

Право и политика

Правильная ссылка на статью:

Орлов Д.В. Нормативное регулирование стоимости правового регулирования // Право и политика. 2024. № 5.
DOI: 10.7256/2454-0706.2024.5.70122 EDN: KTKKRT URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=70122

Нормативное регулирование стоимости правового регулирования

Орлов Дмитрий Викторович

ORCID: 0000-0003-0485-6140

кандидат юридических наук

докторант научно-исследовательского отдела, Нижегородская академия МВД России
603950, Россия, Нижегородская область, г. Нижний Новгород, шоссе Анкудиновское, 3

✉ dm_orlov@rambler.ru



[Статья из рубрики "Государственные институты и правовые системы"](#)

DOI:

10.7256/2454-0706.2024.5.70122

EDN:

KTKKRT

Дата направления статьи в редакцию:

13-03-2024

Дата публикации:

10-04-2024

Аннотация: В правотворчестве встречаются ситуации, когда проекты нормативных правовых актов не доходят до этапа подписания. В некоторых случаях причиной является несоответствие формальных требований к проекту и сопроводительным документам или слабая проработка акта по существу, а в некоторых – некорректность или нецелесообразность расходов. В уже принятые нормативные акты зачастую вносятся большое количество изменений с целью корректировки ранее принятых решений, а также корректировки финансовой обеспеченности их реализации. Эти ситуации усугубляются различными обстоятельствами, среди которых, например, сложные экономические условия и международная обстановка, призывающие найти компромисс между издержками и эффективностью регулирования. Такие проблемы и обстоятельства показывают важность исследования стоимости правового регулирования, одним из

аспектов которого является исследование нормативного закрепления правил в отношении определения стоимости правотворчества и реализации принятых норм. Исходя из этого, предметом данного исследования являются нормативные правовые акты, устанавливающие необходимость исследования и фиксации издержек при правотворчестве и издержек, связанных с планированием реализации норм, а также требования к содержанию финансово-экономического обоснования как сопроводительному документу проекта нормативного правового акта. В качестве методов исследования использованы диалектический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический и герменевтический методы познания. Автор приходит к выводу, что несмотря на существенную значимость и реальную потребность в нормативном правовом закреплении оценка издержек правотворчества нигде никак не регламентирована. Требования по оценке планируемых издержек при правореализации, наоборот, имеют регламентацию во множестве подзаконных нормативных правовых актов и в большинстве случаев эти положения дублируются. Оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия проводятся на данный момент в отношении субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и только в отношении издержек, возникающих в связи с исполнением требований регулирования. В статье обращается внимание на возникшую потребность в упорядочивании нормативно-правового текста с регламентацией всех требований к оформлению проекта нормативного правового акта, правил оформления и содержания сопроводительных документов, в том числе финансово-экономического обоснования.

Ключевые слова:

правотворчество, стоимость правового регулирования, законопроект, юридическая техника, государственный бюджет, финансово-экономическое обоснование, оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия, экономическая эффективность нормы, социальная эффективность нормы

В период сложной международной ситуации любому государству приходится активно перестраиваться и искать альтернативные пути, ведущие к международному сотрудничеству, экономическому развитию, поддержанию социальной стабильности и процветанию государства в целом. На пути к достижению этой цели стоят множество задач, некоторые из которых носят долгосрочный характер, а потому достаточно глобальны и проблематичны с точки зрения достижения. Необходимо повышать уровень жизни населения, создавать возможности трудоустройства и самореализации, улучшать условия для качественного образования, духовного и культурного развития и саморазвития.

Все вышеперечисленное напрямую зависит от качества установленных правил поведения, приводящих к социально полезному результату и в то же время адекватному в плане издержек. Проблема избыточности нормативных установок, дублирования, умышленной или неумышленной недостаточности правового регулирования, малой эффективности при высоких затратах приводят к постановке вопроса о завышенной стоимости правового регулирования. Сколько стоит решение определенного вопроса для государства и иных субъектов общественных отношений? Чем государство или общество может или должно пожертвовать, чтобы урегулировать желаемые общественные отношения? Адекватная ли цена за тот результат, который планируется достичь с помощью правового регулирования (либо в случае отказа от такого регулирования)

конкретных общественных отношений? Ответы на данные вопросы отчасти можно получить исходя из анализа тенденций, нашедших свое воплощение в зафиксированных правилах поведения.

Исследование стоимости правового регулирования находит свое отражение в некоторых научных работах общего и специального характера. Так, изучение эффективности правового регулирования имело место в работах: А. А. Абрамовой, В. М. Баранова, А. В. Малько, Е. А. Мамаева, С. И. Пунченко, Ю. А. Тихомирова, В. А. Толстика, Ф. Н. Фаткуллина, Т. Я. Хабриевой и др.

Отдельные аспекты исследования оценки затрат на нормативное регулирование, в том числе отраслевой направленности, были предметом изучения А. И. Абрамовой, С. В. Бажанова, С. М. Никитюка, О. Б. Раевской и др.

