, который на общегосударственном уровне будет наделен соответствующими полномочиями на реализацию политики и организацию ОРВ, на сегодняшний день не предусмотрено. Обоснованность выводов, сформулированных в обосновании необходимости принятия (издания) нормативного правового акта и финансово-экономическом обосновании к проекту нормативного правового акта по результатам прогнозирования последствий принятия (издания) нормативного правового акта, оценивается государственными органами, которые реализуют государственную политику, осуществляют правовое регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности), и другими заинтересованными государственными органами (организациями) при согласовании проекта нормативного правового акта (п. 8 ст. 45 Закона о НПА). Получается, именно ответственные за подготовку проектов нормативных правовых актов государственные органы будут принимать решение в части целесообразности / нецелесообразности принятия (издания) нормативных правовых актов, которые по результатам проведенной ОРВ будут признаны оказывающими негативное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности, либо о внесении необходимых изменений в проект нормативного правового акта. В этой связи полагаем, что заключение по результатам процедуры ОРВ будет носить скорее информационный характер для государственного органа, а результат (оценка) будет положен в обоснование предлагаемых данным органом инициатив.

В ходе дальнейшей институционализации ОРВ представляется целесообразным осуществить трансформацию процедур ОРВ на «внешний уровень» с обязательным появлением «третьей стороны», – соответствующего уполномоченного органа, централизующего ОРВ, формализующего данный процесс в соответствии с определенными стандартами.

Рассматривая ОРВ как вид экспертной деятельности, мы подходим к наиболее важным аспектам данного инструмента: методологии оценивания и методики проведения ОРВ. Несмотря на то, что в соответствии с п. 9 ст. 45 Закона о НПА методическое обеспечение прогнозирования последствий принятия (издания) нормативных правовых актов осуществляется Советом Министров Республики Беларусь совместно с Национальным центром законодательства и правовых исследований, полагаем, что научные разработки методик различных видов ОРВ являются значимыми и целесообразными. Особенно ценной подобная работа видится в условиях множественности субъектов, которые в соответствии с законодательством уполномочены на проведение ОРВ.

Следует признать правильным утверждение, что «... самым важным вкладом ОРВ (анализ регулирующего воздействия) в обеспечении качества принимаемых решений является не точность проводимых при этом расчетов, а процесс анализа как таковой: рассмотрение возможных вариантов, осмысление реальных эффектов воздействия регулирования и исследование сделанных гипотез»¹⁰, однако все же проблемы методологии и методики ОРВ на современном этапе институционализации данного инструмента являются основополагающими.

ОРВ можно рассматривать не только основным инструментом прогнозирования. При проведении ОРВ необходимо учитывать результаты публичного обсуждения проекта нормативного правового акта, если оно проводилось (п. 5 ст. 45 Закона о НПА). В этой связи ОРВ есть форма социального контроля, контроля общественного мнения, обеспечивающего гласность результатов (управленческих решений) и оценку нормотворческой деятельности. Реализация процедуры общественного обсуждения призвана повысить качество и эффективность права и государственного управления. Основные цели социального контроля – создание условий для устойчивости социальной системы, сохранения социальной стабильности и в то же время для позитивных социальных изменений – воплощаются в целях ОРВ, закрепленных в п. 5 ст. 45 Закона о НПА. Действительно, обсуждение проекта нормативного акта следует признать прогрессивной формой социального контроля, обеспечивающей возможность учета мнений различных социальных групп и установления баланса общественных интересов уже на стадии подготовки проекта нормативного правового акта.

С другой стороны, рассмотрение ОРВ как элемента государственного управления базируется на понимании данной категории как деятельности органов

¹⁰ Правовой мониторинг : науч.-практ. пособие / А. Н. Андрианов [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Д. Б. Горохов. – М. : ИД «Юриспруденция», 2009. – С. 86.

