

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК БЕЛАРУСИ
Институт экономики

ОЦЕНКА
РЕГУЛИРУЮЩЕГО
ВОЗДЕЙСТВИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Минск
«Беларуская навука»
2020

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 эко-
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

2.3. Сравнительно-правовой анализ оценки регулирующего воздействия в сфере осуществления предпринимательской деятельности в странах дальнего зарубежья

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) является современным инструментом, используемым правительствами и другими государственными органами в процессе принятия государственных решений, обеспечивающим обоснованность, подтверждаемую фактическими данными, и согласованность таких решений.

С принятием Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» в рамках процедуры прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов предусмотрено проведение оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов на условия осуществления предпринимательской деятельности. Главной целью этой оценки является выявление положений, устанавливающих избыточные обязанности, запреты и ограничения, необоснованные расходы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (статья 45). Кроме того, постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25 января 2019 г. № 54 «О прогнозировании последствий принятия (издания) нормативных правовых актов» утверждена соответствующая инструкция.

Однако для дальнейшей реализации механизма ОРВ необходима подготовка ряда других документов, в том числе методических рекомендаций по организации и проведению оценки. Для этого востребовано проведение сравнительного анализа практики организации и проведения ОРВ в зарубежных странах, являющихся передовыми субъектами в использовании данного механизма.

Зарубежный опыт ОРВ среди русскоязычных авторов представлен работами Тихомирова Ю. А., Ивановой М. В., Цыганкова Д. Б. и некоторых других. Ими освещаются отдельные аспекты в организации и проведении оценки, которые требуют дальнейшего систематического анализа.

Ниже представлен опыт США как имеющих более длительную историю ОРВ, Великобритании как страны, проводящей политику «умного» регулирования, ориентированной на бизнес, Германии как одной из стран романо-германской правовой системы, проводящей ОРВ с сохранением национальных традиций в правотворчестве, а также Франции, которая установила ОРВ на уровне Конституции.

В доступной авторам настоящего раздела литературе содержится два разных мнения по месту и времени возникновения ОРВ за рубежом. Так, К. Данлоп и К. Радаэлли⁶⁹ в своей публикации приводят данные о том, что ОРВ впервые

⁶⁹ Dunlop C. A., Radaelli C. M. The politics and economics of regulatory impact assessment // Handbook of regulatory impact assessment ; eds. : Claire A. Dunlop and Claudio M. Radaelli. – Research Handbooks on Impact Assessment series. – Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publ., 2016. – P. 3.

была предусмотрена в США Положением об административном судопроизводстве 1946 в качестве административной процедуры. Авторы учебного пособия по оценке регулирующего воздействия⁷⁰ отдают первенство внедрения ОРВ Дании, которая впервые использовала элементы ОРВ в 1966 г. для улучшения качества правотворчества. Однако, на наш взгляд, будет более правильным считать начало возникновения ОРВ 80-е годы XX в., когда акцент в оценивании сместился на результаты воздействия.

Также одним из стимулов развития оценки регулирующего воздействия, в частности, в США стало увеличение доступности экономических и демографических данных в сочетании с достижениями в области информационно-коммуникационных технологий, а также стагнацией 1970-х гг., что вызывало обеспокоенность по поводу экономических последствий регулирования⁷¹.

Оценка регулирующего воздействия в США предполагает проведение экономического анализа регуляторных предложений регулирующими органами. Оценке подлежат проекты подзаконных актов, которые оказывают годовой эффект на экономику, оцениваемый в более чем 100 млн долл., или оказывают существенный негативный эффект на экономику в целом, отдельный сектор экономики, производительность, конкуренцию, занятость, окружающую среду, общественное здоровье и безопасность, на правительства штатов, местные правительства (в том числе органы самоуправления индейских племен) и на сообщества; создают серьезную рассогласованность между действиями ведомств или иным способом вмешиваются в действия, которые предпринимают или планируют другие ведомства; существенно изменяют последствия для бюджета от систем выплат и субсидий, сборов, кредитных программ или права и обязанности получателей таковых; порождают новые юридические или политические проблемы, проистекающие из правомочий, президентских приоритетов или принципов, установленных в указе 12866⁷². Таким образом, оценке регулирующего воздействия подлежат не все проекты регуляторных решений, а только ограниченная их часть на основании денежного критерия либо существенного влияния. В данном случае эффект от введения нового регулирования должен оцениваться в более чем 100 млн долл. либо оказывать существенный эффект на предмет регулирования. Такой подход определяется термином «таргетирование»⁷³, предполагающий отбор проектов нормативных правовых актов для проведения оценки на основании критериев (фильтров).

