

ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на тему:

**«Зарубежный и международный опыт оценки фактического
воздействия нормативных актов регуляторов»**

Москва

2022

ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на тему:

«Зарубежный и международный опыт оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов»

Настоящее экспертно-аналитическое заключение (далее – Заключение) подготовлено в связи с обращением Ассоциации банков России (далее – Заказчик) Белицкой Анной Викторовной, доктором юридических наук, профессором кафедры предпринимательского права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и Лаутс Елизаветой Борисовной, кандидатом юридических наук, доцентом кафедры предпринимательского права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, руководителем НОЦ «Центр правовых исследований в сфере банковской деятельности» Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

В рамках исследования перед авторами была поставлена задача представить анализ зарубежного и международного опыта оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов **по следующим разделам:**

1. Субъекты, осуществляющие оценку фактического воздействия нормативных актов регуляторов: зарубежный и международный опыт.
2. Объекты оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов в иностранных юрисдикциях.
3. Классификация способов оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов на основе зарубежного и международного опыта.
4. Анализ эффективности способов оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов в иностранных юрисдикциях.
5. Предложения по применению иностранного опыта на банковском рынке Российской Федерации.

В целях исследования были проанализированы:

Иностранные (не менее 5 юрисдикций) и российские нормативные правовые акты, программные документы, посвященные вопросам настоящего Заключения; правовая литература.

Введение

В настоящее время государственными органами уделяется большое внимание мониторингу эффективности законодательства и правоприменительной практики. В качестве процедур, в рамках которых может быть проведена оценка достижения субъектом правотворчества баланса интересов заинтересованных лиц, рассматривается оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия.

Оценка фактического воздействия производится с целью проверки того, в какой степени показатели эффективности нормативного акта, заложенные при оценке регулирующего воздействия, были достигнуты¹. При применении оценки фактического воздействия действующего нормативного акта происходит сбор предложений с обоснованием избыточности регулирования либо информации об издержках выполнения требований регулирования со стороны экспертов и предпринимателей. При этом оценке подлежат не правовая форма регулирования общественных отношений, а сами экономические механизмы и прогноз социально-экономических последствий применения правовых норм². В таком понимании оценка фактического воздействия нормативного акта близка к оценке его эффективности как соотношения результатов и затрат³.

Однако более обоснованной представляется понимание оценки фактического воздействия как оценки актуальности действующих нормативных актов, соответствия последствий их применения целям их

¹ Бурмистрова С.А. Оценка разрешения коллизий интересов в нормативных правовых актах и их проектах // Российский юридический журнал. 2021. N 5. С. 47 - 60.

² Дидикин А.Б. Мониторинг фактического воздействия в системе правовых средств улучшения регуляторной среды // Мониторинг правоприменения. 2019. N 3(32). С. 16 - 20.

³ Кожокарь И.П. Эффективность права в категориальном аппарате теории права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. N 2. С. 196 - 225.

принятия. Как отмечается в зарубежной литературе, только после того, как нормативные акты вступят в силу, правительства могут полноценно оценить их воздействие на общество. В силу технологических и социально-экономических изменений правила, заложенные в нормативные акты, которые в момент их принятия отвечают целям регулирования, могут устареть, что требует постоянной оценки и пересмотра существующих нормативных правовых актов.⁴ Оценка действующих нормативных актов может также привести к важным выводам о способах улучшения разработки и администрирования новых правил. Таким образом, оценка фактического воздействия завершает цикл, который начинается с оценки регулирующего воздействия, то есть с предварительной оценки законодательных инициатив и предложений, посредством анализа последствий внедрения нормативного акта на практике.

Оценка фактического воздействия понимается как инструмент политики, результатом которого является документ или набор документов, представляющей методику ретроспективной инвентаризации одного или всех аспектов регулирующего вмешательства (будь то один или несколько законодательных актов), с оценочными элементами или без них⁵. Так, оценка фактического воздействия используется Европейской комиссией для понимания того, было ли оправдано конкретное законодательное вмешательство и сработало ли оно (или работает), как ожидалось, в достижении своих целей и почему⁶.

В Российской Федерации оценка фактического воздействия предусмотрена в Федеральном законе от 31.07.2020 N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»⁷ (ст. 12), а также в Постановлении Правительства РФ от 31.12.2020 N 2454 «Об утверждении

⁴ Better Regulation Practices across the European Union <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8f45245f-en/index.html?itemId=/content/component/8f45245f-en>

⁵ Ex-post review of EU legislation: a well-established system, but incomplete. 2018. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_EN.pdf

⁶ Ex-post evaluations https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/ex-post-evaluations_en

⁷ Собрание законодательства РФ. 03.08.2020. N 31 (часть I). Ст. 5007.

Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования»⁸. Данная процедура также предусмотрена в Постановлении Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»⁹.

Приложение № 1 к приказу Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 г. № 830 содержит методику оценки фактического воздействия нормативных правовых актов. На уровне субъекта Российской Федерации оценке фактического воздействия посвящено, например, Положение об оценке регулирующего воздействия и оценке фактического воздействия в городе Москве, утв. Постановлением Правительства Москвы от 4 марта 2014 г. № 99-ПП.

Вместе с тем, указанные нормативные акты не затрагивают сферу банковского законодательства, не содержат методики оценки фактического воздействия нормативных актов Центрального банка Российской Федерации. В этой связи необходимо провести анализ зарубежного и международного опыта оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов с целью формирования методики оценки фактического воздействия нормативных актов Банка России.

Прежде чем перейти к исследованию в рамках обозначенных разделов, отметим, что в зарубежной и международной практике концепция оценки фактического воздействия (далее также – ОФВ) неотделима от концепции оценки регулирующего воздействия (далее также – ОРВ), и зачастую между

⁸ Собрание законодательства РФ", 18.01.2021, N 3, ст. 586

⁹ Собрание законодательства РФ. 09.02.2015. N 6. Ст. 965.

ними не проводится граница. Два этих инструмента сочетаются в рамках концепции «умного регулирования» (smart regulation), в основу которого положен ряд принципов, соблюдение которых позволит добиться эффективной и действенной реализации государственной политики¹⁰.

Концепция умного регулирования внедрена во многих странах, в частности, в Европейском союзе¹¹, в том числе путем встраивания данной концепции в Стратегию Европейского союза до 2020 году.¹² В Канаде данная концепция внедрена с 2004 года¹³, предполагая проведение регуляторной реформы в XXI веке. Во многом концепция умного регулирования затрагивает вопросы защиты окружающей среды, обеспечение устойчивого развития с учетом интересов будущих поколений, но, несомненно, важную часть в ней занимают именно вопросы эффективного регулирования, когда государство достигает цели своей политики через выпуск нормативных актов. Умное регулирование направлено на достижение общественного доверия к эффективности регулирования при одновременном ограничении нагрузки на тех, кого оно регулирует.¹⁴ В Новой Зеландии в 2017 году был выпущен документ «Ожидания правительства в отношении надлежащей практики регулирования»¹⁵, в котором были озвучены ожидания Правительства в отношении лучшего регулирования, в том числе в отношении того, что регулирующие органы будут совместно работать над тем, чтобы: следить за текущими показателями и состоянием системы регулирования и нормативно-правовой средой, проверять систему регулирования через соответствующие промежутки времени, чтобы определить, соответствует ли она своему назначению, и останется ли она

¹⁰ Gunningham N., Sincalir D. Smart regulation. 2017.

https://www.researchgate.net/publication/314247930_Smart_regulation

¹¹ Smart Regulation in the European Union: Commission Communication — COM(2010)543 (8 October 2010).

¹² Стратегия Европейского союза до 2020 г. // Европейская комиссия.

http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

¹³ Smart regulation for Canada : a regulatory strategy for Canada / [prepared by] External Advisory Committee on Smart Regulation. <https://publications.gc.ca/site/eng/264212/publication.html>

¹⁴ Gunningham N., Sinclair D. Designing smart regulation <https://www.oecd.org/env/outreach/33947759.pdf>

¹⁵ Government Expectations for Good Regulatory Practice

<https://www.treasury.govt.nz/publications/guide/government-expectations-good-regulatory-practice>

таковой в среднесрочной и долгосрочной перспективе, протестировать существующие операционные допущения и учесть точку зрения и опыт лиц, на которых распространяется регулирование и других лиц, на которых непосредственно распространяются правила и правила системы регулирования, периодически проводить анализ других аналогичных систем регулирования в Новой Зеландии и других юрисдикциях, использовать доступную информацию для мониторинга и обзора для упреждающего выявления и оценки состояния нормативной среды, а также обратить особое внимание на требования, которые кажутся ненужными, дублирующими, неэффективными или чрезмерно дорогими.¹⁶

Российскими учеными «умное регулирование» определяется как механизмы и институты, обеспечивающие качество обратных связей агентов нормотворчества и объектов регулирования¹⁷. В рамках «умного регулирования» (также отчасти «лучшего регулирования» (better regulation), нацеленного на оптимизацию обратной связи в процессе правового регулирования при саморегулировании или сорегулировании) очевиден переход от формальных аспектов оценки правового регулирования к содержательным¹⁸.

Методами «умного регулирования» считаются правовой эксперимент, оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия, открытость нормативной базы, повышение доступности действующих нормативных правовых актов и их проектов, упрощение языка нормативных актов и т. п.¹⁹ Также среди методов исследователи называют оценку регулирующего воздействия; измерение административного бремени; упрощение существующего законодательства и процедур регулирования;

¹⁶ Government Expectations for Good Regulatory Practice <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/good-reg-practice.pdf> P. 5.

¹⁷ См.: Куприяшкин Г.Л., Сарычева Н.Н. Концепция «умного регулирования»: зарубежный опыт и возможность его применения в государственном управлении России // Вестник МГУ. Серия 21. Управление (государство и общество). 2013 № 2. С. 5.

¹⁸ См.: Слеженков В.В. Теория «умного регулирования»: идейно-исторический контекст формирования // Правовая парадигма. 2021. Т. 20. № 3. С. 14.

¹⁹ См.: Давыдова М.Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 23-24.

консультации с заинтересованными лицами; оценку фактического воздействия; открытость и транспарентность законодательства²⁰. При несколько отличающихся подходах к методам или этапам «умного регулирования», *все зарубежные и российские исследователи едины в том, что в рамках умного регулирования ОРВ и ОФВ являются его взаимосвязанными методами или с учетом понимания ОРВ как проактивного (ex ante) и ОФВ как ретроактивного (ex post) анализа, - этапами.*

В качестве этапа или метода «умного регулирования» (и в отличие от экспертизы, которая не дает анализа достижения целей и определения последствий принятия нормативного акта) оценка фактического воздействия характеризуется следующими параметрами:

- анализ достижения целей;
- определение последствий;
- выявление положений, необоснованно затруднивших ведение бизнеса;
- оценка издержек бизнеса;
- публичность проведения и результатов;
- возможность инициирования со стороны бизнеса;
- предложения об отмене/изменении нормативного акта²¹.

При этом, поскольку существует взаимозависимость ОРВ и ОФВ, при которой ОФВ играет восполняющую роль по отношению к ОРВ, то и объемы ОФВ также будут зависеть от наличия/отсутствия ОРВ, а также глубины и качества его проведения. Таким образом, задачи ОФВ определяются рисками прогноза при проведении ОРВ.

²⁰ См.: Брюханова Н.В. Оценка регулирующего воздействия региональных программ промышленного развития // <https://www.altstu.ru/media/f/Prezentaciya-Bryuhanova-NV.pdf>

²¹ См.: Шестоперов О.М. Оценка фактического воздействия: опыт Москвы и уроки для федерального уровня // Серия вопросы ОРВ – 2015. Выпуск 10. https://nisse.ru/upload/iblock/8ee/Доклады_конференция%20АСОПП_Серия%20ОРВ%20вып11.pdf

Недостатки информационной базы при проведении ОРВ ведут к высокой степени неопределенности и, как следствие, к необходимости поиска информационных лагун при формировании задач ОФВ.

Неправильно выбранный методический подход при проведении ОРВ ведет к возникновению системных ошибок и, как следствие, к необходимости проверки логики подготовки и принятия решений в рамках ОРВ при формировании задач ОФВ.

Недостатки учета субъективных факторов при оценке результатов при проведении ОРВ ведут к неверной интерпретации результатов ОРВ и, как следствие, к необходимости повторной проверки реакции субъектов регулирования при формировании задач ОФВ.

Отсутствие проведения ОРВ как таковой ведут к отсутствию прогноза последствий принятия нормативного акта и, как следствие, к необходимости проведения полного ретросанализа (реконструкции ОРВ) при формировании задач ОФВ.

Необходимо также подчеркнуть, что хотя абсолютное большинство зарубежных стран и международных организация, в частности, ОЭСР признают важную роль оценки фактического воздействия в создании высококачественной и гибкой нормативно-правовой базы, лишь немногие из стран придерживаются системного подхода в этой области и склонны, скорее уделять внимание оценке регулирующего воздействия, осуществление которой предполагается до принятия нормативного правового акта²².

