

УДК 347  
ББК 67.404

Tatarinova Olga Vladimirovna,  
3-year post-graduate student  
of the department of civil law and process  
of Immanuel Kant Baltic Federal University Institute of Law,  
Kaliningrad,  
e-mail: tatarinova.olga@bk.ru

Татарина Ольга Владимировна,  
аспирант 3-го года обучения  
кафедры гражданского права и процесса  
Балтийского федерального университета им И. Канта,  
г. Калининград,  
e-mail: tatarinova.olga@bk.ru

## ПУБЛИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

### PUBLIC CONSULTATIONS IN THE ASSESSMENT OF REGULATORY IMPACT

12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право  
12.00.03 – Civil law; entrepreneurial law; family law; international private law

*В российском нормотворчестве институт оценки регулирующего воздействия появился с 2010 года. Одним из составных частей ОРВ являются публичные консультации и их эффективное проведение, что является залогом качественного заключения. В статье рассматриваются вопросы внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия с точки зрения привлечения к участию в обсуждениях субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также расширение количества участвующих в обсуждениях в связи с внедрением новейших технологических разработок (Федеральный портал проектов нормативных правовых актов — regulation.gov.ru), кроме того, рассматривается вопрос влияния механизма публичного обсуждения на решение задач по снятию административных барьеров и необоснованной финансовой нагрузки для субъектов предпринимательской деятельности.*

*In the Russian standard-setting process the Regulatory Impact Assessment came in since 2010. One of the important components of RIA is public consultations and their effective conduct is the guarantee of quality conclusion. This article examines the procedure involving business and investment activities in the discussions for assessing the regulatory impact, as well as expanding the number of participants in the discussions in connection with the introduction of the latest technological developments (Federal portal of the regulatory legal enactment drafts — regulation.gov.ru), as well as the mechanism of influence of public discussion on the solution of the tasks of removal of administrative barriers and unreasonable financial load on the subjects of entrepreneurial activity.*

*Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, ОРВ, эффективность правовых норм, публичные консультации, субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности, гражданское участие, государственное управление, эффективность государственного управления, нормативные правовые акты, законопроект, «умное регулирование».*

*Keywords: Regulatory Impact Assessment, RIA, effectiveness of legal norms, public consultations, subjects of business and investment, citizen participation, state management, state management effectiveness, legal act, bill, «smart regulation».*

#### Введение

**Актуальность** темы исследования. Низкое качество государственного управления, колоссальный рост правовых норм с противоречащими друг другу требованиями вполне

закономерно влекут за собой повышение рисков ведения бизнеса, что, в свою очередь, сказывается на стабильном развитии регионов Российской Федерации и в целом государства.

Переосмысление качества государственного управления в условиях агрессивной внешней среды привело к необходимости поиска новых инструментов управления. Одним из этих инструментов и становится институт оценки регулирующего воздействия (далее — ОРВ), основная задача которого — поиск выгодного решения государственного регулирования с учетом интересов предпринимательского сообщества.

Публичные консультации занимают одну из главных ролей в системе ОРВ, поскольку аргументированная позиция предпринимательского, научного сообщества и граждан — это основа, на которой впоследствии выстраивается дискуссия относительно введения нового регулирования.

**Изученность** проблемы. Вопросы, касающиеся процесса внедрения института оценки регулирующего воздействия на федеральном или региональном уровне изучены слабо. Проблеме институционального проектирования и внедрению ОРВ можно выделить публикации Д. В. Соболя, С. Б. Мельникова, В. А. Николаева, С. В. Раевского и других. Отдельные вопросы развития оценки регулирующего воздействия освещены в работах А. Г. Сироткина, А. А. Волошинской, Л. А. Козыревой, В. П. Бауэра, Л. Г. Коновалова и других.

На уровне диссертационных исследований комплексная работа, посвященная совершенствованию системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении, подготовлена В. В. Колеговым.

Вместе с тем исследование, посвященное изучению влияния публичных консультаций на эффективность принимаемых государством правовых норм, на настоящий момент отсутствует, что может свидетельствовать о недостаточной степени изученности вопроса.

**Целесообразность** разработки темы. Принимая во внимание обоснование необходимости введения нового регулирования со стороны органов-разработчиков, с одной стороны, и проведение уполномоченным органом комплексной оценки не только текста проекта акта, но и степени влияния требований рассматриваемого документа на субъекты предпринимательской деятельности, с другой, становится очевидным, что наиболее важный элемент в процессе ОРВ — это публичные консультации. Именно мнение тех, на кого направлено регулирование, должно быть услышано.

**Научная новизна** исследования заключается в комплексной оценке влияния активности субъектов предпринимательской деятельности на возврат проекта акта на доработку регулируемому органу.