⁷⁰ Оценка регулирующего воздействия : учеб. пособие / А. Н. Беляев [и др.]. – М. : ВШГА, 2015. – С. 59.

⁷¹ Baldwin R., Cave M., Lodge M. The Oxford Handbook of Regulation. – Oxford : Oxford Univ. Press, 2010.

⁷² Иванова М. В. Модели и методы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении России и зарубежных стран. С. 70–71.

⁷³ Голодникова А. Г., Цыганков Д. Б. «Таргетирование» оценки регулирующего воздействия: международный опыт и российская практика. – Вопросы гос. и муницип. упр. – 2015. – № 4. – С. 8.

В США создан надзорный орган по процедурам ОРВ – Служба информации и регуляторной политики (OIRA) в структуре Службы управления и бюджета, находящейся в подчинении президента США. OIRA разработано руководство и указания по проведению ОРВ.

Оценка регулирующего воздействия в США проводится на этапе подготовки проекта акта до вынесения на публичное обсуждение и предполагает подготовку несколько альтернатив решения проблем, в том числе рассмотрение «статус-кво», то есть без принятия какого-либо решения. По результатам публичных обсуждений орган-разработчик дорабатывает заключение по оценке и направляет его в OIRA, которая проверяет, является ли регулирование выгодным по соотношению показателей выгод и издержек, а также проводит оценку качества самого процесса анализа.

По итогам анализа OIRA может одобрить результаты ОРВ либо отправить его на доработку. Решение OIRA имеет пресекательный характер, то есть без ее положительного решения ОРВ не будет иметь силы и проект нормативного акта нельзя представлять на утверждение. Таким образом, OIRA предоставлено право вето, что наряду с другими требованиями (прозрачность и подотчетность оценки, реализуемой проведением общественных консультаций) обеспечивает высокое качество ОРВ⁷⁴.

Для сравнения отметим, что в европейских странах контроль за проведением оценки регулирующего воздействия на первоначальном этапе своего формирования не имеет столь принципиального значения, однако в последнем отчете ОЭСР за 2018 г. отмечается усиление надзора и контроля за ОРВ среди стран ОЭСР как одной из положительных тенденций развития ОРВ⁷⁵.

Возможно, такая тенденция объясняется различными условиями проведения оценки регулирующего воздействия. ОРВ в США получила свое развитие в рамках концепции «делигированного» законодательства, при которых государственный орган, передающий часть своих полномочий агентствам, заинтересован в контроле компетенции. К тому же в США расширена практика подачи судебных исков к государственным органам в части принимаемых ими решений. Если по результатам судебной проверки будет выявлено серьезное несоответствие документов ОРВ установленным требованиям, то это может привести к тому, что соответствующая законодательная норма будет признана недействительной⁷⁶.

Анализ затрат-выгод имеет центральное место в США, но менее популярно в Европе⁷⁷. Поэтому ОРВ носит сугубо экономическую направленность,

⁷⁴ Тихомиров Ю. А., Горохов Д. Б. Правовой мониторинг : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Юриспруденция, 2009. – С. 88–89.

⁷⁵ OECD Regulatory Police Outlook 2018 [Electronic resource] / OECD, 2018. – URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en#page1 (дата обращения: 20.02.2019).

⁷⁶ Тихомиров Ю. А., Горохов Д. Б. Правовой мониторинг. С. 94.

⁷⁷ Dunlop C. A., Radaelli C. M. The politics and economics of regulatory impact assessment // Handbook of regulatory impact assessment. P. 4.

расширяя «важность экономических знаний в области законотворчества»⁷⁸ и укрепляя доказательную базу регулирования.

Таким образом, из практики ОРВ в США для организации и проведения ОРВ в Республике Беларусь полезным является ограничение предметной области проведения ОРВ с использованием метода «таргетирования». Во-вторых, следует признать положительной практику создания контрольного органа за проведением ОРВ. Такая практика, как будет показано ниже, распространена и в других государствах.

Интересен опыт в организации и проведения ОРВ в Великобритании, где основной упор делается на содействие в развитии предпринимательской деятельности.