Особый научный интерес представляет диссертационное исследование С. М. Никитюка (Никитюк С. М. Категория «стоимость» в правовом регулировании общественных отношений : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. 174 с.), в котором анализируются сущность и специфика экономической составляющей механизма социально-нормативного регулирования, значение правовых категорий в регулировании общественных отношений, общая характеристика стоимости как правовой категории, определяются направления использования данной категории в нормотворческой деятельности.

Немаловажным является и диссертационное исследование С. В. Бажанова (Бажанов С. В. Стоимость уголовного процесса : дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2002. 585 с.). Ученый подробно анализирует становление института уголовного процесса в русском общеисковом судопроизводстве, развитие данного института в советский период, рассматривает современный период, рассчитывая стоимость уголовно-судебного производства, определяя и классифицируя затраты, при этом особое место уделяя процессуальным издержкам. Но данное исследование помимо отраслевой специфики и расчетов материальных затрат в этих вопросах никак не оценивает необходимости и целесообразности этих затрат, например, с позиции избыточности регулирования отдельных процедур.

Важность исследования О. Б. Раевской^[1] определяется первой существенной попыткой разработки методики по расчету затрат на принятие нормативного правового акта законодательным органом субъекта Российской Федерации.

Кроме того, ряд научных исследований посвящены отдельным аспектам оценки регулирующего воздействия, среди которых наибольший интерес представляют работы Д. О. Дермана, В. В. Колегова, А. В. Минаева и Ю. В. Трунцевского.

Несмотря на значимость всех вышеперечисленных исследований, ранее комплексного научного исследования стоимости правового регулирования, включая ее нормативное правовое регулирование, не проводилось.

В качестве методов исследования нормативного правового регулирования стоимости правового регулирования целесообразно использовать диалектический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический и герменевтический методы познания. Диалектический метод позволит определить развитие нормативного правового регулирования и установить причинно-следственные связи происходящих изменений. Логический метод исследования поможет выявить закономерности и тенденции в нормативном правовом регулировании стоимости правового регулирования. Сравнительно-правовой метод необходим для изучения и сопоставления нормативных

правовых актов между собой в части установления схожести и различий актов, дублирования правил поведения, а также выявления пробелов в правовом регулировании. С помощью формально-юридического метода предполагается изучение дефиниций, таких как, например, финансово-экономическое обоснование, а также юридической техники подготовки нормативного правового акта и сопроводительных документов к нему. Герменевтический метод будет использован для интерпретации нормативного установления.

О важности, правильности и адекватности расходов часто упоминается в самих правовых актах. Как указано в распоряжении Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», «Ключевую роль в данном направлении играет изменение структуры расходов бюджетной системы, так как сложившаяся в настоящее время система фактических приоритетов расходов не соответствует решению задач инновационного социально ориентированного развития» (СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5489).

По мнению Д. В. Дементьева «Реестры расходных обязательств для федерального, регионального и муниципального уровня должны быть ранжированы по степени социальной важности расходов при помощи кодирования перечня расходов в бюджетных правовых актах. Такой "управленческий" учет степени приоритетности расходов позволит наиболее эффективно оценивать результаты финансирования расходов и позволит оперативно и объективно формировать правовую базу в области общественных финансов» [\[2, с. 219\]](#).

При исследовании вопроса нормативного регулирования уместно издержки на правовое регулирование разделить на издержки, связанные с подготовкой и принятием нормативных правовых актов, и издержки, связанные с их реализацией.

Что касается первых, то нормативное правовое регулирование вопроса расчета затрат на федеральное, субъектов федерации, а также муниципальное правотворчество отсутствует. На наш взгляд, это связано с тем, что правотворчество (или отдельные его стадии и процедуры) является совокупностью выполняемых функций определенными лицами каждым в своей части и в большинстве случаев доминирует в этой деятельности, по сути сводя стоимость к оплате за труд по выполнению этой функции.

Не стоит забывать и о том, что та ситуация, которая имеет место сейчас со всеми своими проблемами, связанными с качеством правового регулирования и требованиями эффективности в экономических вопросах, назревала постепенно и достигла своего развития в тот момент, когда государство стало проходить серьезные испытания санкциями и проверку сложными экономическими и международными отношениями.

Кроме того, отсутствие необходимости считать «затраты» на процедуры правотворчества связано с отсутствием формального закрепления какой-либо ответственности за качество разрабатываемых и принятых норм. Трудно не согласиться с мнением В. А. Толстика, что частое изменение закона свидетельствует о низком профессиональном уровне субъекта правотворчества: «законодатель не изучил в должной мере общественные отношения, не выявил закономерности общественного развития, не познал правовую природу вещей, допустил халатность при формулировании текста закона» [\[3, с. 235\]](#). В этой связи предложение ученого о необходимости установить ответственность законодателя за законодательный брак видится вполне логичным и обоснованным.