²² Key findings and conference proceedings <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Proceedings-9th-Conference-MRP.pdf>

1. Субъекты, осуществляющие оценку фактического воздействия нормативных актов регуляторов: зарубежный и международный опыт

Европейский парламент институционализировал использование оценки фактического воздействия в связи с программой внедрения концепции better regulation (лучшего регулирования) ЕС. Имеются данные о том, что результаты такой оценки в некоторых случаях могли повлечь пересмотр существующего законодательства ЕС²³.

Европейская комиссия не устанавливает общей правовой обязанности проводить оценку фактического воздействия нормативных актов регуляторов. Система такой оценки основывается преимущественно на политических декларациях и руководствах для органов Европейского союза²⁴. Одни из таких актов ЕС - Руководящие принципы совершенствования регулирования²⁵, а также Инструментарий совершенствования регулирования²⁶, в которых отмечается, что Комиссия имеет долгую историю оценки своих программ расходов и старается осуществлять оценку всей своей деятельности, включая законодательные и другие нефинансовые вмешательства государств. Комиссия берет на себя обязательство проведения начальной оценки и систематического обеспечения того, чтобы все значимые предложения по пересмотру были подкреплены надежной оценкой эффективности существующих действий ЕС. В документах делается вывод о том, что необходимо подчеркнуть значимость инструмента оценки в рамках ЕС, выделить соответствующие ресурсы на ее проведение и убеждаться, что соответствующая оценка

²³ Anglmayer I. Ex-post evaluation in the European Parliament: an increasing influence on the policy cycle <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2020.1782057?journalCode=fjls20>

²⁴ Sharma M.R. and oth.; Expert report on the implementation of ex-post evaluations – Good practice and experience in other countries, Berlin, December 2013 С. 12-17 <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/656764/775370/00837e2d07a0f6230b155a656a412694/2014-evaluation-report-data.pdf?download=1>

²⁵ Better Regulation Guidelines - Руководящие принципы совершенствования регулирования; Brussels, 3.11.2021 // SWD(2021) 305 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf С. 23-30

²⁶ 'Better regulation' toolbox 2021 - Инструментарий совершенствования регулирования; © European Commission, November 2021 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf С. 375-441

проведена прежде, чем предлагать дальнейшие реформы или изменения²⁷. Результаты работы по оценке обобщаются в Рабочем документе сотрудников Комиссии. Если часть или вся работа по оценке была передана на аутсорсинг внешнему консультанту, его отчет об оценке также публикуется.

Согласно докладу «Практика лучшего регулирования в Европейском союзе 2022» (Better Regulation Practices across the European Union), опубликованном 28 июня 2022 года Комитетом по регуляторной политике ОЭСР (Regulatory Policy Committee – OECD)²⁸ (далее - «Практика лучшего регулирования в Европейском союзе 2022») 16 государств-членов ЕС и Европейский союз требуют от политиков определения процесса достижения целей регулирования на момент его первого создания, то есть проведения ОРВ. Однако, когда дело доходит до пересмотра нормативных актов с помощью ОФВ, только 13 государств-членов ЕС оценивают, были ли фактически достигнуты основные цели политики или нет. Только Австрия, Чешская Республика, Германия, Италия и ЕС сообщили, что делают это систематически. Оценка регулирующего воздействия существует в Финляндии, Ирландии, Латвии, Литве, Мальте, Словацкой Республике, Словении и Испании без какой-либо практики ОФВ, и, наоборот, Болгария, Хорватия, Дания и Швеция проводят ОФВ, но не требуют проведения ОРВ (см. Таблица 1).

Эти результаты еще раз подчеркивают существующий разрыв между разработкой правил и их пересмотром в рамках стран ЕС, а также, несмотря на наличие единой концепции «лучшего» и в продолжение его «умного регулирования», отсутствие в странах ЕС единообразного подхода.

Таблица 1. От многих государств-членов ЕС требуется определить, как будут достигнуты цели регулирования на этапе разработки, но очень немногие из них проводят ОФВ, которая фактически оценивает, были ли достигнуты основные цели политики

²⁷ Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation https://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf P. 5.

²⁸ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6e4b095d-en/index.html?itemId=/content/publication/6e4b095d-en>

	При разработке законов в государстве есть процессы для определения достижения целей регулирования (ОРВ).		Содержит ли ОФВ по умолчанию оценку того, были ли достигнуты основные цели регулирования?	
	Основные законы	Подзаконные НПА	Основные законы	Подзаконные НПА
Австрия				
Бельгия				
Болгария				
Хорватия				
Кипр				
Чешская Республика				
Дания				
Эстония				
Финляндия				
Франция				
Германия				
Греция				
Венгрия				
Ирландия				
Италия				
Латвия				
Литва				
Люксембург				
Мальта				

Нидерланды				
Польша				
Португалия				
Румыния				
Словацкая Республика				
Словения				
Испания				
Швеция				
Европейский союз				

- Для всех основных нормативных актов/ Все оценки фактического воздействия
- Для основных нормативных актов / Оценка фактического воздействия в отношении основных нормативных актов
- Для некоторых нормативных актов / Некоторые оценки фактического воздействия
- Никогда

Примечание: Данные основаны на 27 государствах-членах ЕС и Европейском союзе.

Источник: Обзор показателей регуляторной политики и управления (iREG) за 2021 год²⁹.

В целях настоящего исследования следует более подробно проанализировать институциональный подход к ОФВ в наиболее передовых с этой точки зрения странах ЕС: Австрия, Франция, Германия, Италия, Испания, Нидерланды, а также в Норвегии, Великобритании, Австралии, Канаде, Мексике.

В Австрии федеральное правительство несет ответственность за проведение ОФВ, как правило, в течение пяти лет после принятия закона. Как правило, оценки, составленные правительством, подлежат оценке качества австрийским регулирующим надзорным органом Федеральное

²⁹ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6e4b095d-en/1/3/5/index.html?itemId=/content/publication/6e4b095d-en&_csp_=2ca8c4c4a3deebb9d09f5477c42bcd6&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e13035

управление по управлению эффективностью (FRMO) при Федеральном министерстве искусств, культуры, государственной службы и спорта (BMKOEES), которое проводит в том числе ОФВ, в том числе консолидирует оценку отраслевых министерств в одном годовом отчете³⁰. FRMO также выпускает руководящие принципы, проводит обучение по ОРВ и ОФВ, координирует использование этих инструментов в правительстве. Кроме того, FRMO ежегодно отчитывается перед парламентом по ОРВ и результаты ОФВ. Министерство финансов поддерживает FRMO, проводя обзор оценок финансовых последствий и затрат в ОРВ и ОФВ, а также участвует в разработке руководящих принципов по применению этих инструментов³¹.

Во Франции при развитости системы ОРВ, оценка фактического воздействия проводится на разовой основе, в основном для первичных нормативных актов, и фрагментирована по целому ряду учреждений. Поэтому недостатком ее системы ОФВ является отсутствие систематизации практики оценки³². При этом французский парламент имеет давнюю традицию мониторинга и надзора за действиями правительства, это один из самых активных парламентов в Европе в отношении ОФВ; там, где ОФВ достигла высокой степени институционализации³³.

В Германии действует подразделение по улучшению регулирования (BRU) в Федеральной канцелярии является центральным координирующим и контролирующим органом для реализации программы федерального правительства по улучшению регулирования и сокращению бюрократии. Национальный совет по регулированию и контролю (НКР) также действует во взаимодействии с правительством. Помимо ОРВ в ноябре 2019 года правительство Германии ввело дополнительные требования к независимому контролю качества ОФВ, которые НКР предлагает провести.

³⁰ [https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/EPRS_STU\(2020\)642835_EN.pdf](https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf)

³¹ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6e4b095d-en/1/3/6/2/index.html?itemId=/content/publication/6e4b095d-en&_csp_=2ca8c4c4a3deebb9d09f5477c42bcd6&itemIGO=oecd&itemContentType=book

³² https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6e4b095d-en/1/3/6/11/index.html?itemId=/content/publication/6e4b095d-en&_csp_=2ca8c4c4a3deebb9d09f5477c42bcd6&itemIGO=oecd&itemContentType=book

³³ [https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/EPRS_STU\(2020\)642835_EN.pdf](https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf)

Италия является одной из наиболее передовых стран в части проведения ОФВ. Такая оценка стала более распространенным явлением в более широком спектре областей политики, и общественность теперь заранее информируется о последующих оценках, которые будут проводиться в рамках двухгодичных планов, размещенных на веб-сайте каждого министерства. Италия также представила новое необязательное руководство по ОФВ и ОРВ в 2018 году. Департаментом по правовым и законодательным вопросам (DAGL) при Председателе Совета Министров анализируется качество ОРВ и ОФВ. DAGL также проверяет ОФВ, включенную в двухлетние планы министерств, предлагает изменения в нормативно-правовую базу, способствует обучению, предоставляет технические рекомендации и ежегодно отчитывается перед парламентом об инструментах качества регулирования. Независимое подразделение по оценке воздействия (Nucleo AIR) оказывает поддержку DAGL в рассмотрении ОРВ и ОФВ. Это подразделение состоит из внешних экспертов, работающих в течение четырехлетнего срока, отобранных в ходе открытого и конкурентного процесса.

В Испании проведение постфактум оценки существующего законодательства и политики является обязанностью правительства. Ежегодный отчет о нормативной оценке определяет законодательные акты, которые подлежат ОФВ с учетом таких критериев, как затраты или экономия для общего государственного бюджета, влияние на экономику в целом или ее отдельных секторов. Испанский парламент (Cortes Generales) играет незначительную роль в оценке. Однако два административных органа могут, среди прочего, также выполнять работу, связанную с ОФВ: Бюджетное управление и Департамент государственных финансов и экономики.³⁴

Как и во многих странах ЕС, в Норвегии существует руководство по предварительной оценке, разработанное Правительственным агентством по финансовому управлению для Министерства финансов, которое охватывает

³⁴ [https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/EPRS_STU\(2020\)642835_EN.pdf](https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf)

все государственные органы, от министерств до небольших агентств³⁵. Оно дополнено руководством о том, как следовать инструкциям по различным темам. В инструкциях основное внимание уделяется тому, почему и когда должна проводиться оценка, а также тому, кто должен быть вовлечен в ее проведение, в том числе в рамках регулярных консультаций с заинтересованными сторонами. Для оценки фактического воздействия у Правительственного агентства есть небольшой контрольный список, посвященный стратегическому и систематическому использованию оценки в управлении. Все учреждения должны обеспечить проведение оценок для получения информации об эффективности, достижении целей и результатах во всей сфере ответственности и деятельности агентства или в ее отдельных частях. Оценки должны быть сосредоточены на целесообразности, например, владения, организации и инструментов, включая схемы предоставления грантов. Периодичность и объем оценок должны основываться на отличительных характеристиках агентства, его профиле рисков и его значимости³⁶.

В целом с институциональной точки зрения в ЕС реализован достаточно распространенный подход, при котором «надзорный орган» проводит независимую оценку качества предложенного регулирования (при этом используются различные методы), указывая на его слабые места и недостатки, и предлагает внести необходимые изменения. Для этого результаты оценки предложенного регулирования возвращаются регулятору. Иногда орган по контролю нормотворчества может публиковать свои комментарии и оценки, тем самым применяя механизм общественного влияния. Такой подход, например, используют также в Нидерландах и

³⁵ Von Bahr E., Mørkrid G.V., Sipiläinen K., Madsen P.G. and Jensen S.F.. Policy instrument evaluation A tool for increasing efficiency in environmental policy © Nordic Council of Ministers 2019 <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1313682/FULLTEXT01.pdf> P. 27-29.

³⁶ Provisions on Financial Management in Central Government Adopted December 12th 2003 with adjustments latest on June 8th 2010

https://www.forskningsradet.no/siteassets/malgruppene/prosjektkanvas/regulations_on_financial_management_in_central_government_norway.pdf

Швеции и других странах³⁷. Причем во многих странах ЕС этот подход институционализирован. В целях настоящего исследования необходимо рассмотреть его подробнее.

Нидерланды одними из первых, еще в 1990-х годах внедрили в практику государственного управления концепцию «better regulation», предшественника «smart regulation» и считаются одной из передовых стран с точки зрения опыта ОРВ и ОФВ. В настоящее время в Нидерландах действует «Консультативный совет по нормативной нагрузке» (Adviescollege toetsing regeldruk (ATR))³⁸, который является правопреемником Консультационного совета по административным барьерам (Adviescol lege Vermindering Administratieve Lasten (ACTAL), функционировавшего с 2010 до 2017 г. ATR консультирует кабинет министров и первую и вторую палаты парламента по вопросам регулирующего и фактического воздействия законодательства и нормативных актов. Основной задачей является обзор предлагаемого законодательства и нормативных актов для контроля воздействия давления. ATR является независимым и внешним консультативным органом, который консультирует правительство и парламент о том, как минимизировать нормативную нагрузку. Помимо ОРВ, ATR осуществляет и ОФВ действующих нормативных актов регуляторов. В части ОФВ ATR проводит ОФВ национального законодательства, нормативных актов тех органов, которые занимаются установлением обязательных требований и проверками, а также для нормативных актов местных и региональных органов власти. Он выбирает эти законодательные и нормативные акты на основе сигналов от общества. Как и в ACTAL, члены ATR избираются из числа политиков, экономистов и ученых. На данный момент в ATR входят три человека. Отстранение от должности по политическим мотивам невозможно, члены ATR являются независимыми,

³⁷ См.: Карпова П.Г., Цыганков Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 8.