Признавая необходимость государственного регулирования в ряде областей экономики для улучшения социального благосостояния населения, принимая во внимание подтвержденное практикой утверждение, что регулирование может быть дорогостоящим и нанести ущерб конкурентоспособности бизнеса, правительство Великобритании с 1980-х гг. и особенно с конца 1990-х гг. провело ряд реформ, которые могут быть определены как политика «лучшего регулирования». Задача состояла в том, чтобы регулирование происходило только там, где это необходимо, и что затраты, особенно для бизнеса, должны сводиться к минимуму. Великобритания официально внедрила оценку в процесс разработки государственной политики в 1998 г.

В Великобритании необходимость проведения ОРВ, а также ее методология не утверждаются законодательным актом, а определяются руководствами по проведению ОРВ, утверждаемыми правительством. Методология ОРВ и рекомендации по оцениванию периодически пересматривались. В последней версии 2003 г. оценка регулирующего воздействия была дополнена оценкой воздействия на конкуренцию.

Оценка воздействия должна была быть подготовлена для всех форм государственного вмешательства, в том числе в отношении законов и подзаконных актов, включая реализацию в Великобритании директив и постановлений Европейского союза. ОРВ проводит орган-разработчик нормативных актов.

В Великобритании ОРВ предполагается на трех этапах: первоначальный (при рассмотрении вопроса о необходимости регулирования), частичный (перед проведением консультаций) и полный (после проведения консультаций)⁷⁹. Ретроспективная оценка регулирующего воздействия в Великобритании не проводится.

⁷⁸ Meuwese A. C. M. Stijn van Voorst Regulatory impact assessment in legal studies // Handbook of regulatory impact assessment ; eds. : Claire A. Dunlop and Claudio M. Radaelli. – Research Handbooks on Impact Assessment series. – Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publ., 2016. – P. 22–23.

⁷⁹ Оценка регулирующего воздействия : учеб. пособие / А. Н. Беляев [и др.]. – М. : ВШГА, 2015. – С. 67.

Придерживаясь общей практики, ОРВ проводят в отношении нескольких вариантов регулирования. Эффекты от регулирования предоставляются как в количественном, так и в качественном выражении.

Публикации о практике проведения ОРВ в Великобритании⁸⁰, отражающие обеспокоенность о низком качестве проводимой оценки, о подготовке государственными органами оценки с опозданием, оправдывая уже сделанный выбор в пользу того или иного решения, определили многоступенчатый контроль за качеством регулирования:

контроль качества подготовленных отчетов ОРВ, проводимый отделом лучшего регулирования Министерства предпринимательства, инноваций и ремесел Великобритании;

независимый контроль качества регулирующих актов до внесения на рассмотрение правительством осуществляется неправительственной организацией – Комиссией по регуляторной политике.

Одной из особенностей британской системы является ежегодный обзор Национальным бюро аудита (независимой структурой) выборки проведенных ОРВ и выработка предложений по улучшению. Это один из редких случаев систематического обзора *ex post* инструментов по регулированию в других странах.

Еще одним важным новшеством в снижении административного бремени на бизнес является политика «one in, one out» (ОИОО), теперь «one in, two out» (ОИТО)⁸¹. Согласно такому подходу, ведомства, устанавливающие новые требования, влекущие прямые чистые издержки для бизнеса или организаций гражданского общества (включая благотворительные организации, добровольные организации и социальные предприятия), обязаны компенсировать путем сокращения требований в другом месте. Общий эффект этих изменений состоит в том, чтобы обязать ведомства быть более требовательным к поиску мер по дерегулированию, избегать, когда это возможно, нового регулирования и поощрять конкуренцию.

Другие инициативы, которые были внедрены с 2010 г. в целях улучшения климата для деятельности субъектов хозяйствования и развития конкуренции в Великобритании, включают «Красную ленточку» (the Red Tape Challenge), оценку малого и среднего бизнеса и желающих открыть свой бизнес. Правительство было особенно обеспокоено воздействием регулирования на более мелкие предприятия, где затраты на соблюдение могут нести более значительные расходы, чем на более крупные фирмы. В течение трех лет с 1 апреля 2011 г. отделы должны были освобождать микропредприятия (те, у кого менее десяти штатных сотрудников) и начинающие фирмы от новых правил, если не

⁸⁰ Parker D. Enterprise and competition // Handbook of regulatory impact assessment ; eds. : Claire A. Dunlop and Claudio M. Radaelli. – Research Handbooks on Impact Assessment series. – Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publ., 2016.– P. 247.