Контроль за скоростью и качеством подготовки проекта закона наблюдается в том случае, если инициатором законопроекта является либо президент, либо лицо, возглавляющее министерство (ведомство) – заинтересованное в рамках проводимой политики разрешения вопроса.

Таким образом, значимость расчета издержек на правотворчество очевидна. Проблема в данном случае начинается именно с появления нерациональной идеи законопроекта. Как пишет В. М. Баранов: «Думается, что столь мощное «фонтанирование» законодательными идеями не может не сказываться на их качестве, обоснованности, реализуемости. Известно, что стандарты моды распространяются и на идеи. Весьма опасно, если и в правотворчество проникнет эта разновидность моды. Тогда станут использоваться любые способы, чтобы идею заведомо популистского законопроекта разрекламировать, обосновать наукообразными аргументами» [\[4, с. 31\]](#).

В дальнейшем весь механизм законодательной машины начинает работать на реализацию этой идеи и превращение ее в законопроект, у которого изначально может и не быть никакого будущего. Кроме того, при подготовке законопроекта многие связанные с этим процедуры не имеют четких временных границ, четкого объема разрабатываемого «нормативного материала», четкого критерия качества его подготовки. Подготовка, обсуждение, принятие нормативных правовых актов могут растягиваться на значительный срок, а иногда и вовсе не доходить до финальной черты.

Как показывает статистика, особенно бесперспективными оказываются идеи, нашедшие свое воплощение в законопроектах от депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Так, например, 30 законопроектов, поступивших от Государственного Собрания – Курултай Республики Башкортостан за период с 2016 года по февраль 2024 года по различным причинам не дошли до этапа подписания Президентом РФ. Похожая ситуация с законопроектами, поступившими от Законодательного собрания Ленинградской области – 18 законопроектов (за период с мая 2020 года по февраль 2024 года), от Государственного Совета Республики Татарстан – 12 законопроектов (за период с июня 2021 года по февраль 2024 года), от Самарской Губернской Думы и Законодательного Собрания Краснодарского края – по 11 законопроектов. У остальных субъектов Российской Федерации показатели лучше, что напрямую связано с меньшей активностью в данном направлении (Информация о прохождении по стадиям законодательного процесса законопроектов и законов // <https://sozd.duma.gov.ru/stat/subbrfstad> (дата обращения: 27.02.2024)).

Процедура прохождения бесперспективного законопроекта может затронуть и иные параллельные процессы. В этой связи обратим внимание на пункты 91(1)–91(6) подраздела «Порядок подготовки проектов нормативных правовых актов, необходимых для реализации федеральных законов» Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260 (СЗ РФ. 2004. № 23, ст. 2313) (далее – Регламент Правительства РФ), которыми устанавливается процедура подготовки нормативных правовых актов, необходимых для реализации планируемого в дальнейшем к принятию проекта федерального закона. Данная процедура начинается с момента внесения акта на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, и ее этапы связаны с этапами прохождения проекта федерального закона. Фактически речь идет о проведении большого объема правовой работы по подготовке актов, содержание которых пока еще законодательно не регламентировано. В случае

непринятия проекта федерального закона данная работа будет проведена «впустую», с соответствующими издержками не только в части разработки законопроекта, но и в части проектов нормативных правовых актов, предназначенных для его реализации. Кроме того, содержание законопроекта на этапе внесения в Государственную Думу и на этапе его подписания может существенно отличаться, а значит и положения проектов подзаконных актов также должны быть своевременно изменены и рассмотрены.

Данные положения распространяются на проекты, которые исходят от исполнительных органов власти и, безусловно, приняты для благой цели – максимально ускорить реализацию положений закона, но здесь необходимо учитывать и вероятность неудачи, а, соответственно, и издержек с этим связанных.

В совокупности подобные ситуации определяют значимость наличия нормативного правового регулирования вопроса стоимости принятия нормативного правового акта или же стоимости одной его процедуры. В этой же связи возможно также говорить и о важности установления ответственности, в том числе материальной, что привело бы к значительному сокращению идей у субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, в случае работы процедурного механизма вхолостую.

Иная ситуация с расходом бюджетных средств, планируемых в связи с реализацией норм законопроекта. Законодатель должен знать, из какого бюджета и в каком объеме субъектам правоотношений понадобятся расходы, понимать соразмерность этих трат социальной и экономической полезности для государства и граждан.

Экономическая эффективность может носить как прогнозный, так и ретроспективный характер. Прогнозная оценка происходит на стадии подготовки законопроекта, а ретроспективная оценка нормативного акта производится спустя некоторое время с момента его принятия. В данном случае законодатель может определить возможность развития законодательства в необходимом направлении, спрогнозировать определенный результат [\[5, с. 22\]](#).