³⁸ <https://www.atr-regeldruk.nl/>

поэтому даже если мнение АТР кардинальным образом отличается от мнения регулятора, он не может быть распущен на этом основании.

Таким образом, по существу в Нидерландах вопросы ОРВ и ОФВ на стадии общественных консультаций находятся в руках неправительственного органа, решения которого не обязательны для регулирующих органов. Тем не менее, в рамках исследования, проведенного АТР, только 23% рекомендаций данного консультативного совета регулируемыми органами не выполняется.³⁹ Примечательно, что вместе со своими дочерними организациями в других европейских государствах-членах, АТР (и его предшественник Actal) создали сетевую организацию RegWatchEurope (далее также – Консультативные советы).

Данная сеть представляет собой независимые внешние консультативные органы, которые играют важную роль в тщательном изучении последствий принятия нового законодательства. RegWatchEurope консультирует соответствующие правительства по различным аспектам улучшения регулирования и общего регулирующего бремени законодательства.

Помимо АТР в Нидерландах, сеть RegWatchEurope состоит из следующих органов: «Финский совет по анализу регулирующего воздействия» (FCRIA, Финляндия); «Национальный нормоконтроль» (NKR – Германия)⁴⁰; «Норвежский совет по улучшению регулирования» (NBRC/ Regelrådet – Норвегия)⁴¹; «Шведский совет по улучшению регулирования» (SBRC / Regelrådet – Швеция)⁴²; «Совет по оценке регулирующего воздействия» (RIAB – Чешская Республика); «Комитет по политике регулирования» (RPC – Великобритания)⁴³; «Датский форум по регулированию предпринимательской деятельности» (DBRF – Дания)⁴⁴.

³⁹ <https://www.atr-regeldruk.nl/onderzoek-opvolging-adviezen-atr-over-voorgenomen-regelgeving/>

⁴⁰ <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-en/overview-of-nkr-tasks/methodology>

⁴¹ <https://regelradet.no/nbrc/>

⁴² <https://www.regelradet.se/regwatcheurope/>

⁴³ <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>

⁴⁴ <https://regelforum.dk/english>

Все указанные консультативные советы осуществляют оценку регулирующего и фактического воздействия нормативных актов регуляторов. В одних странах данные консультативные органы не являются подразделением каких-либо органов государственной власти (например, в Германии, при том, что члены NKR назначаются правительством, в Дании Датский форум по регулированию предпринимательской деятельности учрежденный министром промышленности, бизнеса и финансов, состоит из представителей датских деловых организаций, профсоюзного движения, специальных экспертов и датских компаний на уровне руководителей), в других странах советы формируются при каком-либо государственном органе, при этом все равно действуя независимо (например, в Норвегии NBRC является независимым органом при Министерстве торговли, промышленности и рыболовства; в Великобритании RPC является консультативным вневедомственным государственным органом, спонсируемым Департаментом бизнеса, энергетики и промышленной стратегии).

Консультативные советы в рамках системы RegWatchEurope взаимодействуют также с Советом по надзору за регулированием (RSB) в Европейской комиссии и входят в Комитет по регуляторной политике ОЭСР (Regulatory Policy Committee – OECD).

Консультативные советы не только консультируют регулирующие органы, но и разрабатывают и выпускают стандарты, а также рекомендации лучшего регулирования и консультативные заявления по предложениям о новых или измененных правилах ведения бизнеса на стадии общественных консультаций (в последнем случае, например NBRC в Норвегии анализирует консультационную записку, размещенную на главном правительственном веб-сайте, причем имея возможность запросить у регулирующего органа дополнительные сведения, если приходит к выводу о том, что

консультативная записка недостаточно полная и содержит не всю необходимую для выводов информацию⁴⁵).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что *хотя во многих европейских странах ответственным за проведение ОРВ и ОФВ остается сам регулирующий орган, тем не менее, на стадии общественных консультаций, когда регулирующий орган в зависимости от принятых в юрисдикции правил размещает соответствующий документ об ОРВ (например, в российской терминологии - доклад, проект нормативного акта, пояснительную записку к нему) или об ОФВ (например, отчет) к ОРВ и ОФВ подключаются институционализированные Консультативные советы, которые дают затем консультации или формализованные рекомендации, разрабатывают стандарты и т.д. При этом, хотя их полномочия и носят рекомендательный характер, регулирующий орган по указанной выше статистике их учитывает. В отношении ОФВ необходимо дополнительно отметить, что поводом к началу проверки Консультативными советами может послужить не только формализованный документ регулирующего органа, но и сигналы, поступающие от объектов регулирования.*

В докладе «Практика лучшего регулирования в Европейском союзе 2022» Комитета по регуляторной политике ОЭСР отдельное внимание уделено развитию ОФВ. Так, в докладе отмечается, что менее одной пятой государств-членов имеют орган, отвечающий за проверку качества обзоров существующего регулирования (ОФВ), что позволяет предположить, что качество оценок, вероятно, будет сильно варьироваться. Технологические достижения упростили и удешевили мониторинг результатов во многих областях экономической деятельности, чем это было возможно ранее. Тем не менее, правительства не извлекают максимальную выгоду из информационной эпохи. Правительства могут лучше выполнять свои

⁴⁵ См., например: <https://www.regelradet.no/wp-content/uploads/2020/09/Statement-English.pdf>

обещания, когда они будут проинформированы всеми имеющимися доказательствами. Более информированные лица, принимающие решения, разрабатывают более эффективную политику и, в конечном счете, улучшают жизнь граждан.

Заинтересованные стороны обычно не информируются о предстоящих процедурах ОФВ. Тем не менее, две трети государств-членов ЕС консультируются с заинтересованными сторонами по некоторым из своих оценок. Заинтересованные стороны с большей вероятностью будут вовлечены в выявление проблем регулирования с помощью текущих возможностей, например, через постоянные специализированные веб-сайты.

Несмотря на то, что около 85% государств-членов ЕС провели по крайней мере одну оценку в рамках ОФВ за последние пять лет, менее 15% поделились своими результатами с Европейской комиссией. В качестве меры прозрачности обзоры, как правило, должны публиковаться и доводиться до сведения соответствующих сторон.

В Великобритании на законодательном уровне установлено требование о проведении министром оценки фактического воздействия. Так, в разделе 28(2)(а) Закона о малом бизнесе, предпринимательстве и занятости 2015 года установлено положение о пересмотре по отношению к любому нормативному положению, которое требует от Министра: (а) провести обзор нормативного положения, и (b) опубликовать отчет с изложением выводов проверки. Отчет должен, в частности: (а) изложить цели, которые должны быть достигнуты посредством нормативного положения, (b) оценить степень достижения этих целей, (c) оценить, остаются ли эти цели уместными, и (d) если эти цели остаются уместными, оценить степень, в которой они могут быть достигнуты другим способом, предусматривающим менее обременительные нормативные положения. Первый отчет должен быть опубликован до истечения 5-летнего периода с даты начала действия нормативного акта. Последующие отчеты должны публиковаться с

интервалом не более 5 лет.⁴⁶ Первый такой отчет был опубликован в 2020 году.⁴⁷

Австралия обладает одной из наиболее развитых систем оценки фактического воздействия нормативного акта. Составные индикаторы такой оценки включают методологию, прозрачность, систематичность, надзор и контроль качества. Инструментами, которые были внедрены правительством Австралии для оценки фактического воздействия, являются специальные обзоры в рамках оценки фактического воздействия, подходы к управлению запасами, запрограммированные механизмы проверки. В Австралии в составе Министерства промышленности, науки и ресурсов создано агентство «Австралийский совет по строительным нормам и правилам» (далее – АВСВ), которое выступает органом по разработке стандартов и схемы сертификации в строительной сфере⁴⁸. АВСВ публикует Протокол анализа регулирующего воздействия, в котором к ключевым этапам такого анализа относятся: описание характера и масштабов проблемы; изложение целей предлагаемого государственного вмешательства; определение вариантов решения проблемы; проведение анализа затрат и результатов в рамках каждого из предложенных вариантов, выявление того варианта, который будет наиболее общественно полезным, проведение консультаций для получения и учета мнений лиц, затронутых предложением.

В Канаде ОФВ полностью находится в компетенции исполнительной власти, в то время как канадский парламент не принимает активного участия в ней. Тем не менее, учитывая, что исполнительная власть подотчетна парламенту, последний действует как адресат правительственных оценок и может рассмотреть их в любое время⁴⁹.

⁴⁶ Small Business, Enterprise and Employment Act 2015

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/part/2/crossheading/secondary-legislation-duty-to-review/enacted>

⁴⁷ Better Regulation Government's Annual Report, 2020-20

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1056208/better-regulation-annual-report-2020-2021.pdf

⁴⁸ <https://www.abcb.gov.au/have-your-say/regulatory-impact-assessment>

⁴⁹ [https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/EPRS_STU\(2020\)642835_EN.pdf](https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf)

Мексика сегодня имеет одну из самых прозрачных систем регулирования в мире. В 2018 году Мексика приняла Общий закон о лучшем регулировании⁵⁰ с целью установления принципов, основ и требований для принятия нормативных актов. Закон требует, чтобы национальные и местные органы власти применяли инструменты, улучшающие планирование, проектирование и разработку, внедрение и оценку регулирования в стране. В Мексике в течение 2020 года политика регулирования (также называемая политикой совершенствования регулирования или политикой лучшего регулирования) подверглась ряду политических нападков. Эти действия ставят под сомнение функционирование и общественную ценность Национальной комиссии по совершенствованию регулирования (CONAMER, ранее COFEMER) и ее процессов проверки регулирующих органов. В целом политика регулирования устанавливает правила игры в отношении того, как создаются, публикуются, применяются и оцениваются нормативные акты; кто может участвовать в этих процессах и на каких условиях. Это государственная политика, отвечающая за пересмотр нормативно-правовой базы с помощью ценностей, принципов и правил, которые способствуют взаимодействию между государственными учреждениями и субъектами социального и частного секторов с целью донести озабоченность граждан и бизнеса в отношении социальных и/или экономических проблем.⁵¹

В целом можно отметить, что с постепенным внедрением *smart regulation* одной из отличительных черт институциональной составляющей регуляторной среды во многих зарубежных странах эксперты отмечают наличие основного органа по контролю нормотворчества, пользующегося полномочиями, которыми он обладает де-юре и де-факто, координирующего работу различных групп или комитетов при министерствах. Модели органа по контролю нормотворчества, выполняющего все четыре основные функции: 1) координация и надзор (стратегическое планирование

⁵⁰ Ley general de mejora regulatoria https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMR_200521.pdf

⁵¹ The Better Regulation Culture <https://mejoresgobiernos.com/2020/08/04/the-better-regulation-culture/>

регуляторной политики), 2) консультативная и техническая поддержка (помощь регуляторам в оценке качества нормативно-правовых актов), 3) содействие регуляторной реформе (координация с другими заинтересованными органами), 4) непосредственный контроль нормотворчества (контроль качества новых (ОРВ), а также действующих нормативных актов (ОФВ)), на практике не существует.

Как правило, ключевые контрольно-надзорные функции разделены между несколькими органами по контролю нормотворчества. Например, во многих странах функция по проведению ОРВ отделена от функции по снижению административного бремени; функция содействия регуляторной реформе, как правило, принадлежит специально созданному органу и т.д.⁵². При этом иностранные эксперты классифицируют органы контроля нормотворчества по пяти основаниям: действует ли орган при поддержке аппарата или без нее; степень автономности внутри исполнительной власти; подотчетность; сфера деятельности и используемые инструменты; постоянный или временный мандат⁵³.

Таким образом, чтобы обеспечить более широкую и качественную оценку нормативных актов, правительствам необходимо создать или поддерживать благоприятную институциональную среду для систематических исследований результатов регулирования. Далеко не ясно, что оценивать нормативный акт должны те же регулирующие органы или министерства, которые его приняли. Возможно, отдельный правительственный орган должен отвечать за проведение оценки фактического воздействия. В качестве альтернативы регулирующие органы могли бы привлечь частные аналитические центры или университеты к

⁵² См.: Карпова П.Г., Цыганков Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 9-11.