исполнительной власти, что на сегодняшний день следует из положений ст. 45 Закона о НПА. Данная посылка подводит к выводу, что ОРВ действительно следует изучать в контексте теории управления, теории принятия решения. Так, в науке аргументирован подход, в соответствии с которым методологически оправданно рассматривать процесс правового воздействия на поведение людей как специфическую форму управления. Таким образом, механизм правового регулирования, в частности те элементы права, с помощью которых осуществляется его управленческая функция, подчиняется общим закономерностям управления. В этом контексте ОРВ рассматривается как инструмент принятия решения в сфере правового регулирования, как метод анализа (прогноза) ожидаемого эффекта от принятия того или иного государственного решения и метод связи с ответственными лицами за разработку политики в конкретной сфере (для инструментов ОРВ – это механизмы общественного обсуждения).

На современном этапе развития общества большинство стран столкнулись с тем, что государственное регулирование (государственные решения) в качестве вторичных последствий влечет определенные издержки для адресатов правовых норм – тех субъектов, которых это регулирование непосредственно затрагивает. Следует признать, что наблюдается рост количества регулирующих норм на всех уровнях управления, появляются дублирующие либо коллизионные нормы, возникают административные барьеры. Все это негативно сказывается не только на предпринимательской деятельности, но и в целом не способствует проводимым в обществе реформам. «В этой связи детальная оценка и рациональный выбор вариантов регулятивных мер становятся трендом современной регуляторики и его ядра – оценки регулирующего воздействия (ОРВ)», – отмечает Д. Б. Цыганков¹¹. Соответственно, перед регулятором стоит задача минимизации подобных издержек.

Таким образом, современный этап реформирования государственного управления характеризуется переходом к «умному регулированию» (smart regulation)¹², рассматриваемому в качестве специфического типа регуляторной политики, претендующего на высокое качество и результативность регулирования. Российскими исследователями установлено, что эффект от «умного регулирования» достигает 1–2 % ВВП¹³. Данный подход не вступает в противоречие с другими направлениями государственной политики и представляет

¹¹ Цыганков Д. Б. «Умное регулирование» для России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/news/50442261.html> (дата обращения: 30.10.2019).

¹² Smart Regulation in the European Union (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions) [Electronic resource] // EUR-Lex/ Access to European Union law/ SCO, World Heritage Centre. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0543> (дата обращения: 20.09.2019).

¹³ Шипов С. Ключевые элементы российской регуляторной политики и ее региональный аспект [Электронный ресурс]. URL: <https://www.orv.gov.ru/Files/GetFile?fileid=71b28f65-de-da-4648-9bd8-36a793363a66> (дата обращения: 12.09.2019).

собой технократический процесс, целью которого является достижение эффективности в реализации государственной политики, а также направленность на то, что дополнительные консультации с заинтересованными сторонами и широкой общественностью усиливают прозрачность государственных решений и ответственность должностных лиц¹⁴. Примечательно, что ОРВ прямо определяется авторами в качестве инструмента «умного регулирования». В этой связи видится целесообразным дальнейший анализ всех возможностей ОРВ, в том числе во взаимосвязи с «умным регулированием».

Одна из задач ОРВ – продемонстрировать государственным органам последствия принимаемых ими решений и помочь внедрить действительно эффективные регуляторные элементы. И если очевидно, что эти последствия будут негативными, и, соответственно, принимаемое решение не эффективно, государственный орган не вправе подобное решение осознанно принимать.

Таким образом, эффективному внедрению процедур ОРВ должно предшествовать изучение действующих регуляторных механизмов и их соответствующая оптимизация, позволяющая «совместить» новые инструменты развития с национальной правовой системой, не только заложить новые стандарты нормотворчества, но и сформировать новую культуру правоприменения.

Прогностический характер оценки, предлагаемой в ходе ОРВ, сближает ее с прогнозированием, что позволило белорусскому законодателю определить ОРВ как основной инструмент такового. Вместе с тем представляется целесообразным в ходе дальнейшей институционализации ОРВ в национальном законодательстве более широко определить ее содержание, что позволит рассматривать ОРВ не только в качестве разновидности прогнозирования, осуществляемого в ходе нормотворчества, но и как эффективный инструмент государственного управления в ходе правоприменения. Подобное предложение высказано в научной литературе, а также реализовано в законодательстве отдельных государств.