Иллюстрацией ретроспективной оценки является ситуация с финансированием судебной системы. Только на почтово-телеграфную рассылку ежегодно расходы составляли около 7 млрд. руб. Анализ выявил малоэффективность данных издержек в связи с чем государство стало внедрять в судебную систему цифровые технологии и электронный документооборот [\[6, с. 33\]](#).

Практика нормативного закрепления требований в современный период нашла свое отражение и в ряде положений по подготовке сопроводительных документов, в том числе освещающих вопросы издержек, зафиксированных в действующем законодательстве.

Так, статья 104 Конституции Российской Федерации кроме перечня субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, содержит положение об обязательности наличия заключения Правительства РФ, в случае если вносимый законопроект касается вопросов введения или отмены налогов, освобождения от их уплаты, выпуска государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и иных законопроектов, влияющих на расходы бюджета. Как указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 года № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации», эти «заключения являются формой официального информирования Правительством Российской Федерации Государственной Думы уже на начальной стадии

законодательного процесса о возможных последствиях принятия соответствующих законопроектов, что призвано способствовать адекватному формированию воли законодателя, выражаемой в федеральном законе» (СЗ РФ. 2006. № 50, ст. 5371).

Согласно пункту 95 Регламента Правительства РФ предусмотренное заключение представляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу до внесения законопроектов в Государственную Думу.

В статье 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-II ГД (СЗ РФ. 1998. № 7, ст. 801) (далее – Регламент Государственной Думы) дан исчерпывающий перечень сопроводительных документов, представляемых при внесении проекта закона на рассмотрение, реализация которого потребует материальных затрат, среди которых финансово-экономическое обоснование, а также вышеуказанное заключение Правительства РФ. Данный перечень не имеет подробного содержательного раскрытия, в связи с чем может вызвать некоторые проблемы при подготовке соответствующих документов.

Кроме того, формулировки и объем информации относительно требования наличия пакета сопроводительных документов и финансово-экономического обоснования к проекту закона содержится во многих правовых актах, регламентирующих законотворческую деятельность иных субъектов, обладающих правом законодательной инициативы.

Пунктами «в» и «г» части 1 статьи 142 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного Постановлением Совета Федерации Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ (СЗ РФ. 2002. № 7, ст. 635) устанавливается необходимость подготовки финансово-экономического обоснования в случае внесения законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, реализация которого потребует материальных затрат, а также необходимость наличия заключения Правительства РФ в случае внесения законопроекта о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, других законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

Разделом VI Регламента Правительства РФ устанавливается законопроектная деятельность Правительства РФ, включающая в себя ряд положений как относительно содержательно развернутых требований к пакету документов, предоставляемому разработчиками проектов федеральных законов – федеральными органами исполнительной власти и организациям (пункт 84), так и в отношении законопроектов, вносимых Правительством РФ в Государственную Думу со ссылкой на положения соответствующего Регламента (пункт 86). В соответствии с пунктом 12(1) Положения об Аппарате Правительства Российской Федерации Департамент сопровождения законопроектной деятельности и нормативно-правового регулирования Правительства Российской Федерации взаимодействует с Администрацией Президента Российской Федерации при подготовке проектов федеральных законов, а также заключений, официальных отзывов и поправок Правительства.

Пунктом 27 Положения о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 года № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства

Российской Федерации» (СЗ РФ. 2009. № 19, ст. 2346) указан точно такой же перечень сопроводительных документов и в том же содержательном объеме, что и в пункте 84 Регламента Правительства РФ.

В пункте 12 Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 года № 576 (СЗ РФ. 2001. № 32, ст. 3335) также имеет место дублирование в части указания на необходимость составления финансово-экономического обоснования в случаях, предусмотренных Регламентом Правительства РФ.

Исключение в плане содержания требований к сопроводительным документам составляют акты, имеющие указания на соответствующие полномочия Президента Российской Федерации (пункт «г» статья 84 Конституции Российской Федерации) и пункт 5 Положения об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 года № 490 (СЗ РФ. 2004. № 15, ст. 1395), устанавливающего полномочия Администрации в виде организации подготовки законопроектов для внесения их Президентом Российской Федерации.

Кроме того, указание только на полномочие законодательной инициативы содержится в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (СЗ РФ. 1994. № 13, ст. 1447) и в Федеральном конституционном законе от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (СЗ РФ. 2014. № 6, ст. 550).