⁵³ См.: Cordova-Novion C., Jacobzone S. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries // OECD Working Papers on Public Governance, No. 19, OECD Publishing. 2011. P. 18.

проведению оценочных исследований. Независимо от того, кто проводит исследование, было бы уместно провести внешнюю экспертную оценку⁵⁴.

Вывод к вопросу № 1. В зарубежных юрисдикциях отсутствует единый подход к определению субъекта/субъектов, осуществляющих ОФВ. В зависимости от особенностей правовой системы страны, сферы общественных отношений, в отношении которой вводятся обязательные требования, а также значимости соответствующей сферы регулирования для экономики, существуют разные институциональные модели осуществления ОФВ. Проведение ОФВ в зарубежных юрисдикциях осуществляется:

- **органом, принявшем нормативный акт, или иным уполномоченным органом;**
- **специальной институцией по разработке стандартов в составе органа, принявшего нормативный акт, или иного уполномоченного органа;**
- **сторонними по отношению к органу, принявшему нормативный акт, независимыми субъектами, в том числе специализированными: консультативными советами, аналитическими центрами и др.;**
- **указанными субъектами в различных взаимодействиях.**

Сопоставление показывает, что важной составляющей для проведения ОФВ соответствующим субъектом, является его специализация на составлении стандартов, правил и рекомендаций. Также ключевым с точки зрения концепции «умного регулирования» и даже более раннего «лучшего регулирования» является проведение именно внешней оценки фактического воздействия, так как смысл данных наиболее передовых парадигм регулирования состоит при «лучшем регулировании» в оптимизации обратной связи в процессе

⁵⁴ Reforming the Framework for Better Regulation

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005119/reforming-the-framework-for-better-regulation.pdf

правового регулирования, а при «умном регулировании» - в создании всего комплекса механизмов и институтов, обеспечивающих качество обратных связей агентов нормотворчества и объектов регулирования.

2. Объекты оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов в иностранных юрисдикциях

Объекты оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов существенно различаются в разных странах. Оценки инструментов и институтов регулирования проводятся в странах со сложными и хорошо зарекомендовавшими себя системами регулирования и реформирования, а также в странах, где инструменты обеспечения качества регулирования были внедрены и разработаны совсем недавно. Некоторые оценки носят широкий характер и охватывают различные сферы регулирования, в то время как другие оценки сосредоточены на применении инструментов регулирования или институтов в одной конкретной области. Наиболее часто оцениваемыми являются нормативные акты независимых регулирующих и правоприменительных органов, например, различных государственных агентств. Кроме того, объекты оценки отличаются в зависимости от иерархии нормативных актов. Так, в одних странах ОФВ затрагивает законы, а в других и законы, и подзаконные нормативные акты, что видно из Таблицы 1.

Одна из наиболее развитых систем оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов представлена в Австралии, где в 2020 году Управлением по передовому опыту Департамента премьер-министра и кабинета министров подготовлена Руководящая методика по оценке фактического воздействия⁵⁵, которая действует наряду с Руководством по оценке регулирующего воздействия 2020 года⁵⁶, Руководством по анализу регулирующего воздействия для совещаний министров и национальных органов по стандартизации Австралийского Содружества⁵⁷ 2021 года, Руководством пользователя к Руководству правительства Австралии по

⁵⁵ Post-implementation Reviews. March 2020. <https://obpr.pmc.gov.au/sites/default/files/2021-09/post-implementation-reviews.pdf>

⁵⁶ Australian government guide to regulatory impact analysis <https://obpr.pmc.gov.au/sites/default/files/2021-06/australian-government-guide-to-regulatory-impact-analysis.pdf>

⁵⁷ Regulatory Impact Analysis Guide for Ministers' Meetings and National Standard Setting Bodies, Commonwealth of Australia 2021 <https://obpr.pmc.gov.au/sites/default/files/2021-06/regulator-analysis-guide.pdf>

анализу регулирующего воздействия⁵⁸ 2021 года. Важно отметить, что одним из принципов оценки регулирующего воздействия является оценка фактического воздействия нормативного акта. В соответствии с Руководством по анализу регулирующего воздействия для совещаний министров и национальных органов по стандартизации Австралийского Содружества выделяется шесть принципов, а именно: 1) разработчики должны четко продемонстрировать проблему, которая требует вмешательства государства, исследуя также возможность решения проблемы без необходимости государственного регулирования, 2) государственное регулирование не должно быть вариантом по умолчанию, его внедрение должно быть обосновано, 3) каждое крупное решение по регулированию должно быть предметом оценки регулирующего воздействия, 4) разработчики должны искренне и своевременно консультироваться с заинтересованными лицами, общественными организациями, чтобы минимизировать риски неблагоприятных последствий, 5) информация, на которой основано решение должна быть опубликована, 6) все акты должны периодически пересматриваться⁵⁹.

В соответствии с Руководящей методикой по оценке фактического воздействия государственные учреждения Австралии должны проводить такую оценку для всех нормативных изменений, которые имеют существенное значение для экономики страны. Оценка должна проводиться также, когда нормативные изменения вносятся без процедуры оценки регулирующего воздействия, которая проводится Управлением по передовому опыту Австралии (OBPR). Кроме того, оценка фактического воздействия требуется тогда, когда нормативные изменения вносятся на основе оценки регулирующего воздействия, которая указала на недостаточное обоснование принятых мер. Сроки проведения оценки

⁵⁸ User Guide to the Australian Government Guide to Regulatory Impact Analysis <https://obpr.pmc.gov.au/sites/default/files/2021-09/user-guide.pdf>

⁵⁹ Regulatory Impact Analysis Guide for Ministers' Meetings and National Standard Setting Bodies, Commonwealth of Australia 2021 <https://obpr.pmc.gov.au/sites/default/files/2021-06/regulator-analysis-guide.pdf>

фактического воздействия зависят от основания, по которому такая оценка проводится, и составляют от 2 до 5 лет после принятия нормативного акта.

Оценка фактического воздействия должна содержать описание проблемы, цели регулирования, в рамках оценки необходимо представлять обоснование того, что регулирование оказывает воздействие, провести анализ такого воздействия, в том числе и затраты, привести результаты консультаций с заинтересованными сторонами и сделать выводы о том, насколько регулирование остается уместным, эффективным и действенным, а также отвечающим поставленной цели. Австралийское правительство считает, что регулярные обзоры, содержащие оценку фактического воздействия нормативных актов регулятора полезны для общей эффективности регулирования, и регуляторам рекомендуется пересматривать нормативные акты после их принятия, даже если оценка фактического воздействия не требуется⁶⁰.

В качестве примера страны, в которой оценке фактического воздействия также уделяется большое внимание, можно привести Великобританию, в которой такая оценка является частью цикла принятия политики (может быть использовано для нормативных актов в континентальной системе права) ROAMEF (обоснование, цель, оценка регулирующего воздействия, мониторинг, оценка фактического воздействия, обратная связь)⁶¹. На официальном сайте Департамента бизнеса, энергетики и промышленной стратегии Великобритании опубликовано Руководство по подготовке обзоров оценки фактического воздействия: принципы наилучшей практики⁶², а также целый ряд документов рекомендательного характера, содержащих всеобъемлющие принципы передовой практики по оценке, в

⁶⁰ Post-implementation Reviews. March 2020. <https://obpr.pmc.gov.au/sites/default/files/2021-09/post-implementation-reviews.pdf>

⁶¹ The green book central government guidance on appraisal and evaluation https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1063330/Green_Book_2022.pdf

⁶² Magenta Book 2020. March 2020. Supplementary Guide: Guidance for Conducting Regulatory Post Implementation Reviews https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879444/Magenta_Book_supplementary_guide_Guidance_for_Conducting_Regulatory_Post_Implementation_Reviews.pdf

частности рекомендации, изложенные в Зеленой книге Министерства финансов⁶³, Аква-книге⁶⁴, Пурпурной книге⁶⁵ (будет подробно рассмотрена в разделе 3 настоящего исследования) и Временном руководстве по основам лучшего регулирования (better regulation)⁶⁶. Требования для проведения оценки фактического воздействия могут быть закреплены и в законодательстве Великобритании, например, в разделах 28-31 Закона о малом бизнесе, предпринимательстве и занятости 2015 г., в котором изложены факторы, которые ведомства должны учитывать при определении целесообразности включения пункта о пересмотре в подзаконные акты⁶⁷. В рамках определения объекта оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов в Великобритании обратим внимание на Дополнительное руководство: Руководство по проведению обзоров после проведения оценки фактического воздействия⁶⁸. Основные вопросы, которые включают объекты оценки, изложены в соответствующем шаблоне, опубликованном на официальном сайте. Шаблон формулирует следующие вопросы для проведения оценки: 1) Каковы были политические цели введения меры (принятия нормативного акта)? Каковы были предполагаемые последствия и насколько далеко они должны были зайти? 2) Какие доказательства предоставили для проведения оценки фактического воздействия? 3) В какой степени были достигнуты цели политики (меры, нормативного акта)? Каковы были фактические затраты и выгоды от введения меры (принятия

⁶³ The green book central government guidance on appraisal and evaluation
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1063330/Green_Book_2022.pdf

⁶⁴ The Aqua Book: guidance on producing quality analysis for government
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/416478/aqua_book_final_web.pdf

⁶⁵ Magenta Book. March 2020. Central Government guidance on evaluation
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf

⁶⁶ Better Regulation Framework Interim guidance
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/916918/better-regulation-guidance.pdf

⁶⁷ Producing post-implementation reviews: principles of best practice. 6 August 2021.
<https://www.gov.uk/government/publications/business-regulation-producing-post-implementation-reviews/producing-post-implementation-reviews-principles-of-best-practice>

⁶⁸ Magenta Book 2020. Supplementary Guide: Guidance for Conducting Regulatory Post Implementation Reviews
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879444/Magenta_Book_supplementary_guide_Guidance_for_Conducting_Regulatory_Post_Implementation_Reviews.pdf

нормативного акта) и как они соотносятся с тем, что предполагал прогноз? 4) Каковы были первоначальные предположения? 5) Были ли какие-либо непредвиденные последствия? 6) Выявляют ли фактические данные какие-либо возможности для снижения нагрузки на бизнес?⁶⁹.

Говоря об объектах оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов в иностранных юрисдикциях, необходимо также обратиться к опыту Канады, в которой оценка фактического воздействия осуществляется на основании Закона о финансовом управлении (RSC, 1985, с. F-11)⁷⁰. С 1977 года в правительстве Канады действует политика, регулирующая оценку программ⁷¹. Требования к оценке в Канаде изложены в Политике результатов, которая вступила в силу в 2016 году, обязательных процедурах оценки, стандартах оценки. Политика результатов⁷² устанавливает основные требования к подотчетности канадских федеральных департаментов в отношении требования о предоставлении информации об эффективности и ее оценке, подчеркивая при этом важность результатов в принятии решений по управлению и расходам, а также в публичной отчетности⁷³. Директива по результатам 2016 года устанавливает требования для поддержки реализации Политики по результатам, включая определение ролей и обязанностей должностных лиц федеральных департаментов Канады⁷⁴.

Исследуя объекты оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов, отметим, что в соответствии с Руководящими принципами совершенствования регулирования 2021 года в Европейском союзе требуется оценка объектов: на основе принципа «сначала оценить»,

⁶⁹ Magenta Book 2020. Supplementary Guide: Guidance for Conducting Regulatory Post Implementation Reviews https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879444/Magenta_Book_supplementary_guide_Guidance_for_Conducting_Regulatory_Post_Implementation_Reviews.pdf P. 20-21.

⁷⁰ Financial Administration Act (R.S.C., 1985, с. F-11) <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-11/>

⁷¹ OECD Good Practices for Performance Budgeting https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/2019/Budget%20COP%20Events/Nov05_Paris%2C%20France/files/oecd_good_practices_for_performance_budgeting_eng.pdf P/ 50.

⁷² Evaluation in the Government of Canada <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/evaluation-government-canada.html>

⁷³ Policy on Results <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>

⁷⁴ Directive on Results <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31306>

т.е. до пересмотра законодательства ЕС; когда этого требует закон или подзаконный акт; когда на это указано в Положении о финансах, т.е. для всех программ и мероприятий, влекущих за собой значительные общие расходы.⁷⁵ Оценка использует доказательства, обосновывающие полезный эффект от вмешательства органов ЕС по сравнению с тем, каких целей планировалось достичь в контексте оценки регулирующего воздействия (концепция «умного регулирования»). Оценка фактического воздействия выходит за рамки фактической оценки того, что произошло, она рассматривает, почему это произошло, сколько изменений случилось под воздействием органов ЕС, насколько изменения соответствуют первоначальным ожиданиям/прогнозам. Таким образом, оценка направлена на выявление причинно-следственной связи между полученным эффектом и вмешательством ЕС в процессы.⁷⁶

ОФВ – важный инструмент концепции лучшего или умного регулирования. При этом это не вопрос регулирования или дерегулирования. Это способ работы по обеспечению того, чтобы политические решения готовились и обсуждались открыто, прозрачно, на основе наилучших имеющихся доказательств и опирались на всестороннее участие заинтересованных сторон.⁷⁷

Необходимо отметить, что объекты ОФВ нормативных актов регулятора обычно не затрагивают финансовый рынок. Вместе с тем, обязанность оценки фактического воздействия закреплена в Руководстве по надлежащей правовой процедуре для Совета по международным стандартам финансовой отчетности. Так, установлено, что правление обязано проводить анализ после внедрения каждого нового Стандарта МСФО или существенной поправки к нему. Обзор после внедрения (оценка фактического воздействия) обычно начинается после того, как новые требования применяются в течение

⁷⁵ Better Regulation Guidelines. Brussels, 3.11.2021 SWD(2021) 305
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf P. 23.

