

Таким образом, требование юридической безопасности отвечает многим целям.

1. Юридическая безопасность является инструментом соблюдения прав граждан. К тому же юридическая безопасность представляет существенные экономические преимущества, так как экономические акторы должны действовать и принимать решения в юридически стабильных и predetermined условиях. С этой точки зрения в рамках экономического развития качество права и его прогнозируемость создают первоочередные преимущества.

2. С другой стороны, использование этого принципа судьей значительно укрепляет его нормативную власть и досягаемость контроля, который он осуществляет, усиливает его влияние на законодательную и исполнительную власть. Судья углубленно контролирует желаемое законодателем равновесие между требованиями общественного интереса и уважением прав индивидов.

Список использованных источников

1. Mathieu B. *Rétroactivité des lois fiscales et sécurité juridique : application concrète d'un principe implicite*, RFDA, 1999, p. 89.

2. *Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/20104_17QPC.htm. – Дата доступа: 01.03.2019.

Сулейков А. А.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕДУРЕ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

ГНУ «Институт экономики НАН Беларуси»

ул. Сурганова, д. 1, корп. 2, 220072 Минск, Беларусь, suleykov@bk.ru

Одними из условий существования и стабильного развития современного демократического правового государства является наличие и постоянное совершенствование институтов гражданского общества, а также стабильной и реально действующей системы права. В целом переход к современной демократической форме правления приводит к увеличению роли права во всех сферах жизнедеятельности общества. При этом следует отметить, что основной целью существования самой системы права и правового воздействия является обеспечение оптимального и динамичного развития социума посредством создания условий для беспрепятственной реализации интересов субъектов права. Однако существование и функционирование системы права и права в целом сопряжено с рядом рисков. В частности, А. А. Фомин к таким рискам относит следующие факторы [1]:

- 1) несовершенство действующего законодательства;
- 2) отсутствие необходимых законодательных актов;
- 3) нестабильность законодательства;

- 4) нарушение единства правового пространства страны;
- 5) как следствие предыдущих факторов, нигилистическое отношение к праву.

Данные риски несут существенную угрозу для юридической безопасности как особой разновидности социальной безопасности, снижая эффективность функционирования правовых норм и легитимность правовой системы в целом. Одним из институтов, предназначенных для нивелирования данных рисков на стадии нормотворческого процесса, является институт оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ).

Сама разработка концепции ОРВ прежде всего связана с тем, что активное внедрение практик, ранее имевших место в рамках частного сектора экономики, вызвало ряд непредвиденных последствий негативного характера. В частности, вследствие непродуманности ряда реформ, повышение качества государственного управления и снижение нагрузки на государственный бюджет сопровождалось снижением уровня доверия населения к органам государственной власти и повышением уровня коррупции. Концепция «умного регулирования» ставит своей главной целью уже не снижение нагрузки на государственный аппарат и государственный бюджет (однако, эти цели являются дополнительными), а согласование интересов различных социальных групп, расширение участия населения в нормотворческой деятельности и устранение ряда административных барьеров, препятствующих проявлению частной экономической и общественной инициативы. Это, в свою очередь, позволяет предоставить субъектам гражданского общества определенное пространство, для развития своей деятельности. Таким образом, приоритетным направлением внедрения ОРВ является не стремление к приватизации ряда сфер и осуществления поворота в сторону рынка, а стремление к рационализации государственного регулирования и стимулированию деятельности субъектов гражданского общества. На данный момент происходит процесс активного инкорпорирования процедуры ОРВ в качестве элемента концепции так называемого «Умного управления», направленной на трансформацию системы отношений между государством и гражданским обществом.

Таким образом, в рамках современного понимания оценки регулирующего воздействия данный институт внедряется в управленческую практику в следующих целях [2]:

- 1) упрощение системы действующего законодательства [3];
- 2) предоставление возможности заинтересованным сторонам высказать свое мнение и его последующий учет;
- 3) обеспечение системного подхода в улучшении законодательства, начиная с разных стадий принятия проектов нормативных правовых актов и заканчивая оценением уже действующих законов, а также обеспечение работы на нескольких уровнях власти.