В части подготовки проектов подзаконных нормативных правовых актов положения о требованиях к проекту документа, а также к сопроводительным документам и процедурам прохождения этих документов указаны в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (СЗ РФ. 1997. № 33, ст. 3895). Пунктом 3(2) Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации устанавливается требование по направлению вместе с проектом акта, влияющего на доходы и расходы бюджетов бюджетной системы, финансово-экономического обоснования в Министерство финансов Российской Федерации для подготовки заключения о финансовых последствиях для бюджетной системы в случае принятия соответствующих решений. Пунктом 3(3) кроме отсылки к обязанности составления финансово-экономического обоснования по форме, устанавливаемой Министерством финансов Российской Федерации имеет место определение понятия финансово-экономического обоснования, под которым понимается описание экономического эффекта от реализации нормативного правового акта, основывается на содержащихся в пояснительной записке к проекту нормативного правового акта финансовом, экономическом и (или) статистическом анализе текущей ситуации по решениям, предлагаемым к принятию проектом нормативного правового акта, прогнозе экономических и иных последствий реализации таких решений, содержит оценку влияния (в том числе косвенного) реализации проекта нормативного правового акта на доходы и расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, юридических и физических лиц, а также в зависимости от содержания нормативного правового акта включает расчеты в денежном выражении.

Обратим внимание, что такое же определение понятия «финансово-экономическое обоснование», а также перечисление случаев, при которых необходимо составление данного документа содержится в пункте 53(1) Регламента Правительства РФ.

Как показывает анализ проектов федеральных законов, имеют место три интересных аспекта, касающиеся вопроса изучения издержек при подготовке законопроектов в связи с реализацией норм предполагаемого акта. *Первое* – это частая практика внесения с законопроектом финансово-экономического обоснования, в котором указывается на отсутствие изменений бюджетов бюджетной системы, что идет вразрез установленным требованиям положения части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы о необходимости предоставления данного сопроводительного документа в случае предполагаемых изменений бюджета. То есть речь идет о дополнительных требованиях, которые не указаны в действующем законодательстве. *Второй аспект* – это краткость изложения финансово-экономического обоснования в случае отсутствия изменений бюджетов бюджетной системы, фактически составленного не по форме, утвержденной Минфином России (хотя прямого указания на использование какой-либо формы в Регламенте Государственной Думы не содержится). *Третий аспект* – это частое игнорирование при составлении финансово-экономического обоснования необходимости указания изменений относительно финансового положения физических лиц, в том числе и указания в документе в случае отсутствия таковых.

Правила подготовки нормативного правового акта находят свое отражение в регламентах министерств и ведомств федерального уровня в соответствии с положениями пункта 6.1 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452. Один из очевидных примеров тому Приказ Минпромторга России от 30 октября 2017 года № 3776 «Об утверждении Регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» (Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.11.2017). В разделе V установлен порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов Министерства при осуществлении им нормативного регулирования в установленной сфере деятельности. Требования к сопроводительным документам аналогичные федеральным положениям закреплены в пункте 5.3. Кроме того, отдельными положениями, содержащимися в разделе VI указываются требования в отношении нормативных правовых актов, которые вносятся в Правительство РФ со ссылкой на вышеуказанные пункты Регламента Правительства РФ.

Что касается иных субъектов законодательной инициативы проектов федеральных законов – законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, то упоминание о данном праве и его реализации может вовсе отсутствовать либо может ограничиваться только указанием на данное право через подготовку соответствующих постановлений законодательного органа с приложением всех необходимых документов, как например в статье 18 Регламента Законодательного собрания Пермского края.

Другой важный аспект – это правильность подготовки сопроводительных документов, в том числе финансово-экономического обоснования. Зачастую при подготовке концепции законопроекта или проекта закона субъектами законодательной инициативы возникает проблема в части правильного расчета и правильного оформления данного документа. Трудности возникают в связи с тем, что данная деятельность выходит за рамки профессиональной компетентности большинства указанных субъектов. «Не обладая навыками, требующими достаточно высокого уровня специальных знаний, инициаторы законопроектов в большинстве случаев оказываются неспособными произвести необходимые финансовые расчеты и установить точные затраты в связи с подготавливаемым законопроектом» [\[7, с. 60\]](#).

Как пишет О. Б. Раевская, относительно подготовки финансово-экономического обоснования законопроектов в сфере кадастровых отношений: «...разработчиками законопроекта уделяется недостаточно внимания этому документу. Как правило, в таком обосновании содержится сообщение о том, что принятие закона не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета» [\[1, с. 77\]](#). В этой связи звучит вполне справедливым вопрос: «в состоянии ли составители концепции законопроекта дать финансовое обоснование акта и надо ли требовать этого от них?» (Юридическая техника : Учебник / под ред. В. М. Баранова. Москва : «Проспект», 2021. С. 281).

До недавнего времени вопрос относительно формы и содержания ни чем, кроме Регламента Правительства РФ не конкретизировался. Соответствующие изменения были введены в данный правовой акт лишь в 2013 году Постановлением Правительства РФ № 819 (СЗ РФ. 2013. № 38, ст. 4831). Поэтому особую важность стал иметь приказ Министерства финансов Российской Федерации от 19 марта 2015 года № 42н «Об утверждении формы финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта» и заменивший его впоследствии его приказ от 10 мая 2023 года № 65н.