⁷⁶ Better regulation toolbox 2021. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf P. 375.

⁷⁷ Golberg E. 'Better Regulation': European Union Style
https://www.hks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/98_final2.pdf

двух лет, что обычно составляет около 30–36 месяцев после даты вступления в силу. В дополнение к оценке внедрения нового МСФО Совет может принять решение о проведении оценки в ответ на изменения в финансовом положении, в ответ на опасения по поводу качества стандарта, высказанное Консультативным советом, комитетом по интерпретации, разработчиками стандартов или заинтересованным лицом. Оценка включает в себя два этапа: первоначальную идентификацию и оценку вопросов, подлежащих рассмотрению, которые затем являются предметом проведения общественных консультаций. На втором этапе Правление рассматривает комментарии, полученные от заинтересованных лиц в ходе консультаций. На основании этой информации Совет представляет свои выводы и излагает шаги, которые он планирует предпринять, если таковые имеются для улучшения ситуации⁷⁸.

Вывод к вопросу № 2. Объекты оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов существенно различаются в разных странах в зависимости от того, насколько разработаны и внедрены инструменты оценки качества регулирования и варьируются от всеобщего охвата нормативных актов до нормативных актов в отдельных сферах регулирования.

В развитых зарубежных юрисдикциях объекты оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов в зарубежных юрисдикциях схожи, так как построены на едином понимании сути концепций «лучшего» и «умного регулирования». При этом ОФВ проводится на основе принципа публичности самой оценки и ее результатов в отношении всех нормативных изменений, которые имеют существенное значение для экономики страны, в том числе, вне

⁷⁸ Responsibilities of a post-implementation review as set out in the Due Process Handbook for the International Accounting Standards Board ("Handbook") ISBN: 978-1-911629-79-5 Copyright © 2020 IFRS Foundation C. 36 <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/about-us/legal-and-governance/constitution-docs/due-process-handbook-2020.pdf>

зависимости от проведения или непроведения ОРВ, а также когда ОРВ проводилось без достаточного обоснования.

Обобщив зарубежный опыт, можно сделать вывод о том, что в рамках оценки объектов фактического воздействия должны быть решены следующие задачи:

1. анализ достижения заявленных целей регулирования;
2. выявление и анализ фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативного акта, в том числе непредвиденных;
3. выявление положений нормативного акта, необоснованно затрудняющих ведение соответствующей деятельности;
4. анализ фактических расходов субъектов деятельности, связанных с необходимостью соблюдения нормативного акта и их соотношение с прогнозом ОРВ;
5. определение возможностей для снижения нагрузки (финансовой, административной и др.) на соответствующих субъектов деятельности, в том числе путем внесения изменений в нормативный акт.

3. Классификация способов оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов на основе зарубежного и международного опыта

Существуют различные виды оценок фактического воздействия нормативных актов. Выбор способов (методов) всегда должен быть тщательно продуман с учетом целей и контекста.

В рамках нашей задачи было исследовано «Справочное руководство по оценке фактического воздействия решений антимонопольных органов»⁷⁹ (2016 г.), которое содержит описания значительного числа инструментов и методов, которые могут быть использованы для оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов, в том числе Банка России. Данное руководство классифицирует способы оценки фактического воздействия следующим образом: 1) способы, основанные на сравнениях (метод «до-после», метод «поперечного сечения», метод «есть разница-нет разницы»); 2) способы, основанные на анализе структуры рынка (моделирование); 3) опросы и интервью. Представляется, что способы, основанные на сравнениях, в отличие от специфических способов, основанных на структуре рынка, применимы для оценки фактического воздействия Банка России.

Так, **метод «до-после»** предполагает сравнение эффекта от правоприменительного решения или нормативного акта с тем, что было до их принятия. **Метод «поперечного сечения»** предполагает сравнение эффекта для рынка от принятия решения или акта с ситуацией на аналогичном рынке, на котором соответствующее решение или акт приняты не были. **Метод «есть разница – нет разницы»** подразумевает сравнение изменений на рынке до и после принятия решения или акта с изменениями, произошедшими за тот же период времени на аналогичном рынке.

⁷⁹ Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions <https://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>

В исследуемом руководстве в качестве специфического метода предлагается также **метод исследования событий**. Он основан на предположении, что финансовые рынки совершенно эффективны, а ожидания действующих на них агентов рациональны. Если эти предположения верны, цена акций компании должна представлять собой дисконтированную стоимость ее ожидаемого потока прибыли. Следовательно, когда новость о событии, которое, как ожидается, повлияет на прибыль организации, достигает рынка, цена акций этой организации должна немедленно адаптироваться, чтобы отразить это изменение в ожиданиях.

Универсальными можно считать также такие способы как **опросы и интервью**. В рамках данных инструментов в зарубежной практике выделяются официальные консультации, официальные или неофициальные слушания, опросы мнений и приоритетов клиентов, прямая возможность влиять на решения⁸⁰.

В зарубежной литературе встречаются многочисленные классификации способов оценки нормативного (регулирующего и фактического) воздействия. Так, в США выделяется три способа оценки эффективности регулирующего воздействия, некоторые из которых могут быть применимы и к оценке фактического воздействия нормативного акта: 1) тесты контента, 2) тесты результатов и 3) функциональные тесты⁸¹.

Тесты контента непосредственно связаны с оценкой регулирующего воздействия, то есть до принятия нормативного акта, они предполагают предварительную проверку материала, который доступен на момент подготовки оценки регулирующего воздействия, проверку на соответствие принципам подготовки нормативного акта. Кроме того, тест контента позволяет проверить, содержит ли оценка элементы, необходимые для

⁸⁰ Stern J., Holder S. Regulatory Governance: Criteria for Assessing the Performance of Regulatory Systems https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=321421

⁸¹ Morgenstern R., Harrington W.. Evaluating Regulatory Impact Analyses. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2004. P. 5. https://www.researchgate.net/publication/24122807_Evaluating_Regulatory_Impact_Analyses

хорошего экономического анализа проблемы, и соответствуют ли сами эти элементы приемлемым стандартам качества. Так, в США необходимо обосновать необходимость предлагаемого регулирования, провести сравнение предлагаемого регулирования с его альтернативами, оценить выгоды и затраты в рамках каждого из них, доказать, что предлагаемый вариант лучше альтернативных⁸².

Тесты результатов, по сути, представляют собой аналог оценки фактического воздействия. В рамках такого теста происходит изучение результатов применения действующих нормативных актов и сравнение достигнутых фактических результатов с их прогнозируемыми в рамках оценки регулирующего воздействия аналогами, при этом считается, что сравнение результатов оценки фактического воздействия с прогнозами оценки регулирующего воздействия является важным элементом обоснования практики нормативной оценки, которая может быть использована для улучшения процесса разработки будущих нормативных актов. В США такая оценка институционализирована в требованиях о ее проведении. Например, Агентство по охране окружающей среды США обязано каждые пять лет публиковать отчет о преимуществах и издержках нормативных актов, принятых агентством⁸³. Правительство Австралии установило Систему оценки деятельности регулирующих органов⁸⁴, которая, в частности, включает в себя оценку фактического воздействия нормативных актов и правоприменительной практики. Такая система оценки должна содержать анализ самооценки, подтвержденной извне опросами

⁸² U.S. Office of Management and Budget. 2003. Informing Regulatory Decisions: 2003 Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local and Tribal Entities. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/legacy_drupal_files/omb/assets/OMB/inforeg/2003_cost-ben_final_rpt.pdf

⁸³ Regulatory Impact Analysis for the Final Revisions to the National Ambient Air Quality Standards for Particulate Matter, U.S. Environmental Protection Agency, 2012. [Pages 5-75 and 5-76, Chapter 5, Benefits]. https://www.epa.gov/sites/default/files/2020-07/documents/naaqs-pm_ria_final_2012-12.pdf

⁸⁴ Система действует и публикует отчеты, RPF Evidence Metrics - <https://www.homeaffairs.gov.au/commitments/files/rpf-self-assessment-2020-21.pdf>

репрезентативной группы заинтересованных сторон, которые получают возможность предоставить обратную связь⁸⁵.

Функциональные тесты предполагают возможность оценить, насколько наличие оценки регулирующего или фактического воздействия способно улучшить качество самого нормативного регулирования⁸⁶.

В Великобритании различные способы оценки приведены в Пурпурной книге руководства по оценке 2020 года⁸⁷. Общая классификация делит такие способы на 1) количественные и 2) качественные. Кроме того, выделяют 1) методы оценки воздействия, основанные на теории, 2) экспериментальные и квазиэкспериментальные методы оценки воздействия, 3) методы соотношения цены и качества. Используется также метод синтеза оценочных данных для обобщения результатов оценки и метод опроса заинтересованных лиц.

Метод опросов включает в себя различные инструменты. В частности, интервью, которые позволяют глубоко исследовать отношение заинтересованного лица к оценке фактического воздействия, и фокус-группы, которые выигрывают в том, что сразу отражают мнение нескольких заинтересованных лиц. Тематические исследования (Case studies) предполагает изучение и обобщение реального опыта, может охватывать несколько ситуаций, использоваться с целью описания, обобщения или исследования. Опросы, обычно используемые для сбора данных от ряда заинтересованных лиц, могут осуществляться посредством почты, онлайн, по телефону или иным образом. В качестве методов используются также мониторинг и наблюдение⁸⁸. Наблюдательные исследования

⁸⁵ ACCC self-assessment methodology, measures and evidence. Regulator Performance Framework https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/ACCC_RPF_metrics.pdf

⁸⁶ Morgenstern R., Harrington W.. Evaluating Regulatory Impact Analyses. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 2004. С. 5. https://www.researchgate.net/publication/24122807_Evaluating_Regulatory_Impact_Analyses

⁸⁷ Magenta Book. March 2020. Central Government guidance on evaluation https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf

⁸⁸ Magenta Book. March 2020. Central Government guidance on evaluation. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf P. 41-43.

(квазиэксперименты) используют различия в применении правовых норм, а затем полагаются на статистические методы для контроля других факторов, которые могут объяснить различия в результатах, связанных с изменением правовых норм⁸⁹.

В Великобритании считается, что методы, основанные на теории, можно использовать для исследования чистого воздействия путем изучения причинно-следственных связей, которые, как считается, вызывают изменения посредством вмешательства. Однако такие методы не дают точных оценок размеров эффекта, кроме того он оценивает контекст уже с учетом вмешательства. Методы, основанные на теории, являются специализированными и обычно требуют экспертной консультации⁹⁰. К методам, основанным на теории, относятся, например, 1) реалистическая оценка (метод объясняет, почему участники могут воспользоваться возможностью или нет в зависимости от «контекста» и их понимание является ключом к оценке), 2) оценка вклада (пошаговый процесс, используемый для проверки того, как вмешательство государства способствовало достижению результата, однако, данный метод касается больше рассуждений и не предполагает окончательных доказательств), 3) процесс отслеживания (структурированный метод изучения одного случая изменения, чтобы проверить, влияет ли предполагаемый механизм на результат), 4) качественный сравнительный анализ (используется для сравнения нескольких случаев и систематического анализа закономерностей получения желаемого или нежелательного результата, основанного на качественном знании), 5) «сбор урожая» (собирает доказательства, а затем анализирует как на результат повлияли изменения, поощряет участие заинтересованных сторон в режиме реального времени для постоянного

⁸⁹ Reforming the Framework for Better Regulation

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005119/reforming-the-framework-for-better-regulation.pdf

⁹⁰ Magenta Book. March 2020. Central Government guidance on evaluation.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf P. 45.

мониторинга), б) оценка наиболее значимого результата (используется при проведении реформ, когда изменения носят комплексный характер и подвергаются комплексной оценке) и др.