**Цель** настоящей статьи заключается в исследовании влияния публичных консультаций, проводимых в рамках процедуры ОРВ, на совершенствование оценки эффективности правовых норм.

**Задачей** данной работы является определение эффективности организации публичных консультаций, проводимых в рамках ОРВ с использованием интернет-ресурсов, в соблюдении баланса интересов различных сторон, затрагиваемых регулированием.

### Основная часть

Вопрос оценки эффективности действия законодательства является актуальным, особенно в части методики определения этой эффективности как «...соотношения между фактическим результатом действия правовых норм и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты» [1, с. 499].

Однако рассматривать эффективность действия правовой нормы исключительно в разрезе «цель правового регулирования — полученный результат» видится неверным, так как данный подход ограничен и не учитывает более широкий спектр вопросов, обозначенных М. Ю. Осиповым: «а) смысл и назначение правового явления; б) анализ функций правового явления; в) оценка значимости данных функций для общества и для субъектов права; г) выявления последствий взаимодействия данного правового явления с иными правовыми явлениями, образующими правовую систему; д) оценка значимости последствий правового регулирования; е) качественно-количественная оценка» [2, с. 7].

Указанные выше вопросы несколько иначе задаются в отношении каждой новой принимаемой нормы, затрагивающей интересы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, например, описание проблемы правового регулирования; негативные эффекты, возникающие в связи с ее наличием; возможные альтернативные пути решения рассматриваемой проблемы; описание групп субъектов, на которых будет направлено регулирование; количественный и качественный анализ последствий введения предлагаемого регулирования [3].

Выступая в качестве регулятора общественных отношений, правовая норма призвана, прежде всего, обеспечить определенное желаемое поведение субъектов регулирования. Но обеспечение такого поведения — это средство для достижения более глубоких целей, имеющих общественно значимый смысл.

Прямое вмешательство государства в экономические и иные общественные отношения в последние годы заменяется более эффективными средствами правового воздействия, к которым можно отнести оценку регулирующего воздействия.

ОРВ связано с включением в процесс обсуждения вводимых правовых норм любых заинтересованных субъектов, имеющих обоснованную позицию. Это в полной мере соответствует Концепции административной реформы, направленной на сокращение неэффективного вмешательства государства в экономику и уменьшение издержек бизнеса на преодоление административных барьеров.

К правомочным государственным органам можно отнести органы исполнительной власти, являющиеся разработчиками нормативных правовых норм, то есть те, кто устанавливает правила игры для бизнеса на территории государства. Концепция административной реформы закрепила «процедуру

публичного доказательств органами исполнительной власти необходимости введения дополнительных функций» [4].

В свою очередь, общественные организации (профессиональные союзы, объединения) не могут самостоятельно осуществлять меры государственного регулирования, однако в процедуре оценки регулирующего воздействия они, являясь ключевым звеном, служат решению задач по снятию административных барьеров и необоснованной финансовой нагрузки для субъектов предпринимательской деятельности.

Общественные обсуждения направлены на формирование активного гражданского общества, где «доминируют равноправные отношения социального партнерства или субъект-субъектные отношения», то есть опора на аргументированные замечания граждан, институтов гражданского общества, бизнес-структур и общественных объединений является базисом, определяющим целесообразность введения той или иной меры регулирования.

На федеральном уровне публичные консультации [5] проводятся с этапа обсуждения концепции предлагаемого регулирования, так, например, подлежит обсуждению характеристика общественных отношений, существующие проблемы, рассматриваются возможные альтернативные пути их решения, цели и адресаты регулирования. Однако приходится констатировать отсутствие широкого интереса к этапу обсуждения концепции, так как, по сути, предмет для дискуссии отсутствует, и позиция бизнес-структур или общественных объединений будет не слишком аргументирована.

На этапе обсуждения текста проекта нормативного правового акта и сводного отчета проходит второй виток общественных обсуждений. Следует учитывать, что на федеральном уровне у разработчика проекта нормативного правового акта есть право увеличить срок проведения публичных консультаций [5], а если проект акта содержит положения, имеющие высокую или среднюю степень регулирующего воздействия, то Минэкономразвития России может провести дополнительные публичные консультации с заинтересованными лицами [5].

В целях проведения публичных консультаций в отношении текста проекта нормативного правового акта разработчиком определяется перечень вопросов, которые он считает необходимым обсудить в рамках предлагаемого регулирования, список заинтересованных лиц и сферы регулирования — все это подлежит размещению на официальном сайте регулирующего органа. Помимо этого, у регулирующего органа есть обязанность отправить уведомление о начале публичных консультаций с проектом нормативного правового акта и сводным отчетом (при необходимости его обсуждения) в органы и организации, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства [5].