Данные цели созвучны целям достаточно широко разделяемых в европейских научно-правовых и научно-политических кругах концепций

«меньшего регулирования» и «лучшего регулирования». Таким образом, переход к «умному регулированию» и внедрение ОРВ в рамках «импорта» ряда управленческих практик, предусматриваемых данной концепцией, является причиной качественного изменения самого процесса управления. В рамках «умного регулирования» управленческая деятельность характеризуется как переходом от «субъект-объектного» к «субъект-субъектному» при взаимной подотчетности аппарата управления и населения на всех уровнях, так и сравнением принимаемых решений с мировой практикой и постоянным оценочным мониторингом, позволяющим купировать нежелательные последствия ошибок в процессе государственного регулирования.

В рамках управленческой практики сформировалось несколько типов ОРВ, которые применяются в соответствии с концепцией «умного регулирования».

1. *Прогнозная.* Задачей данного типа ОРВ является прогноз возможного воздействия, разрабатываемого нормативного правового акта на определенные социальные группы и сектора экономики. Именно данный тип ОРВ является первым и на данный момент остается основным типом данной процедуры.

2. *Отслеживающая.* Задача данного типа ОРВ заключается в текущем мониторинге воздействия реализации положений нормативного правового акта в мерах, предпринимаемых органами исполнительной власти.

3. *Ретроспективная.* Задачей данного типа ОРВ является учет сбор и анализ данных, связанных с предыдущим опытом воздействия разработанных нормативных правовых актов и управленческих решений.

Данные типы ОРВ служат исполнению вышеуказанных целей, стоящих перед институтом ОРВ в целом. При этом одной из целей внедрения процедуры ОРВ является учет мнения различных групп интересов в процессе законотворчества с целью усиления легитимности существующей политико-правовой системы как элемента юридической безопасности. Реализация данной цели невозможна без вовлечения в процедуру ОРВ институтов гражданского общества.

Следует отметить, что на протяжении достаточно длительного исторического периода понятия «государство» и «общество» не разграничивались. Данное разграничение было проведено лишь в XVIII в. Именно мыслителями эпохи Просвещения «гражданское общество» было выделено как самостоятельная политико-правовая категория. На данный момент в гуманитарных и правовых науках преобладает точка зрения, согласно которой гражданское общество представляет собой систему относительно самостоятельных и независимых от государства социальных институтов и отношений, которые призваны обеспечить условия для самореализации отдельных индивидов и групп, удовлетворения частных интересов и потребностей [4, с. 130–132]. Таким образом, гражданское общество как таковое является параллельной государственному аппарату

формой общественной самоорганизации, уравнивающей своей деятельностью и дополняющей государственное управление.

Первой формой участия гражданского общества в процедуре ОРВ является общественное обсуждение проекта нормативного правового акта или управленческого решения. Общественное обсуждение как самого разрабатываемого нормативного правового акта, так и акта проведения ОРВ считается неотъемлемой частью ОРВ и рекомендуется в том числе и так называемое «RIA Inventory» ОЭСР [5]. Общественное обсуждение в рамках ОРВ проводится среди прочих в Канаде, Швейцарии и Дании. Использование общественных обсуждений позволяет не только повысить качество принимаемых нормативных правовых актов или провести точное уравновешение интересов затрагиваемых законопроектом сторон, но усиливает гражданское участие и способствует формированию активистского типа политической культуры [6]. Активистский тип политической культуры является неотъемлемым элементом современного типа гражданского общества.

В практике внедрения ОРВ в США и странах Западной Европы и Российской Федерации сформировались две разных модели участия гражданского общества в процедуре ОРВ [7]:

1. Роль гражданского общества в ОРВ исчерпывается в соотнесении интересов малого, среднего и крупного бизнеса с интересами государства. Данная модель сформировалась в РФ, а также в некоторых европейских странах.