Экспериментальные и квазиэкспериментальные методы оценки основаны на анализе поведения контрольной группы, которая не испытала на себе воздействия, по сравнению с группой, которая такое воздействие испытала. Данная группа методов включает в частности следующие методы: 1) случайные контролируемые испытания (распределяет в случайном порядке объекты, которые подвергаются или не подвергаются воздействию для оценки воздействия), 2) прерванные серии (использует данные временного ряда для проверки причинно-следственной связи. Если это тенденция, то она продолжится и после прерывания), 3) синтетический контроль (использование исторических данных для построения синтетических клон групп, получающих конкретное государственное вмешательство), 4) естественный эксперимент (используется фактор, который влияет на выбор вмешательства, но в силу незначительности не влияет на результат) и др..⁹¹

Методы оценки соотношения цены и качества сопоставляет выгоды с затратами от государственного вмешательства и включает два основных метода 1) социальный анализ экономической эффективности и 2) социальный анализ затрат и выгод, которые позволяют сравнивать более двух альтернативных вариантов вмешательств. Основное различие между этими двумя методами оценок заключается в том, что анализ социальной экономической эффективности сравнивает затраты на альтернативные способы, позволяющие получить аналогичные результаты, а анализ социальных затрат и выгод делает дополнительный шаг, чтобы оценить влияние различных видов государственного вмешательства в области социального обеспечения со всеми соответствующими затратами и

⁹¹ Magenta Book Annex A Analytical methods for use within an evaluation https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879418/Magenta_Book_Annex_A_Analytical_methods_for_use_within_an_evaluation.pdf P. 13-25.

выгодами, оцененными в денежном выражении (там, где это соразмерно и возможно)⁹².

Метод синтеза оценочных данных включает, в том числе, следующие методы: 1) экспресс-оценку доказательств (предполагает, например, проведение интервью с экспертом для получения быстрого результата в виде обзора), 2) систематические обзоры (призваны обеспечивать методический подход к проверке всех данных для формирования четного ответа на поставленный вопрос, цель состоит в том, чтобы уменьшить предвзятость и дать исчерпывающий обзор), 3) мета-анализ усиливает доказательства воздействия (или отсутствия воздействия) через получение среднестатистического размера вмешательства на базе сводной оценки и др.⁹³.

Вывод к вопросу № 3. В иностранных юрисдикциях выделяются различные способы (методы) оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов, а также их классификации.

Так, существует классификация способов по различным основаниям: 1) способы, основанные на сравнениях (метод «до-после», метод «поперечного сечения», метод «есть разница-нет разницы») 2) способы, основанные на анализе структуры рынка (моделирование) 3) опросы и интервью. Последнюю группу можно считать универсальной. В рамках данных инструментов в зарубежной практике выделяются официальные консультации, официальные или неофициальные слушания, опросы мнений и приоритетов клиентов, прямая возможность влиять на решения.

В зарубежной практике выделяются также три способа оценки эффективности регулирующего воздействия, некоторые из которых

⁹² Magenta Book. March 2020. Central Government guidance on evaluation.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf P. 49.

⁹³ Magenta Book Annex A Analytical methods for use within an evaluation

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879418/Magenta_Book_Annex_A_Analytical_methods_for_use_within_an_evaluation.pdf P. 28-36.

могут быть применимы и к оценке фактического воздействия нормативного акта: 1) тесты контента, 2) тесты результатов и 3) функциональные тесты. Два последних способа непосредственно опосредуют проведение ОФВ.

Среди функциональных тестов выделяются такие способы, как: 1) количественные и 2) качественные. Кроме того, выделяют 1) методы оценки воздействия, основанные на теории (реалистическая оценка, оценка вклада, процесс отслеживания, качественный сравнительный анализ, «сбор урожая», оценка наиболее значимого результата), 2) экспериментальные и квазиэкспериментальные методы оценки воздействия (случайные контролируемые испытания, прерванные серии, синтетический контроль, естественный эксперимент), 3) методы соотношения цены и качества. Используется также метод синтеза оценочных данных (экспресс-оценка доказательств, систематический обзор, мета-анализ) для обобщения результатов оценки и метод опроса заинтересованных лиц.

Очевидно, что некоторые методы (способы) проведения оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов могут быть применены для решения всех задач такой оценки, например, опросы и интервью, синтез оценочных данных (экспресс-оценка доказательств, систематические обзоры, мета-анализ) и т.д. Способы, основанные на сравнениях (метод «до-после», метод «поперечного сечения», метод «есть разница-нет разницы») также могут быть применены для решения всех задач ОФВ, поскольку сама цель оценки фактического воздействия состоит в сравнении заявленной цели ОРВ и ее фактического достижения.

Аналогично такой способ, как «тест результатов», близок самой цели ОФВ. Положительно можно оценить использование данного метода, при котором система оценки должна содержать анализ самооценки, подтвержденной извне опросами репрезентативной группы

заинтересованных сторон, которые получают возможность предоставить обратную связь.

Отдельные способы «функционального теста» также могут быть использованы для решения поэтапно всех задач ОФВ. В частности, к таким способам можно отнести экспериментальные и квазиэкспериментальные методы оценки, которые основаны на анализе поведения контрольной группы, которая не испытала на себе воздействия, по сравнению с группой, которая такое воздействие испытала.

Другие методы могут применяться в отношении отдельных задач оценки фактического воздействия, например, способ оценки ситуации, различные виды функциональных тестов, например некоторые способы метода воздействия, основанного на теории, а также методы соотношения цены и качества.

4. Анализ эффективности способов оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов в иностранных юрисдикциях

В зарубежной литературе выделяется четыре основных концептуальных способа создания показателей, которые позволили бы как комбинировать, так и сравнивать результаты различных нормативных актов: соотношение затрат и эффективности; соотношение выгод и затрат; оценка чистой выгоды и отдача от государственных инвестиций. Показатели для оценки воздействия регулирования на экономику в целом затрагивают такие сферы как 1) трудоустройство (оценивается, приводят ли нормативные акты к изменениям в уровне занятости, например, если работодатели увольняют работников, столкнувшись с необходимостью дополнительных капиталовложений из-за требований регулирующих органов), 2) конкурентоспособность (оценивается, насколько издержки, налагаемые на фирмы регулированием, ставят эти фирмы в невыгодное конкурентное положение по сравнению с фирмами на рынках, которые не сталкиваются с такими же издержками регулирования), 3) экономический рост (оценивается какое влияние нормативные акты оказывают на общий валовой внутренний продукт страны)⁹⁴.

Анализ эффективности способов оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов – это наиболее сложный вопрос, так как мониторинг и оценка эффективности собственной деятельности регулятора обычно носит субъективный характер, и регулятор не сообщает обо всех своих «провалах». Регулирующие органы, как правило, измеряют и сообщают о своей деятельности и результатах, что дает относительно мало информации о том, достигаются ли ожидаемые результаты нормативного регулирования. Во многом проблема заключается в том, что регуляторы, которые в первую очередь и должны разрабатывать правила оценки

⁹⁴ Reforming the Framework for Better Regulation

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005119/reforming-the-framework-for-better-regulation.pdf

фактического воздействия, неохотно проводят такие исследования ввиду незначительного финансирования их проведения, к тому же зачастую регуляторы считают, что это выходит за рамки их миссии, то есть требование о проведении такой оценки желательно установить императивно. Существуют и объективные препятствия для возможности оценки эффективности нормативной оценки, в частности, на результат обычно влияют действия более чем одного регулятора, вычлнить воздействие отдельного нормативного акта регулятора зачастую проблематично. Кроме того, может существовать существенный временной разрыв между принятием нормативного акта и появлением видимых связанных с его применением результатов⁹⁵.

Важно отметить, что не ко всем регуляторам можно применить одинаковые ключевые показатели эффективности в отношении принятия ими нормативных актов. Например, в некоторых случаях ключевым показателем может выступать оценка затрат, осуществляемых в связи с применением нормативного акта. Так, для некоторых регулирующих органов (например, тех, которые выполняют инспекционные функции) удельные затраты на мероприятия являются полезным показателем эффективности, который можно измерить с течением времени. В иных случаях причинно-следственная модель или карта стратегии - хороший способ понять взаимосвязи между деятельностью регулирующего органа и предполагаемыми результатами. Деятельность многих регуляторов направлена на снижение рисков, связанных с материализацией нежелательных результатов, для оценки их возникновения используют «рейтинги» или «оценки» рисков, информация о которых собирается с заинтересованных лиц⁹⁶.

⁹⁵ Performance measurement by regulators <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Performance-measurement-by-regulators.pdf>

⁹⁶ Performance measurement by regulators <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/11/Performance-measurement-by-regulators.pdf>

В зарубежной литературе подчеркивается значимость экспериментальных методов для оценки фактического воздействия нормативного акта регулятора. Отмечается, что возможности расширения использования случайных экспериментов трудно переоценить, особенно в целях оценки определенных видов политики регулирования. Если правительство хотело бы знать, действительно ли конкретный процесс пересмотра правил или привлечения общественности приводит к административным, демократическим, технократическим или экономическим улучшениям, лучший способ выяснить это - случайным образом назначить правила для применения процесса. Безусловно, эксперименты в какой-то степени уже проводятся, и регулирующие органы проводят так называемые пилотные проекты; однако слишком редко отбор для пилотных проектов проводится случайным образом. Пилотные проекты, проводимые на неслучайной основе, подобны добровольному испытанию нового медицинского устройства⁹⁷.

Опросы и интервью также не позволяют провести комплексный анализ эффективности способов оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов. Опросы и интервью могут использоваться только как источник данных или сами по себе могут служить инструментом оценки фактического воздействия нормативного акта регулятора или его правоприменительного решения, так как позволяют получить обратную связь от заинтересованных лиц. Вместе с тем, данные инструменты не могут дать уверенности в причинно-следственных связях выявленных эффектов с принятым актом или решением, не могут количественно оценить эффект от фактического воздействия. Однако опросы и интервью могут быть полезны там, где проведение объективной количественной оценки невозможно, например, при оценке влияния акта или решения на качество или

⁹⁷ Reforming the Framework for Better Regulation
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1005119/reforming-the-framework-for-better-regulation.pdf

разнообразии услуг, уровень инноваций⁹⁸. В зарубежной литературе предлагается вовлечение общественности на ранних стадиях разработки нормативных актов, внедрение активных процессов для улучшения доступа общественности к информации (публикация наборов данных), обеспечение того, чтобы общественность могла контролировать раскрытие информации регуляторов, поощрение прозрачных коммуникаций с внешними субъектами (неформальные механизмы для постоянной обратной связи с регулятором), использование стратегий, основанных на управлении, для содействия прозрачности и участию общественности для создания эффективных механизмов участия общественности в проведении оценки (руководство по политике, процессы оценки эффективности прозрачности и участия общественности) и т.д.⁹⁹

Так, например, Комитет по регуляторной политике ОЭСР отмечает, что взаимодействие с заинтересованными сторонами может быть особенно полезным при ОФВ, чтобы внести вклад в то, как на самом деле работают нормативные акты, и может стать каналом для регулирующих органов, позволяющим получить обратную связь от тех сторон, на которые распространяется действие нормативного акта. Заинтересованные стороны могут быть вовлечены как в фактические обзоры, так и в более продолжающиеся процессы выявления областей, которые могут потребовать реформы.

Однако заблаговременное информирование заинтересованных сторон о предстоящей ОФВ редко встречается в государствах-членах ЕС. Только Литва всегда заранее информирует заинтересованные стороны, хотя следует отметить, что это требование введено недавно и на практике широко не использовалось. Италия требует систематического информирования заинтересованных сторон, а Дания, Латвия, Нидерланды и Испания делает

⁹⁸ Anirudh B., Bhargavi Z. Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions <https://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>

⁹⁹ Measuring Regulatory Responsiveness in India: A Framework for Empirical Assessment <https://carnegieindia.org/2019/04/02/measuring-regulatory-responsiveness-in-india-framework-for-empirical-assessment-pub-78871>

это для некоторых случаев ОФВ. Эстония и Швеция, а также Европейский союз сообщают о систематическом привлечении заинтересованных сторон к ОФВ. Две трети государств-членов ЕС привлекают заинтересованные стороны к некоторым оценкам в рамках ОФВ.

Чаще всего заинтересованным сторонам предоставляются постоянные возможности для представления комментариев, участия в интервью и встречах. Их вклад помогает определить области для улучшения и часто включается в сферу любой оценки. Участие заинтересованных сторон используется таким образом в следующих странах, включая Хорватию, Литву, Нидерланды, Польшу, Португалию и Словацкую Республику. Например, в Италии с заинтересованными сторонами консультируются дважды: сначала на ранней стадии планирования, а затем в процессе оценки. Что касается обзоров большого количества нормативных актов, заинтересованные стороны также участвуют в определении приоритетов для упрощения административной и нормативной нагрузки и мониторинга реализации мер по их снижению. В Швеции эксперты из деловых организаций и других заинтересованных групп могут быть назначены экспертами в комитет по расследованию, учрежденный ответственным министерством для проведения оценки фактического воздействия. Справочным органам и заинтересованным сторонам также предлагается представить комментарии к окончательному отчету, которые затем рассматриваются ответственным министерством в ходе непрерывной работы в правительственных учреждениях.