Данный документ согласно предложенной форме должен содержать в табличном виде в денежном выражении сведения об экономическом эффекте от реализации решений, в том числе сведения о расходах бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в связи с реализацией акта, прекращением (отменой) действия других актов с установлением объема финансового обеспечения и финансовом обеспечении расходов из иных источников, оценку влияния (в том числе косвенного) решения, сведения об иных эффектах, возникающих при реализации решений, предлагаемых к принятию проектом акта, среди которых сведения о расходах юридических и физических лиц по исполнению решений, сведения об увеличении (уменьшении) доходов физических и юридических лиц при реализации решений.

С целью оказания методической помощи для разработчиков законопроектов Министерство финансов Российской Федерации на своем сайте разместило достаточно подробные «Методические рекомендации по заполнению формы финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта» ([URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=305071](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=305071) (дата обращения: 14.02.2024)).

Подробное нормативное регулирование оценки расходов при правовом регулировании содержится только в отношении издержек применительно к оценке регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия.

Существует множество факторов, которые существенным образом повлияли на внедрение института оценки регулирующего воздействия в России. Среди этих причин – изменения в правовой политике государства, проведение антикоррупционной политики, научно и методологического обоснованного прогнозирования, направленного на повышение качества нормативного материала, а также «политика бережного расходования финансовых средств как из федерального, так и региональных бюджетов, которая заметно проявилась в периоды финансовых кризисов и санкций против внешней политики России» [\[8, с. 6\]](#). Не менее важным при данных проблемах звучит желание законодателя учесть мнение деловых ассоциаций, предпринимателей и профессиональных экспертов [\[9, с. 140\]](#).

Нормативное регулирование оценки регулирующего воздействия, а также оценки фактического воздействия предусмотрено пунктом 60(1) Регламента Правительства РФ,

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2012. № 52, ст. 7491), Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 года № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (СЗ РФ. 2015. № 6, ст. 965), Приказом Минэкономразвития России от 28 сентября 2023 года № 676 «Об утверждении методики оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, состава и содержания сведений сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия для проектов нормативных правовых актов со средней и низкой степенью регулирующего воздействия», регламентирующим обновленный порядок и методику оценки регулирующего воздействия, а также приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 сентября 2015 года № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования».

Наибольший интерес из перечисленных документов представляет последний приказ Министерства экономического развития Российской Федерации. Подготовленные рекомендации направлены на помощь субъектам, производящим оценку издержек как при исследовании регулирующего воздействия в момент рассмотрения проекта нормативного акта, так и при изучении фактического воздействия при реализации ранее изданного акта.

Подводя итоги проведенного анализа нормативного правового регулирования расчета издержек на правовое регулирование общественных отношений выделим следующие пункты.

1. Законодательством не регулируется оценка издержек, которая непосредственно связана с процедурой правотворчества, а также не устанавливаются требования к качеству выполняемых функций субъектами – исполнителями в части подготовки нормативного правового акта.

Нормативное правовое регулирование, затрагивающее вопросы расчета издержек, получило существенное развитие в последнее десятилетие. Внесены ряд изменений в подзаконные акты – постановления Правительства РФ, приказы органов исполнительной власти, затрагивающие вопросы подготовки финансово-экономического обоснования, а также приняты новые нормы в сфере оценки регулирующего и фактического воздействия, в соответствии с которыми даны методические рекомендации по оценке издержек.

2. Оценка издержек в рамках регулирующего и фактического воздействия проводится на данный момент только в отношении субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и только издержек, возникающих в связи с исполнением требований регулирования.

3. На практике предоставление финансово-экономического обоснования имеет место даже в тех случаях, когда проектом закона изменение бюджетов бюджетной системы не предусматривается.

4. Проведенный анализ законодательства выявил множество фактов дублирования положений относительно понимания и требований к сопроводительным документам, в том числе и к финансово-экономическому обоснованию, что не соответствует пункту 81 Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденных Приказом Минюста России от 31 августа 2023 года № 222, а именно: «Акт не должен содержать необоснованного и излишнего дублирования положений актов законодательства Российской Федерации и актов органов, в том числе положений данного акта» (URL: <http://pravo.gov.ru>, 01.09.2023).

5. В целом система нормативного правового регулирования, касающаяся вопросов оценки воздействия на бюджетные расходы и доходы, на данный момент не является оптимальной. В некоторых постановлениях Правительства РФ содержится информация, взаимовлияющая и дополняющая друг друга, что является как минимум не удобным при необходимости подготовки проекта нормативного правового акта. В то же время в нормативных правовых актах, касающихся работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полных и исчерпывающих формулировок относительно подготовки финансово-экономического обоснования нет. Полагаем, что все правила подготовки в отношении проектов законов федерального уровня должны быть установлены постановлением Государственной Думы, а в отношении проектов подзаконных нормативных правовых актов – изложены в Постановлении Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009.