Правовое воздействие на общественные отношения может быть оптимизировано, если дополнить его содержание функциональными задачами, которые можно выделить на основе стадий управленческого цикла. Контроль за реализацией решения и оценка результатов его действия – один из важнейших этапов управленческой деятельности. Вывод о необходимости развития института ОРВ и его внедрения в регуляторную политику государства с постановкой задач дальнейшей институционализации ОРВ аргументирован в первую очередь с позиции закономерностей управления.

В Республике Беларусь завершается первый этап институционализации ОРВ. Представляется возможным для отражения полного цикла управленческого решения внедрить в национальное законодательство и правоприменительную практику и другие виды ОРВ, вплоть до закрепления ее полного цикла.

¹⁴ Монтэн Ш.-А. «Умное регулирование»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения [Электронный ресурс]. URL: http://www.montin.com/documents/SR1200%20_RUS.pdf (дата обращения: 10.10.2019).

Кроме того, речь должна идти о трансформации процедур ОРВ на «внешний уровень» путем централизации ОРВ и создания (наделения полномочиями) соответствующего уполномоченного органа, что можно осуществить на базе Национальной академии наук Беларуси. Также представляется целесообразным выработать единые требования и критерии проведения ОРВ в зависимости от объекта и предметного поля оценки, а также требований к объему и качеству ее результатов.

1.2. Оценка регулирующего воздействия в системе этапов нормотворческой деятельности

Нормотворческая деятельность с усложнением общественных отношений и увеличением объема принимаемых нормативных правовых актов претерпевает определенные изменения. Сегодня нормотворческая деятельность может быть представлена как совокупность следующих взаимообусловленных и взаимосвязанных этапов и стадий: планирование нормотворческой деятельности; нормотворческая инициатива; организация работы над проектом акта (нового или изменений и дополнений); выработка концепции, определение формы, вида, названия и структуры проекта акта; составление его текста; согласование и экспертиза проекта акта; его рассмотрение и принятие; издание и опубликование (иное обнародование) нормативного правового акта; включение его в Национальный реестр нормативных правовых актов; отмена или прекращение действия нормативного правового акта¹⁵. С целью стимулирования предпринимательской и деловой инициативы, недопущения введения необоснованных ограничений, оказывающих влияние на предпринимательскую деятельность, а также включения в государственное регулирование действенных инструментов, позволяющих оказывать поддержку субъектам коммерческой деятельности, многие современные государства вводят процедуру оценки (анализа) регулирующего воздействия нормативных правовых актов. При этом наблюдается многообразие подходов не только к определению методики проведения, но и ее места в системе этапов нормотворческой деятельности, что значительно сказывается на эффективности рассматриваемого института.

Определение места ОРВ в системе этапов нормотворческого процесса Республики Беларусь чрезвычайно важно в связи с тем, что рассматриваемый институт является новым для правовой системы нашего государства, следовательно, наряду с определением основных целей, задач, принципов ОРВ, механизмов и отдельных методик ее проведения, следует определить, как будет сочетаться ОРВ с другими средствами обеспечения эффективности правовых норм. Так, опыт зарубежных государств демонстрирует, что при необоснованном расширении (или сужении) рамок ОРВ, ее интеграции с другими видами

¹⁵ Вершок И. Л. Вопросы совершенствования законодательства Республики Беларусь в сфере нормотворчества // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: в 2 т.: сб. науч. тр. – Минск, 2008. – Т. 1. – С. 123.

«оценок» может достигаться отрицательный эффект, который не только не повысит качество принимаемых решений и нормативных правовых актов, но и приведет к тому, что и без того длительный процесс принятия нормативных правовых актов будет осложнен еще одним рудиментарным институтом.

ОРВ может проводиться на разных стадиях нормотворческого процесса, в связи с чем принято выделять: прогнозную ОРВ как упредительный метод последствий на основе альтернативного регулирования; сопроводительную ОРВ как упредительный метод оценки на основе проекта правового акта; ретроспективную ОРВ как ретроспективный метод оценки на основе вступивших в силу норм регулирования¹⁶.