Формирование системы раскрытия информации [6] о разрабатываемых органами исполнительной власти проектах НПА, а также их общественного обсуждения складывалось поступательно, первоначально позиции заинтересованных участников доводились до Минэкономразвития России через крупные бизнес-объединения, такие как Торгово-промышленная Палата Российской Федерации, Российский Союз Промышленников и предпринимателей, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия» и Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России», процесс был непрозрачным и не учитывал все пожелания бизнеса.

Создание единой интернет-площадки [5] «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» (далее — regulation.gov.ru) позволило не только существенно расширить состав участников публичных консультаций проекта акта, но и создать максимально прозрачную систему движения проекта нормативного правового акта от идеи до фактического принятия с помощью отображения всей этапности действий на портале.

Создав и апробировав федеральный портал, Минэкономразвития России предложило субъектам использовать типовое решение регионального портала для проведения публичных консультаций, адаптируя под себя процесс, на настоящий момент 26 субъектов Российской Федерации используют типовое решение.

Рассмотрим на примере действие публичных консультаций.

В начале 2016 года ньюсмейкерами стали парламентарии, предложившие законопроекты, ужесточающие наказание за терроризм и экстремизм, медиапространство буквально взорвалось и законопроекты тут же окрестили по имени одного из авторов «Пакет Яровой» или «Закон Яровой». Документы были подписаны в июне 2016 года.

И 23 декабря 2016 года на портале regulation.gov.ru был опубликован проект постановления Правительства Российской Федерации, подготовленный Минкомсвязью России [7] в целях реализации требований федерального закона в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности. Проекту постановления был присвоен средний уровень регулирующего воздействия, то есть время обсуждений — 20 рабочих дней.

Проект постановления набрал более трех тысяч просмотров, и через портал regulation.gov.ru поступило 97 замечаний и предложений, свои позиции представили около 40 экспертов, кроме того, в Минэкономразвития России в рамках проведения дополнительных публичных консультаций [5] были предоставлены позиции крупных операторов связи, таких как Ростелеком, Мегафон, МТС, Билайн.

Стоимость затрат, по оценке ФСБ России, необходимых на реализацию предлагаемого проектом акта регулирования, может составить от 3 трлн руб., тогда как участниками рынка затраты оценивались в диапазоне от 5,2 трлн руб. до 10 трлн руб. А затраты на создание инфраструктуры для размещения оборудования и организации необходимых каналов связи могут составить до 50 % от стоимости закупки оборудования.

В заключении Минэкономразвития России оценивает стоимость создания хранилища данных, емкость которого необходима для хранения указанного объема, около 574,4 млрд руб., при этом в указанной сумме не были учтены:

— затраты на строительство и энергообеспечение центра обработки данных, стоимость оборудования для перехвата и индексации сообщений пользователей и программного обеспечения для него (в связи с отсутствием технических требований);

— необходимость обновления оборудования по хранению данных, с учетом его технологических особенностей, через семь лет, что потребует дополнительных вложений в проект в размере не менее чем 90 % от первоначальных затрат [7].

Расходы группы компаний МТС в России за шесть лет (2010–2015) на развитие бизнеса, в том числе строительство сети связи, составили 455,1 млрд руб., то есть объем затрат для реализации проекта акта несоразмерен финансовым возможностям компании и приведет к убыткам.

А на исполнение требований проекта акта ПАО «МегаФон» потребуется потратить более 938 млрд руб., что превышает годовую выручку компании за три года.

Таким образом, Минэкономразвития России пришло к выводу, что объем затрат, необходимых на реализацию мероприятий, предусмотренных проектом акта, может превысить совокупный годовой объем доходов в целом по отрасли за шесть лет, в связи с чем предлагаемое регулирование несет в себе риски отсутствия у операторов связи финансовых возможностей для их реализации (заключение Минэкономразвития России от 18 апреля 2017 г. № 10432-СШ/Д26и [7]), что явно несоразмерно финансовым возможностям операторов связи и может негативно сказаться на рассматриваемом сегменте рынка.

Предоставленные независимыми экспертами, операторами связи в ходе публичных консультаций данные обосновали необходимость возврата проекта акта на доработку, несмотря на тот факт, что он был разработан во исполнение требований федерального закона.

### Выводы и заключение

Публичные консультации следует отнести к мерам, призванным обеспечивать реализацию баланса интересов различных сторон, затрагиваемых регулированием, по своей сути публичные консультации — это разновидность форм делиберативной демократии, так называемой демократии обсуждения или консультативной демократии [8], занимающей промежуточное место между прямой и представительной демократией.

Проведение публичных консультаций с помощью интернет-ресурсов позволяет решить сразу несколько задач:

1) повышение степени участия профессиональных объединений, бизнес-сообществ, граждан в процессах нормотворчества, то есть соблюдение баланса интересов, а также расширение круга заинтересованных лиц при обсуждении принятия регуляторных решений;

2) определение оптимальных способов регулирования при сокращении возможных негативных и усилении положительных последствий от принятия регуляторного решения.