Тем не менее, лишь в нескольких государствах-членах ЕС есть постоянные комитеты, которым общественность может предоставить обратную связь или дать рекомендации по изменению конкретных правил. Четыре страны с постоянными комитетами: Дания, Германия, Ирландия и Мальта. Европейский союз имеет свой собственный постоянный комитет. В Германии есть Комитет по петициям, который служит центральным контактным центром в Бундестаге для граждан, через который они могут

выражать озабоченность и предлагать парламенту предложения по регулированию (Парламентский комитет по общественным петициям). В Ирландии есть онлайн-портал, через который общественность может оставлять комментарии по существующим правилам.

Важность опросов и интервью, а также в целом всего комплекса методов, связанных со сбором мнений третьих лиц в процессе ОФВ, особо отмечается Европейской комиссией по улучшению регулирования¹⁰⁰.

Программа нормативной пригодности и эффективности (REFIT) является частью программы Европейской комиссии лучшего регулирования. Программа REFIT направлена на обеспечение того, чтобы применяемые законы ЕС обеспечивали ожидаемые выгоды для европейских граждан и предприятий, сокращая бюрократические препоны и делая законы ЕС более целенаправленными и простыми в исполнении. Программа REFIT основывается на оценках, оценках воздействия, а также на материалах граждан и других заинтересованных сторон.

Заинтересованные стороны также могут внести целенаправленный вклад в то, как сделать законы ЕС более эффективными с помощью инициативы "Скажи свое слово: упрости!" («Have your say: Simplify!»). Соответствующий вклад аккумулируется Платформой «Fit for Future», группой экспертов высокого уровня, созданной Европейской комиссией для предоставления мнений о том, как упростить существующие законы, снизить бремя регулирования и обеспечить их соответствие будущему. В состав экспертной группы высокого уровня входят представители национальных, региональных и местных органов власти государств-членов, Комитета регионов, Европейского экономического и социального комитета и заинтересованных сторон, представляющих бизнес, гражданское общество и неправительственные организации.¹⁰¹

¹⁰⁰ https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6e4b095d-en/1/3/5/index.html?itemId=/content/publication/6e4b095d-en&_csp_2ca8c4c4a3deebb9d09f5477c42bcd6&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e13035

¹⁰¹ См.: Source: European Commission (2021[9]), Better Regulation Guidelines, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf ; European Commission (2021[10]) , Better Regulation Toolbox, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf .

В зарубежной практике, в частности, в Индии, выработаны рекомендации по использованию инструментов опросов в рамках оценки нормативного (регулирующего и фактического) воздействия нормативного акта. Регулирующему органу предлагается обеспечить взаимодействие с заинтересованными сторонами посредством распространения информации, регулярно публиковать соответствующую информацию и наборы данных, сформировать систему общественного мониторинга практики раскрытия информации, разработать механизмы непрерывной обратной связи (формальной или неформальной) с заинтересованными лицами, представить иные инструменты для участия общественности в оценке нормативного воздействия, распространять информацию о процессе участия общественности в соответствующей оценке, в том числе среди целевых групп, создать механизм обзора для периодической оценки качества процесса консультаций с общественностью, публиковать пояснительные документы и данные, которые позволяют заинтересованным сторонам предоставлять обоснованные комментарии, проводить эффективную информационно-разъяснительную работу и консультации с целевыми группами в рамках консультативного процесса¹⁰².

Обычно оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия проводятся одна за другой, так что результаты первого могут быть полностью использованы во втором. Однако при необходимости они могут быть запущены одновременно и выполняться как единый процесс¹⁰³. Также, как видно из Таблицы 1, в некоторых странах может использоваться что-то одно: либо ОРВ, либо ОФВ. Многие из методов оценки фактического воздействия нормативных актов регуляторов могут быть использованы как для оценки регулирующего воздействия, так и для оценки фактического воздействия. Так, в Финляндии действует Общее руководство по

¹⁰² Measuring Regulatory Responsiveness in India: A Framework for Empirical Assessment <https://carnegieindia.org/2019/04/02/measuring-regulatory-responsiveness-in-india-framework-for-empirical-assessment-pub-78871>

¹⁰³ Better Regulation Guidelines - Руководящие принципы совершенствования регулирования; Brussels, 3.11.2021 SWD(2021) 305 final https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf P. 23.

предварительной оценке, применимое ко всем законодательным предложениям, издаваемым правительством, принятое Министерством юстиции в 2007 году¹⁰⁴. Однако руководящих принципов оценки фактического воздействия в данной стране не предусмотрено. Вместе с тем, в зарубежной литературе делается вывод о том, что некоторые из предложенных аналитических методов оценки регулирующего воздействия также считаются применимыми для оценки фактического воздействия¹⁰⁵.

Вывод к вопросу № 4. В зарубежных правовых порядках выделяется четыре основных концептуальных способа создания показателей, которые позволили бы как комбинировать, так и сравнивать результаты различных нормативных актов: соотношение затрат и эффективности; соотношение выгод и затрат; оценка чистой выгоды и отдача от государственных инвестиций. Однако не ко всем регуляторам можно применить одинаковые ключевые показатели эффективности в отношении принятия ими нормативных актов.

Деятельность многих регуляторов направлена на снижение рисков, связанных с материализацией нежелательных результатов, для оценки их возникновения используют «рейтинги» или «оценки» рисков, информация о которых собирается с заинтересованных лиц.

В зарубежной литературе подчеркивается значимость экспериментальных методов для оценки фактического воздействия нормативного акта регулятора.

Что касается опросов и интервью, то отношение к их эффективности двойственное. С одной стороны, существует понимание, что они могут использоваться только как источник данных или сами по себе могут служить инструментом оценки фактического воздействия нормативного акта регулятора или его правоприменительного решения,

¹⁰⁴ 9 Säädoskehdotusten Vaikutusten Arviointi, Ohjeet, Oikeusministeriö, Julkaisu 2007:6.

¹⁰⁵ Von Bahr E., Mørkrid G.V., Sipiläinen K., Madsen P.G. and Jensen S.F.. Policy instrument evaluation A tool for increasing efficiency in environmental policy © Nordic Council of Ministers 2019 <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1313682/FULLTEXT01.pdf> P. 29-31.

так как позволяют получить обратную связь от заинтересованных лиц. С другой стороны, опросы и интервью могут быть полезны там, где проведение объективной количественной оценки невозможно, например, при оценке влияния акта или решения на качество или разнообразие услуг, уровень инноваций и т.д. В любом случае важность привлечения экспертного сообщества к ОФВ на основе использования различных методов отмечается на уровне ОЭСР, обобщающего практику лучшего регулирования в странах ЕС, а также Европейской комиссией.

Следует обратить внимание на опыт Индии, где регулирующему органу предлагается обеспечить взаимодействие с заинтересованными сторонами посредством распространения информации, регулярно публиковать соответствующую информацию и наборы данных, сформировать систему общественного мониторинга практики раскрытия информации, разработать механизмы непрерывной обратной связи (формальной или неформальной) с заинтересованными лицами, представить иные инструменты для участия общественности в оценке нормативного воздействия, распространять информацию о процессе участия общественности в соответствующей оценке, в том числе среди целевых групп, создать механизм обзора для периодической оценки качества процесса консультаций с общественностью, публиковать пояснительные документы и данные, которые позволяют заинтересованным сторонам предоставлять обоснованные комментарии, проводить эффективную информационно-разъяснительную работу и консультации с целевыми группами в рамках консультативного процесса.

Тем не менее, как следует из зарубежного опыта, разработка таких правил регуляторами зачастую воспринимается выходящими за пределы их полномочий, вследствие чего требование о проведении оценки фактического воздействия целесообразно установить императивно.

5. Предложения по применению иностранного опыта на банковском рынке Российской Федерации

Как было показано в настоящем исследовании, объемы и способы ОФВ не могут быть рассмотрены в отрыве от ОРВ, во-первых с учетом концепции «умного регулирования» (“smart regulation”), включающей концепцию «жизненного цикла» нормативного акта, охватывающую период разработки нормативного акта (в том числе ОРВ) до оценки фактического воздействия (ОФВ), а во-вторых, следующей из этой взаимосвязи восполнительной роли ОФВ по отношению к глубине проверки проектов нормативных актов в рамках ОРВ.

В связи с этим, для формулирования предложений по применению иностранного опыта на банковском рынке Российской Федерации, необходимо первоначально проанализировать нормы об ОРВ на российском рынке банковских услуг в части целей ОРВ и способов ее проведения.

Оценка регулирующего воздействия нормативных актов Банка России в настоящее время закреплена в Главе 4 «Порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов» Положения Банка России от 22.09.2017 № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России»¹⁰⁶ (далее – Положение 602-П).

Согласно п. 4.1 Положения 602-П ОРВ проектов проводится в целях:

- определения и оценки возможных положительных и отрицательных последствий издания нормативных актов Банка России,
- выявления в них положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения или способствующих их введению для лиц, на которых будет распространено действие нормативных актов Банка России,
- положений, способствующих возникновению необоснованных расходов указанных лиц.

¹⁰⁶ ВБР. 2017. № 84.

По существу единственным способом ОРВ проектов нормативных актов Банка России является т.н. «публичное обсуждение», под которым в Положении 602-П понимается размещение проекта на официальном сайте Банка России в сети "Интернет" для публичного обсуждения в целях проведения оценки регулирующего воздействия проекта.

Ключевым для выбора способов последующего осуществления ОФВ является также доведение до участников рынка в рамках ОРВ пояснительной записки к проекту нормативного акта. В соответствии с п. 4.5. Положения 602-П к проекту, направляемому в Департамент по связям с общественностью Банка России, прилагается пояснительная записка, которая также подлежит размещению на официальном сайте Банка России в сети "Интернет". Для выбора способов осуществления ОФВ важным условием является указание в пояснительной записке обоснования необходимости издания проекта; описания цели правового регулирования проекта; круга лиц, на которых будет распространено действие нормативного акта Банка России. В этом случае могут быть выбраны способы ОФВ, позволяющие оценить указанные параметры в отношении действующего нормативного акта, в частности, способы, основанные на сравнениях (метод «до-после», метод «поперечного сечения», метод «есть разница-нет разницы»), а также тест результатов.

В России существует правовое регулирование ОФВ в рамках государственного надзора (контроля), не распространяющегося на отношения, связанные с установлением и оценкой применения обязательных требований, устанавливаемых Банком России¹⁰⁷.

В отсутствие нормативного регулирования осуществления ОФВ в банковской сфере, тем не менее, для выводов о возможности применения иностранного опыта ОФВ в банковской практике необходимо сопоставить его с общими положениями об ОФВ, действующими в России, тем более, что

¹⁰⁷ Ст. 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»

проанализированный зарубежный опыт также касается не только финансовых рынков.

Как было указано во введении к настоящему исследованию, ОФВ в России регулируется Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» (далее – Постановление № 2454), а также Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Правила). Постановление № 2454 предусматривает в качестве одного из возможных этапов процедуры оценки применения обязательных требований проведение ОФВ.

Согласно п. 3 Правил проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Правила) ОФВ нормативных правовых актов проводится в целях:

- анализа достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения ОРВ (при наличии),
- определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов,

- выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности и (или) приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- анализа обоснованности установленных обязательных требований, определения и оценки фактических последствий их установления, выявления избыточных условий, ограничений, запретов, обязанностей.

При сопоставлении указанных целей с задачами (а с методологической точки зрения указанные в Постановлении Правительства цели представляют собой именно задачи, поскольку цель всегда одна, а задач, при решении которых достигается цель, может быть множество) ОФВ в зарубежных странах, выявляется совпадение всех задач, указанных в выводе к вопросу № 2. Единственной задачей, выделяемой в зарубежных правовых порядках, которая напрямую не закреплена в Правилах, является определение возможностей для снижения нагрузки (финансовой, административной и др.) на соответствующих субъектов деятельности, в том числе путем внесения изменений в нормативный акт. Такие задачи, как «анализ фактических расходов субъектов деятельности, связанных с необходимостью соблюдения нормативного акта и их соотношение с прогнозом ОРВ», а также «определение возможностей для снижения нагрузки (финансовой, административной и др.) на соответствующих субъектов деятельности, в том числе путем внесения изменений в нормативный акт», хотя в Правилах и не указаны в качестве целей, тем не менее, реализуются на основе отдельных положений. Так, задача определения возможностей для снижения нагрузки (финансовой, административной и др.) на соответствующих субъектов деятельности, в том числе путем внесения изменений в нормативный акт установлена в п.п. р) п. 5 Правил, согласно которому в отчете об оценке фактического воздействия уполномоченный орган указывает, в частности,

подготовленные на основе полученных выводов предложения о признании утратившими силу, или пересмотре, или продлении срока действия нормативного правового акта, его отдельных положений (о целесообразности сохранения действия нормативного правового акта, его отдельных положений). Что касается задачи по анализу фактических расходов субъектов деятельности, связанных с необходимостью соблюдения нормативного акта и их соотношение с прогнозом ОРВ, то она также реализуется в России в рамках ОФВ. Соответствующая задача раскрыта в «Методике оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования» (утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 22.09.2015 N 669). Оценка стандартных издержек на выполнение установленных государством требований осуществляется в отношении актов (ОФВ) и проектов актов (ОРВ) в расчете на 1 календарный год.