Библиография

1. Раевская О. Б. Методика расчета стоимости разработки и принятия нормативного правового акта (на примере законодательного обеспечения формирования и ведения государственного кадастра недвижимости) // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 9 (132). С. 71-87.
2. Дементьев Д. В. Правовое регулирование приоритетности бюджетных расходов // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 438. С. 216-221.
3. Толстик В. А. Изменение законодательства: проблемы теории и пока непринятые новеллы в полицейском законодательстве // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 3(35). С. 232-235.
4. Баранов В. М. Идея законопроекта // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 28-38.
5. Хабриева Т. Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12(168). С. 5-26.
6. Момотов В. В. Экономическая эффективность права как цель правового регулирования // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 1. С. 29-35.
7. Абрамова А. И. Вопросы финансовой обеспеченности действия закона // Журнал российского права. 2010. № 5(161). С. 58-65.
8. Арзамасов Ю. Г. Оценка регулирующего воздействия и риски в праве: опыт России и континентальной Европы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 5. С. 4-31.
9. Дидикин А. Б. Оценка регулирующего воздействия как инструмент профессиональной оценки рисков и повышения качества российского законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4(44). С. 136-143.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, проблема нормативного регулирования стоимости правового регулирования. Заявленные границы исследования соблюдены автором.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной автором темы исследования не подлежит сомнению и обосновывается им следующим образом: "Проблема избыточности нормативных установок, дублирования, умышленной или неумышленной недостаточности правового регулирования, малой эффективности при высоких затратах приводят к постановке вопроса о завышенной стоимости правового регулирования. Сколько стоит решение определенного вопроса для государства и иных субъектов общественных отношений? Чем государство или общество может или должно пожертвовать, чтобы отрегулировать желаемые общественные отношения? Адекватная ли цена за тот результат, который планируется достичь с помощью правового регулирования (либо в случае отказа от такого регулирования) конкретных общественных отношений?". Дополнительно ученому необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений и предложений ученого: "... отсутствие необходимости считать «затраты» на процедуры правотворчества связано с отсутствием формального закрепления какой-либо ответственности за качество разрабатываемых и принятых норм"; "... значимость расчета издержек на правотворчество очевидна. Проблема в данном случае начинается именно с появления нерациональной идеи законопроекта"; "В совокупности подобные ситуации определяют значимость наличия нормативно-правового регулирования вопроса стоимости принятия нормативного правового акта или же стоимости одной его процедуры. В этой же связи, возможно также говорить и о важности установления ответственности, в том числе материальной, что привело бы к значительному сокращению идей у субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, в случае работы процедурного механизма в холостую"; "Как показывает анализ проектов федеральных законов, имеют место три интересных аспекта, касающиеся вопроса изучения издержек при подготовке законопроектов в связи с реализацией норм предполагаемого акта. Первое – это частая практика внесения с законопроектом финансово-экономического обоснования, в котором указывается на отсутствие изменений бюджетов бюджетной системы, что идет в разрез установленным требованиям положения части 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы о необходимости предоставления данного сопроводительного документа в случае предполагаемых изменений бюджета. То есть речь идет о дополнительных требованиях, которые не указаны в действующем законодательстве. Второй аспект – это краткость изложения финансово-экономического обоснования в случае отсутствия изменений бюджетов бюджетной системы, фактически составленного не по форме утвержденной Минфином России (хотя прямого указания на использование какой-либо формы в Регламенте Государственной Думы не содержится). Третий аспект – это частое игнорирование при составлении финансово-экономического обоснования необходимости указания изменений относительно финансового положения физических лиц, в том числе и указания в документе в случае отсутствия таковых" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы автор на основании анализа нормативного, теоретического и эмпирического материала выявляет основные проблемы, связанные с издержками, возникающими в процессе подготовки и принятия нормативных правовых актов, а также в процессе их реализации. В заключительной части статьи содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи соответствует ее наименованию, но не лишено недостатков формального характера.

Так, автор пишет: "Все вышеперечисленное напрямую зависит от качества установленных правил поведения, приводящих к социально полезному результату и, в тоже время, адекватному в плане издержек" - "в то же время".

Ученый указывает: "О важности и необходимости в правильности и адекватности расходов упоминается в некоторых правовых актах" - предлог "в" является лишним.

Автор отмечает: "В дальнейшем, весь механизм законодательной машины начинает работать на реализацию этой идеи и превращение ее в законопроект, у которого изначально может и не быть никакого будущего" - первая запятая не нужна.

Таким образом, статья нуждается в дополнительном вычитывании - в ней встречаются опечатки, орфографические, пунктуационные и стилистические ошибки (приведенный в рецензии перечень опечаток и ошибок не является исчерпывающим!).

Библиография исследования представлена 10 источниками (научными статьями и учебником). С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Автору удалось раскрыть тему исследования с необходимой полнотой и глубиной.