Следует отметить, что еще в докладе ОЭСР 1997 г., посвященном методике проведения анализа регулирующего воздействия, подчеркивалась необходимость его интеграции на самых ранних этапах нормотворческой деятельности, в противном случае рассматриваемый институт может остаться самостоятельным процедурным требованием, обеспечивающим рационализацию ранее принятых решений. Многие государства в своих методических руководствах по проведению ОРВ также постулируют подобную необходимость, например, австралийское методическое руководство (ORR, 1998 г.) указывает, что документы по ОРВ должны быть подготовлены после принятия административного решения о возможном введении регулирующих мер, но до того, как правительством будет принято политическое решение о разработке того или иного нормативного правового акта. Некоторые зарубежные аналитики на основе отчетов государств о практике проведения анализа регулирующего воздействия приходят к заключению о том, что фактор времени в ОРВ может быть даже более важным, чем используемая методика определения качества оценки альтернатив¹⁷.

Вместе с тем не все государства придерживаются рассматриваемого требования по ряду причин: из опасений, что многоступенчатый процесс усложняет процедуру принятия акта, затягивает ее, повышает затраты на ее проведение, что должностные лица регулирующих органов не смогут своевременно реагировать на новые обстоятельства.

С точки зрения теории, проведение ОРВ (АРВ) на ранних стадиях нормотворческого процесса может быть обосновано тем, что ОРВ обладает большим потенциалом обратной связи и может быть тесно интегрирована с процедурой доказывания необходимости регулирующего вмешательства – самостоятельного этапа нормотворческой деятельности, который при условии следования научно обоснованным процедурам (алгоритмам) доказывания впоследствии оказывает положительное влияние на результативность и самой ОРВ в целом.

¹⁶ Бёрет Карл, Концендорф Кёти. Современное государство – современное управление: методические указания по оценке регулирующего воздействия. – Берлин, 2000. – С. 7.

¹⁷ Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия [Электронный ресурс] / Организация экономического сотрудничества и развития, 2018. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42047676.pdf> (дата обращения: 03.09.2018).

Доказывание послужит катализатором для включения одного из важнейших элементов процедуры ОРВ – публичных консультаций с представителями бизнес-сообщества, учеными и экспертами, способными выявить и устранить предлагаемые инициатором регулирования меры, которые могут помешать развитию бизнеса.

Исходя из анализа законодательства государств – участников СНГ следует, что лишь в некоторых из них сложилась практика по включению в процедуру ОРВ элементов доказывания. В частности, в Кыргызской Республике первый этап АРВ – «Определение проблем» по целям и своему содержанию схож с процедурой доказывания необходимости регулирующего воздействия. На данной стадии помимо сбора и обработки информации, а также иных действий, направленных на формулирование проблемы, приводятся экономические и правовые основания для государственного вмешательства и доказательств актуальности их решения в настоящее время¹⁸. При этом, если экономические и правовые основания для изменения существующего государственного регулирования отсутствуют или проблема признается неактуальной, рабочая группа принимает решение о нецелесообразности проведения последующих этапов АРВ.

Результатом проведения АРВ являются аналитическая записка и проект НПА, которые отражают наиболее предпочтительный вариант государственного регулирования определенных общественных отношений.

Несколько иной порядок предусмотрен Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318, в которых закреплено, что первым этапом процедуры оценки регулирующего воздействия является размещение уведомления о подготовке проекта акта. Однако, несмотря на то что данный этап, включенный в российское законодательство еще в 2012 г., был призван стать своеобразным «фильтром» для необоснованных нормотворческих инициатив, все же возлагаемых на него ожиданий он не оправдал. По оценкам специалистов, в результате сущность механизма уведомления о начале разработки была сведена к информированию подготовленных сотрудников подразделений по связям с госорганами крупных корпораций о том, что минимум через 15 дней последует размещение на портале regulation.gov.ru проекта акта и пояснительной записки. В данной ситуации необходимо решение сразу двух проблем: во-первых, очевидно, что информации, предоставляемой разработчиком в уведомлении, недостаточно; во-вторых, отсутствует механизм, который

¹⁸ Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559 // СоюзПравоИнформ, 2003–2018. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=46822 (дата обращения: 03.09.2018).