⁸¹ Parker D. Enterprise and competition / D. Parker // Handbook of regulatory impact assessment. P. 248.

было веских оснований (например, предлагаемое регулирование принесет пользу таким предприятиям или освобождение невозможно из-за директивы ЕС). Впоследствии это исключение было заменено оценкой малого и микробизнеса. Для нормативных актов, вступающих в силу с 1 апреля 2014 г., департаменты должны были включать в анализ воздействия оценку, определяющую вероятное воздействие нормативного предложения на малые и микропредприятия (до 49 штатных сотрудников). Считалось, что эти предприятия должны быть освобождены от регулирования, если только ведомства не продемонстрируют, что значительная часть предполагаемых преимуществ вносимых предложений не может быть достигнута без их участия. Даже когда ведомства могут обосновать их включение, ожидается, что они рассмотрят вопрос о том, как снизить нагрузку на малый бизнес.

Наконец, был принят ряд мер, направленных на снижение издержек для бизнеса в соответствии с законодательством в области охраны труда и техники безопасности и занятости, включая упрощение обязательной отчетности о травматизме на рабочем месте и сокращение расходов на деятельность трибуналов по трудоустройству. Были упрощены требования к отчетности для небольших компаний и расширена схема первичного органа управления (эта схема позволяет предприятиям, работающим в нескольких местных органах власти, формировать уставное партнерство с одним органом, который затем централизует консультации и координирует проверки и правоприменение).

Процесс консультаций при проведении ОРВ является обязательным. Консультации начинаются на ранней стадии разработки политической программы. В ходе консультаций, как правило, опрашиваются ключевые заинтересованные стороны, при этом вся получаемая информация фиксируется в дополнительном отчете по консультациям.

В Германии оценка регулирующего воздействия проводится на уровнях государства и земель. Первоначальная концепция, а также инструментарий ОРВ были подготовлены в начале 1970-х гг. Научно-исследовательским институтом государственного управления в Университете административных наук в Шпейере в рамках исследовательской работы по вопросам повышения качества, практического применения и реализации законопроектов⁸².

Важной характеристикой развития оценки регулирующего воздействия в Германии является «адаптация» оценки в уже существующий нормотворческий процесс с «сохранением традиций» и поиском своей «идентичности»⁸³, а не возможностью использовать оценку как «рычаг» фундаментальных изменений.

Для проведения оценки регулирующего воздействия подготовлены Руководство по оценке регулирующего воздействия (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*),

⁸² Böhret C. Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Ein Uralt-Thema [Electronic resource]. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079989.pdf> (дата обращения: 20.03.2019).

⁸³ Better Regulation in Europe: Germany 2010 [Electronic resource] / OECD, 2018. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079989.pdf> (дата обращения: 15.02.2019).

а также Справочник по оценке регулирующего воздействия (*Handbuch zur Gesetzesfolgenabschaetzung*). Однако на практике ОРВ не имеет четких отличий от более общих требований и процедур, предусмотренных Всеобщим регламентом работы Федеральных министерств⁸⁴.

В Германии оценка регулирующего воздействия проводится по трем модулям⁸⁵:

предварительная ОРВ, предполагающая первоначальную оценку воздействия, основанную на альтернативных вариантах правового воздействия. На данной стадии изучается вопрос о необходимости и обоснованности правового регулирования и допустимости саморегулирования;

сопровождающая ОРВ, основанная на определенном законопроекте и предполагающая анализ достаточности предлагаемых мер, соответствуют ли они предмету регулирования и насколько оптимизирована нагрузка на адресатов;

ретроспективная ОРВ, являющаяся методом оценки уже вступившего нормативного правового акта.

Эти три модуля могут быть использованы поочередно как непрерывный процесс, а могут использоваться отдельно.

Пособие по оценке регулирующего воздействия рекомендует проводить ее в пять этапов. На первом этапе необходимо осуществить анализ регулируемой сферы, предполагающей глубокий анализ проблемы и причины их возникновения. В основе исследования проблемы заложен анализ системных связей между разными элементами регулируемой сферы (экономической, социальной и экологической).