Стандартные издержки состоят из информационных и содержательных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Расчет стандартных издержек основывается на произведении затрачиваемого рабочего времени на осуществление действий, необходимых для выполнения установленных государством требований, и ставки заработной платы персонала, занятого реализацией требований.

Информационные издержки регулирования включают в себя затраты на сбор, подготовку и представление органам публичной власти информации (документов, сведений) в соответствии с требованиями акта, проекта акта, в том числе затраты на поддержание готовности представить необходимую информацию по запросу со стороны органов власти или их уполномоченных представителей.

Содержательные издержки регулирования включают в себя затраты на реализацию положений акта, проекта акта, не связанные с выполнением информационных требований.

В отношении субъектов, осуществляющих в России ОФВ, необходимо отметить, что согласно п. 4 Правил процедура проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов состоит из следующих этапов:

- а) подготовка отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта и его публичное обсуждение;
- б) подготовка заключения Министерства экономического развития Российской Федерации об оценке фактического воздействия нормативного правового акта;
- в) рассмотрение Комиссией или ее подкомиссией отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта и заключения Министерства экономического развития Российской Федерации об оценке фактического воздействия нормативного правового акта.

При этом оценка фактического воздействия нормативных правовых актов проводится федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативное правовое регулирование в сферах осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, затрагиваемых нормативным правовым актом и содержащимися в нем обязательными требованиями, или разработавшими нормативный правовой акт (далее - уполномоченный орган, уполномоченные органы), а также уполномоченными организациями.

Отчет об оценке фактического воздействия готовит уполномоченный орган или уполномоченная организация. В такой отчет включаются сведения по всем рассмотренным в настоящем Заключении задачам ОФВ. И только затем, в целях публичного обсуждения отчета об оценке фактического воздействия уполномоченный орган (уполномоченная организация) размещает текст нормативного правового акта (в действующей редакции) и отчет об оценке фактического воздействия на официальном сайте.

Таким образом, вовлечение заинтересованных лиц в ОФВ, в том числе на которых направлены установленные нормативным актом обязательные

требования, осуществляется по существу уже после проведения ОФВ, а не в процессе составления отчета об ОФВ в отношении текста нормативного правового акта, а также отчета об оценке фактического воздействия (при его наличии). Так, согласно п. 5 «Методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений)» (утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 07.07.2015 № 454) разработчик нормативного акта проводит публичные (общественные) консультации (обсуждения) с заинтересованными лицами по обсуждению текста нормативного правового акта, а также отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта (при наличии), а также иных информационно-аналитических материалов. В связи с этим можно сделать вывод о том, что **в России субъектом осуществления ОФВ является уполномоченный орган (в том числе курирующий ФОИВ или орган-разработчик) или уполномоченная организация с привлечением субъектов деятельности, на которых направлены обязательные требования, по существу только в качестве последующего контроля качества ОФВ посредством единственного способа - публичные (общественные) консультации (обсуждения).**

Качество работы уполномоченного органа по взаимодействию с субъектами деятельности, на которых направлены обязательные требования, проверяется через механизм общественного совета (при наличии). Согласно п.40 Методики общественный контроль за исполнением разработчиком правил проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений) выражается в общественной оценке эффективности деятельности разработчика по организации и проведению публичных (общественных) консультаций (обсуждений), а также учету их результатов.

Рассмотрев правовое регулирование ОФВ, а также специфику ОРВ на банковском рынке в России, можно сделать ряд выводов и предложений по применению иностранного опыта ОФВ на банковском рынке с учетом существующей модели ОРВ и отчасти ОФВ в Российской Федерации.

Отсутствие ОФВ на банковском рынке России является очевидным пробелом с точки зрения реализуемой на протяжении последнего десятилетия в развитых зарубежных юрисдикциях концепций лучшего и умного регулирования. Оценка фактического воздействия нормативных актов регуляторов, так же как и оценка регулирующего воздействия, являются взаимосвязанными неотъемлемыми последовательными элементами «лучшего» и «умного регулирования», только в совокупности позволяющими оценить качество обязательных требований в рамках всего «жизненного цикла» нормативного акта на основе обратных связей субъектов нормотворчества и объектов регулирования.

Поскольку, как было показано, задачи ОФВ в зарубежных юрисдикциях и в рамках российских требований практически идентичны, то и ОФВ на банковском рынке может быть сконструировано исходя из рассмотренных задач.

Тем не менее, в отношении объектов ОФВ, следуя передовому зарубежному опыту, обосновывающему в качестве положительного опыта *всеобщий охват нормативных требований процедурами ОФВ*, необходимо сделать ряд предложений, связанных со спецификой ОРВ на банковском рынке.

Так, ОРВ не проводится Банком России в отношении проектов нормативных актов, направленных на реализацию денежно-кредитной политики. Тем не менее, данный вид регулирования Банка России оказывает одно из наиболее существенных воздействий на рынок банковских услуг и на деятельность каждой кредитной организации, в том числе устанавливает обязательные требования, например в рамках формирования обязательных резервов. Аналогично в части непроведения ОРВ при межведомственном взаимодействии при одновременном наличии ОРВ для ФОИВ, на наш взгляд остается пробелы в ОРВ для участников рынка банковских услуг, так как нормы об ОРВ для государственного надзора (контроля) не распространяются на банковскую деятельность и, следовательно, даже при

проведении ОРВ не могут учитывать специфику влияния обязательных требований на кредитные организации и рынок банковских услуг в целом.

Как было отмечено нами во введении, для ситуаций, когда ОРВ не проводится, при проведении ОФВ в отношении таких нормативных актов необходимо осуществление реконструкции ОРВ. Поэтому для проведения ОФВ нормативных актов Банка России, устанавливающих обязательные требования для участников рынка банковских услуг в части денежно-кредитной политики или в нормативных актах межведомственного взаимодействия целесообразно осуществлять: реконструкцию проблемы, на решение которой было направлено регулирование на основе пояснительной записки (при наличии), опросов, интервью, открытых данных и т.д.; конструирование целей и показателей достижения цели, не сформулированной при разработке проекта нормативного акта, оценку достижения цели регулирования по данным показателям; проведение как качественного, так и количественного анализа достижения целей регулирования.¹⁰⁸ Таким образом, в отношении указанной группы нормативных актов Банка России помимо имплементации методов ОФВ, применяемых за рубежом, реализации задач ОФВ, выделяемых в России и за рубежом, необходимо по существу ретроспективное проведение ОРВ на основе норм Положения 602-П.

Одним из концептуальных и одновременно сложных вопросов ОФВ, в том числе для рынка банковских услуг, является выбор оптимальной институциональной модели осуществления ОФВ. Реализованная в России модель, когда орган-разработчик проводит ОФВ с привлечением объектов регулирования только на этапе оценки отчета об ОФВ, на наш взгляд, не соответствует в полной мере цели ОФВ и концепции «умного регулирования» в целом, не позволяет использовать все способы осуществления ОФВ и, в конце концов, получить реальную картину

¹⁰⁸ См.: Шестоперов О.М. Оценка фактического воздействия: опыт Москвы и уроки для федерального уровня // Серия вопросы ОРВ – 2015. Выпуск 10.
https://nisse.ru/upload/iblock/8ee/Доклады_конференция%20АСОПП_Серия%20ОРВ%20вып11.pdf

фактического воздействия нормативного акта регулятора на субъектов деятельности (объектов регулирования). Такой подход с большой долей вероятности сделает процедуру ОФВ формальной, а не содержательной, что тоже напрямую противоречит сути «умного регулирования». Как было показано в настоящем исследовании, в иностранных юрисдикциях используются разные институциональные модели, и, более того, во многих юрисдикциях она также несовершенна, но приоритет отдается все же внешней оценке фактического воздействия субъектами, специализирующимися на составлении стандартов, рекомендаций и т.д., или в тесном взаимодействии с ними.

В качестве положительного и применимого зарубежного опыта для банковского рынка можно рассматривать и систему Консультативных советов, которые при любом варианте их организации являются независимыми по отношению к регулируемому органу, принявшему нормативный акт.

В отношении способов проведения оценки фактического воздействия нормативных актов регулятора, полагаем, что на банковском рынке могут быть задействованы все рассмотренные нами методы проведения ОФВ, используемые в зарубежных юрисдикциях. Их множество показывает, во-первых, нацеленность на качественную, а не формальную ОФВ исключительно посредством последующего публичного обсуждения, которое реализовано в России, а во-вторых, очевидную необходимость задействования в процессе осуществления ОФВ самих субъектов деятельности (объектов регулирования), в том числе их институциональных объединений (на примере Консультативных советов).

В заключение необходимо отметить положительный опыт Индии в части понимания того, что в отсутствие обязанности регулятора проводить ОФВ вряд ли соответствующие способы обратной связи будут эффективно развиваться, вследствие чего на банковском рынке необходимо принятие соответствующего нормативного акта, устанавливающего обязанность

проведения Банком России ОФВ своих нормативных актов, в том числе с привлечением институций банковского сообщества.

Вывод к вопросу № 5. Отсутствие ОФВ на банковском рынке России является очевидным пробелом с точки зрения реализуемой на протяжении последнего десятилетия в развитых зарубежных юрисдикциях концепций «лучшего» и «умного регулирования». Оценка фактического воздействия нормативных актов регуляторов, так же как и оценка регулирующего воздействия, являются взаимосвязанными неотъемлемыми последовательными элементами «лучшего» и «умного регулирования», только в совокупности позволяющими оценить качество обязательных требований в рамках всего «жизненного цикла» нормативного акта на основе обратных связей субъектов нормотворчества и объектов регулирования.

Сопоставление моделей оценки фактического воздействия в зарубежных странах и в России показывает, что в Российской Федерации на уровне ОФВ нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, в целом реализованы базовые зарубежные и международные подходы. Так, в России субъектом осуществления ОФВ является уполномоченный орган (в том числе курирующий ФОИВ или орган-разработчик) или уполномоченная организация с привлечением субъектов деятельности, на которых направлены обязательные требования, по существу только в качестве последующего контроля качества ОФВ посредством единственного способа - публичные (общественные) консультации (обсуждения). Однако лучшая практика осуществления ОФВ в зарубежных юрисдикциях с институциональной точки зрения предполагает участие в соответствующих процедурах не только регуляторов и надзорных институций, но и иных независимых организаций, специализирующихся на составлении стандартов, правил и рекомендаций, осуществляющих внешнюю оценку фактического воздействия, что могло бы быть реализовано и на российском

банковском рынке, традиционно одним из первых воспринимающих лучшие международные практики регулирования.

Полагаем, что рассматривающийся в зарубежных правопорядках в качестве перспективного всеобщий охват нормативных актов для проведения ОФВ, также может быть реализован на банковском рынке, безусловно, с некоторыми исключениями, в частности, выведенными за пределы ОРВ Положением 602-П нормативными актами, содержащими сведения различных режимов конфиденциальности и др. Однако, как было рассмотрено, полагаем, что нормативные акты, устанавливающие обязательные требования в рамках денежно-кредитного регулирования, и нормативные акты, принимаемые в рамках межведомственного взаимодействия, вряд ли имеют веские основания к непроведению ОФВ в их отношении.

Вопрос оптимальных способов проведения оценки фактического воздействия нормативных актов регулятора вообще и на банковском рынке в частности, является наиболее спорным с точки зрения эффективности и одновременно подвижным с учетом появления все новых инструментов осуществления ОФВ. При этом полагаем важным отметить, что реализованная в России модель ОФВ, при которой используется только способ общественных консультаций, является базовым и имеет шанс стать формальным в отсутствие специализированного независимого субъекта, ориентированного на участников соответствующего рынка и заинтересованного в исследовании достижения всех задач ОФВ на основе анализа обратных связей. Полагаем, что на банковском рынке могут быть задействованы все рассмотренные нами способы (методы) проведения ОФВ, используемые в зарубежных юрисдикциях. Их множество показывает, во-первых, нацеленность на качественную, а не формальную ОФВ исключительно посредством последующего публичного обсуждения, а во-вторых, очевидную необходимость задействования в процессе

осуществления **ОФВ** самих субъектов деятельности (объектов регулирования), в том числе их институциональных объединений (на примере **Консультативных советов**), что, как было неоднократно отмечено, и является сутью **ОФВ** в рамках «умного регулирования».

*Доктор юридических наук,
профессор кафедры предпринимательского права
Юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова*

А.В. Белицкая

*Кандидат юридических наук,
доцент кафедры предпринимательского права
Юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова, доцент*

Е.Б. Лаутс