бы подталкивал участников нормотворческого процесса реагировать на замечания, изложенные в позициях участников публичных консультаций и (или) в заключениях об ОРВ, о необоснованности принятия НПА, которые по своему существу являются блокирующими¹⁹.

Следующей проблемой, подлежащей рассмотрению, является вопрос о соотношении процедуры ОРВ (АРВ) и экспертизы проектов НПА. Трудность здесь заключается в определении понятия «экспертиза проекта нормативного правового акта», которое не сформулировано в рамках действующего законодательства, а в юридической науке приводятся различные формулировки. На наш взгляд, наиболее удачное определение сформулировал А. Н. Миронов, указывая, что экспертиза проекта нормативного правового акта – «это проводимое специалистом (экспертом), обладающим специальными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативного правового акта». Кроме того, указанный автор выделил следующие виды экспертиз проектов НПА, проводимых в соответствии с законодательством Российской Федерации:

правовая экспертиза, к которой предлагается отнесение юридической, юридико-технической, правовой и иных не отличающихся предметом экспертиз;

научная экспертиза, которая осуществляется научными учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов в зависимости от содержания рассматриваемых проектов;

экологическая экспертиза;

антикоррупционная экспертиза;

«рисковая» экспертиза, к которой относятся экспертиза по оценке финансовых последствий принятия соответствующих решений и экспертиза по оценке регулирующего воздействия²⁰.

Однако с указанной классификацией сложно согласиться по ряду причин. По нашему мнению, ОРВ может быть названа экспертизой лишь при широком рассмотрении понятия экспертизы, в контексте определения, данного выше. Особенность ОРВ (АРВ) заключается в специальных задачах, которые она решает, принципах и порядке ее проведения, субъектном составе, итоговом документе и в последствиях его принятия (подготовки). Вместе с тем нельзя отрицать, что для ОРВ могут быть сформулированы общие и аналогичные для экспертизы цели, задачи и принципы, так как оба рассматриваемых института

¹⁹ Голодникова А. Е. [и др.]. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего (доклад ЦСР) // НИУ ВШЭ, 1993-2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://publications.hse.ru/books/219490252> (дата обращения: 03.09.2018).

²⁰ Миронов А. В. Теоретико-правовые вопросы экспертизы нормативных правовых актов // Юридическая техника [Электронный ресурс]. – 2009. – № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-pravovye-voprosy-ekspertizy-normativnyh-pravovyh-aktov.pdf> (дата обращения: 03.09.2018).

преследуют одну общую конечную цель нормотворческой деятельности – принятие качественного (эффективного) НПА. В более узком смысле, в отличие от экспертизы проектов НПА целью ОРВ, в зависимости от проводимой политики, может быть уменьшение регуляторного бремени, отрицательно сказывающегося на субъектах предпринимательской деятельности, либо повышение качества нормотворческих решений (регулирования). Целью экспертизы всегда является установление обстоятельств, существенных для принятия правильных и обоснованных решений. Помимо общих принципов, на которых строится процедура ОРВ, таких как приоритет прав и свобод человека и гражданина; принципы законности, справедливости, гласности и прозрачности, научности и профессионализма, возможно выделить и специальные, например, публичность (свободное участие субъектов предпринимательства в разработке проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы предпринимательства; учета общественного мнения), сбалансированность, эффективность, экономичность, приоритет развития малого и среднего предпринимательства. Важнейшими принципами экспертизы проектов НПА являются: независимость, конфиденциальность хода выполнения и т. д.