В последующем описываются цели регулирования. На данном этапе определяется одна из главных характеристик правового регулирования в рамках германской правовой науки. Принятие нормативного акта предполагает не только фиксацию уже сложившихся в обществе отношений, но и направленность на изменение в поведении людей и на достижение определенного эффекта. На данном этапе цели облакаются в измеримую форму. При появлении целей, не поддающихся измерению, пособие по ОРВ рекомендует определить аспекты цели, на которые воздействует регулирование. Так, если целью правового регулирования является обеспечение достоинства человека, целесообразно определить такие ее аспекты как материальное обеспечение, защита персональных данных и т. п.

На третьем этапе идет выработка альтернатив регулирования, которая является одним из ключевых элементов ОРВ, так как успешность оценки состоит в сопоставлении с несколькими альтернативными вариантами регулирования. При этом поиск и анализ альтернатив регулирования должны быть

⁸⁴ Better Regulation in Europe: Germany 2010 [Electronic resource] / OECD, 2018. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079989.pdf> (дата обращения: 15.02.2019).

⁸⁵ Böhret C., Konzendorf G. *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschaetzung* [Electronic Resource]. – Berlin, Bundesministerium des Innern. URL: http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Presse__Archiv/leitfaden_zur_gesetzesfolgenabschaetzung.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D1 (дата обращения: 15.02.2019).

максимально открытым процессом с привлечением экспертов и адресатов регулирования.

После этого проверяются и оцениваются альтернативные варианты. Согласно Всеобщему регламенту работы Федеральных министерств (параграф 44), проверка альтернатив осуществляется по следующим критериям: воздействие и риски для экономики, экологии и социальной сферы; устойчивое развитие в рамках стратегии Федерального правительства по устойчивому развитию; реализуемость (исполнимость); экономичность; эффективность (достижение цели). На данном этапе предусматривается проведение консультаций с экспертами и адресатами регулирования. Во избежание лишних издержек и недоразумений рекомендуется проводить консультации в отношении только тех альтернатив, которые после привлечения специализированных ведомств можно рассматривать как представляющий интерес. Консультации могут быть организованы в форме коллективного обсуждения, письменных опросов, онлайн-консультаций. Оптимальная форма консультаций определяется в зависимости от регулируемой сферы, предмета регулирования и доступных ресурсов.

Однако поиск консенсуса, согласно положениям пособия, не является первоочередной целью консультативной процедуры. Главным определяется поиск предложений и идей для проекта регулирования и выявление ожидаемых последствий альтернативных вариантов.

Заключительная стадия предполагает документирование результатов. Результат оценки должен быть представлен в общей части обоснований проекта нормативного акта (п. 5 абз. 1 параграфа 43 Всеобщего регламента работы Федеральных министерств).

Главным итогом оценки регулирующего воздействия, а также обоснования проекта нормативного акта должен стать ответ на вопрос «Позволит ли выбранное сочетание аспектов экономического потенциала, охраны естественных основ жизнедеятельности и социальной ответственности в контексте национальной стратегии устойчивого развития обеспечить долгосрочное стабильное регулирование?». Это позволит преодолеть сугубо экономический подход в регулировании и обеспечить учет нематериальных ценностей в правовом регулировании.

С 2000 г. оценке регулирующего воздействия подлежат все законы и подзаконные акты⁸⁶. Предметная область ОРВ на федеральном уровне постоянно расширяется и дополняется. С 2006 г. основным элементом политики «лучшего регулирования» становится программа по снижению административного бремени для бизнеса⁸⁷, которая в 2015 г. была дополнена правилом «one in – one out». Введение руководящих принципов тестирования малых и средних

⁸⁶ OECD Regulatory Police Outlook 2018 [Electronic resource] / OECD, 2018. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en#page1 (дата обращения: 20.02.2019).

⁸⁷ Better Regulation in Europe: Germany 2010 [Electronic resource] / OECD, 2018. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079989.pdf> (дата обращения: 15.02.2019).

предприятий содействовало проведению политики, ориентированной на малые и средние предприятия⁸⁸.