Следовательно, использование интернет-ресурсов при проведении публичных консультаций направлено на кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и государством через осуществление эффективного и не слишком затратного способа администрирования. Что в конечном счете способно привести не только к совершенствованию демократии и повышению ответственности органов власти перед народом, но и к повышению государственного реагирования на требования общества и вызовы, с которыми ему приходится сталкиваться.

В рамках работы федерального портала regulation.gov.ru, а также ряда типовых региональных порталов достигается построение прямого, открытого диалога с властью, доступного абсолютно каждому в любом месте в любое время. Взаимодействие с органами исполнительной власти федерального и региональных уровней возможно в режиме «24 часа в сутки, семь дней в неделю», независимо от географического положения, и с обязательным публичным ответом.

Французский ученый Ж. Карбонье отметил, что эффективность закона, который обеспечивает свободу действия, заключается не в действии, а в самой свободе, то есть в возможности выбрать любой допустимый вариант действия. Такой закон всегда имеет невидимую эффективность благодаря своему психологическому влиянию на людей [1, с. 28].

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1. Глазырин В. В., Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С. Эффективность правовых норм. М. : Юрид. лит., 1980. 280 с.
2. Осипов М. Ю. Эффективность правового регулирования: понятие, виды, методика оценивания [Электронный ресурс] // Современное право. Электрон. журн. 2010. № 5. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/%D0%A1%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5-5-2010> (дата обращения: 25.10.2017).
3. 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» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_150392/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150392/) (дата обращения: 05.10.2017).
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=86001&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.489181047584867#0> (дата обращения: 05.10.2017).
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=279843&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8644954265721629#0> (дата обращения: 05.10.2017).
6. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_129336/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/) (дата обращения: 08.04.2017).
7. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке, сроках и объеме хранения операторами связи текстовых сообщений, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных сообщений пользователей услуги связи» [Электронный ресурс]. Доступно на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/projects> (дата обращения: 17.09.2017).
8. Линде А. Н. Делиберативная демократия как направление в современной теории демократии: анализ основных подходов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Т. 8. № 1 (39). С. 52–58.

**REFERENCES**

1. Glazyrin V. V., Kudryavtsev V. N., Nikitinsky V. I., Samoshchenko I. S. Efficiency of legal norms. M.: Legal literature, 1980 p.
2. Osipov M. Y. Effectiveness of legal regulation: concept, types, methods of assessment [Electronic resource] // Modern law. Electronic journal. 2010. No 5. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles/view/%D0%A1%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5-5-2010> (date of viewing: 25.10.2017).
3. Directive of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation dated 27.05.2013 No. 290 «On approval of the form of the consolidated report on the assessment of the regulatory impact, the form of the opinion on the assessment of regulatory impact, the methodology for assessing the regulatory impact» [Electronic resource] // RLS «ConsultantPlus». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_150392/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150392/) (date of viewing: 05.10.2017).
4. Ordinance of the Government of the Russian Federation dated 25.10.2005 No. 1789-r “On the Concept of Administrative Reform in the Russian Federation in 2006-2010” [Electronic resource] // RLS «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=86001&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.489181047584867#0> (date of viewing: 05.10.2017).
5. Enactment of the Government of the Russian Federation dated 17.12.2012 No. 1318 «On the procedure of conducting by the Federal executive bodies of the assessment of the regulatory impact of the drafts of regulatory legal acts and the draft decisions of the Eurasian Economic Commission, as well as on amending certain acts» [Electronic resource] // RLS «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=279843&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8644954265721629#0> (date of viewing: 05.10.2017).
6. Order of the President of the Russian Federation dated 07.05.2012 No. 601 «On the main directions of improving the system of public administration» [Electronic resource] // RLS «ConsultantPlus». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_129336/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/) (date of viewing: 08.04.2017).
7. Draft of the Decree of the RF Government «On the procedure, terms and volume of storage of text messages, voice information, images, sounds, video and other messages of the users of telecommunication services by the communication operators» [Electronic resource]. Available at the Federal Portal of Drafts of the regulatory legal enactments. URL: <http://regulation.gov.ru/projects> (date of viewing: 17.09.2017).
8. Linde A. N. Deliberative democracy as a direction in the modern theory of democracy: an analysis of the main approaches // Problem analysis and public-management design. 2015. Vol. 8. No. 1 (39). P. 52–58.

**Как цитировать статью:** Татаринова О. В. Публичные консультации при проведении оценки регулирующего воздействия // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 1 (42). С. 236–239.

**For citation:** Tatarinova O. V. Public consultations in the assessment of regulatory impact // Business. Education. Law. 2018. No. 1 (42). P. 236–239.