Таким образом, в рамках правотворческой деятельности следует выделять оценку регулирующего воздействия, а также следующие виды экспертиз:

1. В зависимости от субъектного состава: государственные и общественные;
2. В зависимости от объекта: научные и юридико-технические (правовые, юридические). В состав научных экспертиз в зависимости от области знаний целесообразно включить экологическую, экономическую, лингвистическую, криминологическую и другие виды. При проведении юридической экспертизы подлежат оценке соответствие актам более высокой юридической силы, совместимость с НПА одинаковой юридической силы, соблюдение требований нормотворческой техники и т. д.

Несмотря на изложенное выше, стоит отметить, что в некоторых государствах сформирована инициатива по объединению научной экономической экспертизы и оценки регулирующего воздействия. Так, в Казахстане данное предложение обосновывается схожестью этих институтов, а также экономией бюджетных средств²¹.

Сравнивая ретроспективную ОРВ и экспертизу, М. В. Иванова приходит к заключению, что «процедура оценки фактического воздействия является более совершенным инструментом повышения эффективности государственного управления, так как в ходе оценки фактического воздействия, по сравнению с экспертизой нормативно-правовых актов, появляется анализ достижения целей и определение последствий»²².

²¹ Абдрахманова С. Ж., Сабиров К. К. Правовой статус и текущее состояние развития анализа регуляторного воздействия в Республике Казахстан // *Zakon.kz*. URL: <https://www.zakon.kz/4904541-pravovoy-status-i-tekushchee-sostoyanie.html> (дата обращения: 03.09.2018).

²² Иванова М. В. Модели и методы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении России и зарубежных стран. С. 51–52.

Определяя место оценки регулирующего воздействия в системе этапов нормотворческой деятельности, следует отметить многообразие точек зрения по рассматриваемому вопросу, из них наиболее адекватно отражающими суть ОРВ являются два подхода: первый заключается в признании процедур ОРВ составной частью механизма правового мониторинга, характеризующегося в качестве системно-аналитического института анализа, оценки и коррекции правового регулирования²³; второй – ОРВ и правовой мониторинг, являясь самостоятельными институтами, относятся к методам изучения эффективности правовых норм.

Первая точка зрения может быть детализирована с помощью следующей классификации правового мониторинга: ретроспективный, текущий и прогнозный. Применительно к Закону Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» важно отметить, что в рамках национальной правовой системы ОРВ регламентируется как средство прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов наряду с такими институтами, как проверка и оценка проекта нормативного правового акта субъектами нормотворческой деятельности и правоприменения, в том числе по результатам правового мониторинга; моделирования ситуаций, вызывающих наибольшие затруднения в практике правоприменения, и анализа вариантов их разрешения на основании положений проекта нормативного правового акта; изучения результатов публичного обсуждения проекта нормативного правового акта; принятия (издания) нормативного правового акта в порядке эксперимента; проведения обязательной юридической, криминологической, финансово-экономической, экологической, лингвистической и иных экспертиз и т. д.²⁴

Еще одним направлением совершенствования института ОРВ является инициатива о ее интеграции с оценкой фактического воздействия, оценкой воздействия информационно-коммуникационных технологий, финансово-экономическим обоснованием и другими в рамках системной оценки воздействия при одновременном сокращении числа экспертиз и оценок, которые носят рекомендательный характер и проводятся формально²⁵. В целом данное предложение заслуживает одобрения, так как сможет обеспечить комплексный подход к различным оценкам, проводимым одновременно в рамках унифицированной методологии, что позволит значительно снизить затраты времени, расходование бюджетных средств, а также исключить случаи формального отношения к отдельным видам оценок.

²³ Правовые акты: оценка последствий : науч.-практ. пособие / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М.: ИД «Юриспруденция», 2010. – С. 170.

²⁴ О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З / Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11800130&p1=1&p5=0> (дата обращения: 03.09.2018).

²⁵ Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего (доклад ЦСР) / А. Е. Голодникова [и др.] // НИУ ВШЭ, 1993–2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://publications.hse.ru/books/219490252> (дата обращения: 03.09.2018).