Апелляция к оппонентам имеется, но носит общий характер в силу направленности исследования (в основном анализируется и критикуется нормативная база определения стоимости правового регулирования). Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы обоснованы в должной степени и проиллюстрированы примерами.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("1. Законодательством не регулируется оценка издержек, которая непосредственно связана с процедурой правотворчества, а также не устанавливаются требования к качеству выполняемых функций субъектами – исполнителями в части подготовки нормативного правового акта. Нормативное правовое регулирование, затрагивающее вопросы расчета издержек, получило существенное развитие в последнее десятилетие. Внесены ряд изменений в подзаконные акты – постановления Правительства РФ, приказы органов исполнительной власти, затрагивающие вопросы подготовки финансово-экономического обоснования, а также приняты новые нормы в сфере оценки регулирующего и фактического воздействия, в соответствии с которыми даны методические рекомендации по оценке издержек.

2. Оценка издержек в рамках регулирующего и фактического воздействия проводится на данный момент только в отношении субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и только издержек, возникающих в связи с исполнением требований регулирования. 3. На практике предоставление финансово-экономического обоснования имеет место даже в тех случаях, когда проектом закона изменение бюджетов бюджетной системы не предусматривается. 4. Проведенный анализ законодательства выявил множество фактов дублирования положений относительно понимания и требований к сопроводительным документам, в том числе и к финансово-экономическому обоснованию, что является не соответствием пункту 81 Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденных Приказом Минюста России от 31.08.2023 № 222, а именно – «Акт не должен содержать необоснованного и

излишнего дублирования положений актов законодательства Российской Федерации и актов органов, в том числе положений данного акта» (URL: <http://pravo.gov.ru>, 01.09.2023)" и др.), они четкие, конкретные и, безусловно, заслуживают внимания потенциальных читателей.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере теории государства и права, конституционного права, бюджетного права при условии ее небольшой доработки: раскрытии методологии исследования, дополнительном обосновании актуальности его темы, устранении нарушений в оформлении работы.

Результаты процедуры повторного рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Рецензия

на статью «Нормативное регулирование стоимости правового регулирования»

Представленная на рецензирование статья посвящена исследованию нормативного регулирования стоимости правового регулирования.

Актуальность темы исследования заключается в исследовании сущности и специфике экономической составляющей механизма социально-нормативного регулирования, значение правовых категорий в регулировании общественных отношений, общей характеристике стоимости как правовой категории, определен направления использования данной категории в нормотворческой деятельности.

Методологической основой исследования при рассмотрении нормативного правового регулирования стоимости правового регулирования являются использование диалектического, логического, сравнительно-правового, формально-юридического и герменевтического методов познания.

Диалектический метод позволяет определить развитие нормативного правового регулирования и установить причинно-следственные связи происходящих изменений. Логический метод исследования помогает выявить закономерности и тенденции в нормативном правовом регулировании стоимости правового регулирования. Сравнительно-правовой метод необходим для изучения и сопоставления нормативных правовых актов между собой в части установления схожести и различий актов, дублирования правил поведения, а также выявления пробелов в правовом регулировании. С помощью формально-юридического метода предполагается изучение дефиниций, таких как, например, финансово-экономическое обоснование, а также юридической техники подготовки нормативного правового акта и сопроводительных документов к нему. Герменевтический метод использован для интерпретации нормативного установления.

В научном исследовании автор широко апеллирует мнениям известных российских ученых, для обоснования теоретического материала, на примере исследовательских работ проведенных ранее, а также обобщает вопросы правоприменительной практики.

Авторские суждения логичны и понятны, иногда носят дискуссионный характер и где-то требуют уточнения. Эти обстоятельства ни сколько не умоляют стиль оформления работы, а наоборот вызывают живой читательский интерес, подстегивают к научной дискуссии. Примеры, которые продемонстрированы автором в качестве иллюстрации ретроспективной оценки, связанной с финансированием судебной системы, позволяют судить о целесообразности внедрения со стороны государства новых инновационных цифровых технологий и электронного документооборота.

Автор в исследовании справедливо отмечает, что в целом система нормативного правового регулирования, касающаяся вопросов оценки воздействия на бюджетные расходы и доходы, на данный момент не является оптимальной. В некоторых постановлениях Правительства Российской Федерации содержится информация, взаимовлияющая и дополняющая друг друга, что является как минимум не удобным при необходимости подготовки проекта нормативного правового акта. В то же время в нормативных правовых актах, касающихся работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полных и исчерпывающих формулировок относительно подготовки финансово-экономического обоснования нет. Все правила подготовки в отношении проектов законов федерального уровня должны быть установлены постановлением Государственной Думы, а в отношении проектов подзаконных нормативных правовых актов – изложены в Постановлении Правительства, с данным мнением трудно не согласиться.

При написании работы библиографический список содержит девять источников литературы, включающий в основном публикации в журналах, хотя в тексте работы содержатся ссылки на диссертационные и монографические исследования, которые не нашли отражение в списке литературы.

В целом проведенное исследование представляет определенный научный и познавательный интерес. Предназначено для широкого круга читателей и может быть рекомендовано к опубликованию.