Для Республики Беларусь, где оценке регулирующего воздействия подлежат проекты нормативных правовых актов на условия осуществления предпринимательской деятельности в целях выявления положений, устанавливающих избыточные обязанности, запреты и ограничения, необоснованные расходы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, интересна германская законодательная трактовка бремени реализации нормативных требований для субъектов хозяйствования. Так, согласно федеральному закону от 14 августа 2006 г. «О создании Национального совета по контролю норм» бремя реализации нормативных требований включает все измеримые временные затраты и издержки, понесенные гражданами, бизнесом и органами государственного управления вследствие соблюдения федерального законодательства. Часть бремени на реализацию требований соответствует бюрократическим издержкам, которыми являются издержки физических и юридических лиц при выполнении обязанностей по предоставлению информации. Такая обязанность возникает на основании требований законов, правовых предписаний, положений и ведомственных инструкций и составляют обязанности предоставлять данные и прочую информацию государственным органам или третьим лицам либо поддерживать ее в наличии⁸⁹.

Основным исключением из требования о проведении оценки регулирующего воздействия является требование о принятии нормативного акта вследствие заключения международных договоров, решений органов Европейского союза.

В 2006 г. при ведомстве Федерального канцлера создан контрольный орган – Национальный Совет по контролю норм. Главной задачей Национального Совета определено поддержание Федерального правительства в политике снижения административных барьеров и улучшения регулирования. Для обеспечения выполнения задач по снижению административного бремени на субъектов хозяйствования и граждан Федеральным правительством создана соответствующая база данных. Обязанности по проведению расчетов и содействию в работе Национального Совета возложены на Федеральную службу по статистике⁹⁰.

Важным в обеспечении независимости Национального Совета является требование о том, что члены Национального Совета во время своей работы в нем не должны работать ни в законодательном органе, ни в федеральном органе или органе земель, ни находится с ними в каких-либо служебных или

⁸⁸ OECD Regulatory Police Outlook 2018 [Electronic resource] / OECD, 2018. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en#page1 (дата обращения: 20.02.2019).

⁸⁹ Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates [Electronic resource]. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/_2.html (дата обращения: 15.02.2019).

⁹⁰ Ibid.

коммерческих отношениях. Работа в Национальном Совете осуществляется на общественных началах. Расходы же на деятельность совета финансирует федеральный бюджет.

Каждое министерство должно проводить оценку регулирующего воздействия на стадии разработки проекта регулирования. Взаимодействие федеральных министерств Германии определяется в соответствии с Всеобщим регламентом работы Федеральных министерств⁹¹.

Отличается оценка в Германии глубиной анализа прямых и косвенных затрат. Кроме того, должно быть установлено, соответствует ли воздействие планируемого регулирования принципам устойчивого развития и какие долгосрочные последствия оно будет иметь.

Публичность процедур оценки регулирующего воздействия, а также нормотворческого процесса по состоянию на 2017 г. обеспечивалась публикацией на веб-сайтах министерств проектов нормативных актов вместе с комментариями соответствующих заинтересованных сторон и другими сопроводительными документами⁹².

Показательным в успешности проведения ОРВ в Германии являются данные по сокращению расходов на соблюдение требований для бизнеса, граждан и администрации. Поправка к Социальному кодексу 2014 г. позволила сократить ежегодные расходы на соблюдение требований на 126,8 млн евро. В результате упрощения электронного выставления счетов административное бремя для бизнеса было сокращено примерно на 3,3 млрд евро в год в 2011 г. по сравнению с 2006 г. (по состоянию на 1 января 2012 г.). Дополнительные ключевые элементы инициатив по реформе регулирования включают выгоды для экономики в размере около 1,45 млрд евро в год за счет сокращения сроков хранения в соответствии с коммерческим, налоговым и социальным законодательством (600 млн евро); деятельность с-government (350 млн евро); согласование требований к финансовому учету и учету заработной платы (300 млн евро); расширенная электронная подпись для предприятий (100 млн евро)⁹³.

Во Франции проведение оценки воздействия впервые было предусмотрено законом от 10 июля 1976 г. «О защите природы». Оценка экономических, социальных и других последствий приобрела во Франции значимую роль в середине 1990-х гг. С 2008 г. оценивание государственной политики было вменено в обязанности парламента Франции⁹⁴ и направлено на повышение качества законодательства. Для практической реализации требований Конституции

⁹¹ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien [Electronic resource]. URL: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/AbteilungenReferate/IVA6_42GGO.pdf?blob=publicationFile&v=4 (дата обращения: 15.03.2019).