Вместе с тем рассматриваемая идея не нова, еще в 2006 г. ОЭСР выпустила документ «Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия», в котором на основе опыта государств, применяющих процедуру ОРВ, был сделан вывод о тенденции расширения аналитических рамок ОРВ. Так, в Великобритании, благодаря введению требования о расширении рамок ОРВ вместо проведения частичных оценок, ОРВ стал восприниматься как объективный, научно обоснованный инструмент. В Соединенном Королевстве этот переход произошел в 1996 г., когда вместо оценки издержек соблюдения, которая касалась в основном издержек для бизнеса, стал проводиться ОРВ, охватывающий анализ экономических, социальных и экологических последствий регулирования. Кроме того, Еврокомиссия в 2003 г. внесла принципиальные изменения в свой подход к ОРВ, заменив отдельные, частичные оценки воздействия на единый, комплексный анализ – «интегрированный анализ воздействия», определяя его как метод, объединяющий анализ экономических, социальных и экологических выгод и издержек²⁶.

Из стран бывшего советского лагеря можно привести Армению, где согласно Закону Республики Армения от 28 марта 2018 г. № ЗР-180 «О нормативно-правовых актах» в отношении проекта нормативного правового акта предусматривается проведение общественного обсуждения, оценки регулирующего воздействия и экспертизы проекта нормативно-правового акта. Причем Законом не ограничиваются сферы и случаи проведения оценки регулирующего воздействия, которые должны быть определены правительством Армении. Несомненно, указанный подход существенно «облегчает» нормотворческий процесс и позволяет говорить об ОРВ как о целостном институте, направленном на обеспечение качества принимаемых нормативных правовых актов.

При этом стоит рассмотреть и минусы данной инициативы, которые также были выделены ОЭСР:

риск невозможности объединения нескольких подчас противоречащих друг другу частичных оценок в единый, краткий и последовательный политический документ;

необходимость проведения дополнительных частичных оценок, которые повысят расходы государственного бюджета;

– риск намеренного выделения определенных групп как заслуживающих отдельного анализа воздействия (предприниматели, государственные органы и т. д.);

анализ выгод и издержек, проводимый в рамках ОРВ, касается исключительно «экономических» выгод и издержек и не включает «экологических» и «социальных»²⁷.

Таким образом, ОРВ представляет собой институт, который занимает важное место среди средств правового мониторинга. В рамках законодательства

²⁶ Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия [Электронный ресурс] / Организация экономического сотрудничества и развития, 2018. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42047676.pdf> (дата обращения: 03.09.2018).

²⁷ Там же.

Республики Беларусь следует говорить об ОРВ как о средстве прогнозного правового мониторинга, позволяющего выявлять положения, устанавливающие избыточные обязанности, запреты и ограничения, необоснованные расходы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Особенности ОРВ (АРВ) в системе иных этапов нормотворческой деятельности заключаются в специальных задачах, принципах и порядке ее проведения, субъектном составе, итоговом документе и в последствиях его принятия (подготовки). Вместе с тем ОРВ имеет ряд схожих черт с экспертизой проектов нормативных правовых актов, так как оба рассматриваемых института преследуют одну общую конечную цель нормотворческой деятельности – принятие качественного (эффективного) нормативного правового акта.