⁹² OECD Regulatory Policy Outlook 2018 [Electronic resource] / OECD, 2018. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en#page1 (дата обращения: (дата обращения: 20.02.2019).

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Regulatory Policy: France [Electronic resource]. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-policy-france.htm> (дата обращения: 15.03.2019).

были разработана форма проведения оценки для обеих палат парламента. В Национальном собрании был создан Комитет по оцениванию и контролю за государственной политикой. На правительство возложена обязанность сопровождать законопроект оценкой регулирующего воздействия, в том числе путем создания условий и обеспечения взаимодействия парламента с другими государственными органами для получения информации, необходимой для проведения оценки.

Во Франции определены условия представления законопроектов в правительство. Ими являются: наличие пояснительной записки, сжато объясняющей содержание проекта и справки об ОРВ, составленной органами исполнительной власти на основании изучения мнения общественности (бизнеса), включая оценку последствий – затрат или выгод – от внедрения. В пакет документов должны входить также: справки об изучении других вариантов и их сравнительном анализе; соотнесении закона с европейским правом; мониторинг правоприменения; примерный перечень подзаконных актов, нуждающихся в уточнении. ОРВ должны в обязательном порядке подвергаться проекты всех законов, за исключением проектов, регулирующее воздействие которых имеет незначительные масштабы. Не подлежат оценке бюджетные планы и программы, проекты законов о финансировании социального обеспечения, делигированные акты (законы о передаче парламентом полномочий правительству), законы о ратификации международных договоров.

На современном этапе организация и проведение ОРВ во Франции характеризуется⁹⁵ активной работой по административному упрощению. В 2017 г. принята программа «Публичное действие 2022», которая определяет административное упрощение как одно из приоритетных направлений в государственном управлении. Принят подход «one in – two out». Франция не требует взаимодействия с широкой общественностью для разработки новых законов, за исключением экологического регулирования. Однако неофициальные консультации и запросы в консультативные комитеты имеют место. При этом, во Франции, как и в Германии, консультации не преследуют цели достижения консенсуса по положениям закона⁹⁶.

Подводя итог анализу зарубежного опыта в организации и проведении ОРВ, следует отметить, что мировая практика признает необходимость государственного регулирования экономики⁹⁷. При этом важным становится не его объем, а качество. Хорошо продуманное регулирование может принести

⁹⁵ Regulatory Policy: France [Electronic resource]. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-policy-france.htm> (дата обращения: 15.03.2019).

⁹⁶ Сорокин М. Ю., Байдалина Н. А. Оценка регулирующего воздействия и парламент Франции // Оценивание программ и политик: методология и применение : сб. материалов ; вып. VI / Высш. шк. экономики. – М., 2011. URL: <https://www.hse.ru/data/2011/10/02/1269929709/RIA%20France%20final.pdf> (дата обращения: 20.03.2019).

⁹⁷ OECD Regulatory Police Outlook 2018 [Electronic resource] / OECD, 2018. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en#page1 (дата обращения: 20.02.2019).

значительные социальные, экономические и экологические выгоды, в то время как наспех «скроенное» законодательство без учета возможных последствий может серьезно навредить субъектам хозяйствования и конкуренции. В основу «умного регулирования» должны быть положены аргументированные, выверенные и обоснованные положения. Причем государственные органы, принимающие (издающие) нормативные правовые акты, обязаны проработать и согласовать их с бизнес-структурами, общественностью, всеми заинтересованными. Только в этом случае правовые решения способны обеспечить лучший вариант правового регулирования с минимальными затратами и максимальными выгодами как для бизнеса, так и населения в целом.

Тем не менее имеется опыт, подтверждающий, что использование ОРВ не является панацеей для решения всех проблем правового регулирования. Однако ОРВ меняет процесс разработки государственных решений. Эта процедура, как показывает зарубежный опыт, позволяет получить дополнительную информацию, обеспечить дополнительный арсенал доказательств, сбалансированность затрат, предотвратить ущерб для предпринимательской деятельности и экономических показателей. Помимо этого, полезным для Республики Беларусь на основании вышеизложенного является дальнейшая работа по организации ОРВ в следующих направлениях: подготовка Методических рекомендаций по проведению ОРВ; создание специального государственного органа, ответственного за качество ОРВ; формирование системы взаимодействия государственных органов в рамках ОРВ для формирования единой базы данных и практик в сфере ОРВ, в том числе систематизации зарубежного опыта.