Это в контексте совершенствования нормотворческого процесса Республики Беларусь дает основания рассмотреть вопрос не только о расширении цели и задач, решаемых в рамках проводимой процедуры ОРВ, но и о ее интеграции с процедурой доказывания необходимости регулирующего вмешательства, осуществляемой на самых ранних этапах правотворческого процесса, с научной экономической экспертизой (либо с научными экспертизами в целом), с оценкой фактического воздействия, оценкой воздействия информационно-коммуникационных технологий, финансово-экономическим обоснованием и другими в рамках системной оценки воздействия при одновременном сокращении числа экспертиз и оценок, не имеющих обязательного характера и (или) проводимых формально. Реализация рассматриваемого сценария возможна по мере развития ОРВ, а также роста доверия со стороны заинтересованных сторон и общества в целом.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение (Ладутько В. К., Сатолина М. Н.)	3
Глава 1. Институционализация оценки регулирующего воздействия законодательства в сфере экономической деятельности в Республике Беларусь	7
1.1. Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов как новый элемент государственного управления (Шаблинская Д. В.).....	7
1.2. Оценка регулирующего воздействия в системе этапов нормотворческой деятельности (Маркевич Д. С.).....	15
Глава 2. Мировой опыт регламентации проведения оценки регулирующего воздействия	23
2.1. Регламентация процедуры проведения оценки регулирующего воздействия в международных актах (Кочерга О. Р.).....	23
2.2. Опыт реализации оценки регулирующего воздействия в государствах – участниках СНГ (Сатолина М. Н.)	31
2.3. Сравнительно-правовой анализ оценки регулирующего воздействия в сфере осуществления предпринимательской деятельности в странах дальнего зарубежья (Сидорчук И. П., Арушаньянц А. Н.)	61
Глава 3. Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов в системе правовых средств обеспечения эффективности правовых норм	73
3.1. Системный анализ оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов (Сатолина М. Н.).....	73
3.2. Принципы оценки регулирующего воздействия законодательства в сфере экономической деятельности (Минько Н. С.).....	92
3.3. Оценка социальных эффектов регулирующего воздействия нормативных правовых актов в контексте развития цифровой экономики (Маркевич Д. С.).....	109
3.4. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте усиления участия институтов гражданского общества в нормотворческой деятельности (Сулейков А. А.).....	122
3.5. Место и роль научной экспертизы в прогнозировании последствий принятия проектов нормативных правовых актов (Кочурко-Станиславчик Ю. В.).....	131
3.6. Криминологическая экспертиза как вид прогнозирования последствий принятия (издания) нормативных правовых актов (Бабий Н. А.).....	137
3.7. Применение инструментов прогнозирования и иных современных подходов к стратегическому планированию мер по борьбе с преступностью и коррупцией (Шаблинская Д. В.)	145

Глава 4. Оценка регулирующего воздействия отраслевого законодательства на осуществление предпринимательской деятельности	152
4.1. Условия осуществления предпринимательской деятельности, проверяемые при оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта (Колесень Н. Г.)	152
4.2. Уголовно-правовые нормы как предмет оценки регулирующего воздействия (Шаблинская Д. В.)	163
4.3. Повышение эффективности законодательства об административных правонарушениях посредством оценки регулирующего воздействия (Кочерга О. Р.).....	176
4.4. Оценка регулирующего воздействия налогового законодательства на условия ведения бизнеса (Ладутько В. К.).....	192
Глава 5. Теоретико-методологические основы обеспечения эффективности правового регулирования экологических и аграрных отношений в контексте концепции устойчивого развития	207
5.1. Экологизация правового регулирования: на пути к устойчивому развитию (Шахрай И. С.)	207
5.2. Влияние права ЕАЭС на формирование и развитие национального аграрного законодательства (на примере ветеринарного законодательства) (Кузьмич И. П.)	223
5.3. Юридическое прогнозирование как способ учета экологических факторов в правотворчестве (Шахрай И. С.).....	234
5.4. Определение экологических последствий принятия нормативных правовых актов: международный опыт (Филиппенко Е. П.).....	247
5.5. Правовой мониторинг в сфере экологических отношений (Курилович М. П.).....	251
Заключение (Ладутько В. К.).....	262
Основные сокращения, используемые в монографии	276

Научное издание

Шаблинская Диана Викторовна,
Ладутько Виолетта Константиновна,
Сатолина Марина Николаевна и др.

**ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Редактор *Г. К. Киселёв*
Художественный редактор *Д. А. Комлев*
Технический редактор *О. А. Ткачёва*
Компьютерная верстка *Ю. А. Агейчик*

Подписано в печать 14.08.2020. Формат 70×100¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 22,75. Уч.-изд. л. 20,0. Тираж 150 экз. Заказ 140.

Издатель и полиграфическое исполнение:
Республиканское унитарное предприятие «Издательский дом
«Беларуская навука». Свидетельства о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий № 1/18 от 02.08.2013, № 2/196 от 05.04.2017.
Ул. Ф. Скорины, 40, 220141, г. Минск