2. Гражданское общество как в лице частного предпринимательства, так и в лице политических партий, общественных объединений и различных групп населения регулируемого региона оказывает значительное воздействие на принимаемые решения. ОРВ, в данном случае, выступает институтом социального контроля действий аппарата управления и крупного бизнеса. Данная модель реализована в США и некоторых странах Западной Европы.

Вторую модель участия гражданского общества в процессе оценки регулирующего воздействия следует признать наиболее эффективной, поскольку гражданское общество не исчерпывается субъектами предпринимательской деятельности (так как предприниматели являются лишь одними из субъектов гражданского общества), в то время как их деятельность зачастую воздействует на интересы других общественных групп. Следует также отметить, что именно данный подход находит отражение в рекомендации ОЭСР по проведению ОРВ. В рамках реализации второй модели проведения общественных обсуждений и консультаций при проведении ОРВ достаточно уместным является заимствование опыта стран – членов ЕС в области использования ресурсов Web 2.0 для учёта мнения групп интересов и граждан при разработке проектов нормативных правовых актов и управленческих решений [8]. Необходимо отметить, что использование такого подхода позволит более полно выявить позицию тех или иных групп интересов по поводу того или иного нормативного правового акта, поскольку зачастую органы управления неспособны обеспечить

возможность каждого желающего высказать своё мнение по проекту управленческого решения или нормативного правового акта устно или письменно [9]. При этом можно выделить несколько способов проведения общественных обсуждений [5]:

1) обсуждение в сети (вышеупомянутое использование сетевых ресурсов);

2) анкетирование (используется при обсуждении с привлечением достаточно большого количества респондентов) [4];

3) круглый стол;

4) панельная дискуссия;

5) неформальные переговоры (с представителями предпринимательской сферы или общественных организаций);

6) экспертное обсуждение.

Тем не менее необходимо упомянуть, что в некоторых европейских странах (Ирландия) долгое время опубликование акта проведения ОРВ и проведение публичных обсуждений не являлись элементами процедуры ОРВ. При этом следует отличать публичные обсуждения по поводу проекта управленческого решения и по поводу акта проведения ОРВ. Так, в «Обзоре регулятивной политики» ОЭСР за 2015 г. [10], наиболее полезными с точки зрения участия затрагиваемых проектом нормативного правового акта сторон называются общественные обсуждения актов проведения ОРВ.

Общественные обсуждения, являясь одним из наиболее главных элементов оценки регулирующего воздействия, не только согласовывают частные, общественные и государственные интересы, но также выполняют функцию так называемого «общественного законотворчества». В условиях современной экономической реальности, стратегическое планирование с учетом интересов различных субъектов общественных отношений и вероятностных перспектив развития общественной системы становится основным инструментом в руках аппарата государственной власти.

Другим важным аспектом проведения публичных обсуждений в рамках ОРВ является их место в процессе оценки. Степень эффективности публичного обсуждения прямо зависит от временного расположения его в реализации ОРВ: публичное обсуждение следует проводить на наиболее раннем этапе нормотворческого процесса. Это способствует как улучшению качества нормотворческого процесса, так и возрастанию вовлеченности населения и иных заинтересованных лиц в процесс подготовки управленческого решения [3]. В свою очередь, это стимулирует развитие институтов гражданского общества. Если же проект нормативного правового акта фактически подготовлен и его концепция сформирована до обсуждения, то результаты анализа мнения заинтересованных лиц не будут иметь значения для разработчика и сам нормативный правовой акт не будет интересен лицам, которые должны быть вовлечены в его обсуждение [11].

Однако внедрение ОРВ в управленческую и нормотворческую практику также несет определенные риски и угрозы для политико-правовой системы. Так, в одной из своих статей кандидат юридических наук А. Б. Дидикин,

анализируя практику применения процедуры ОРВ в Российской Федерации, выделяет следующие проблемы, возникшие в процессе импорта института ОРВ [12]:

1. Превращение заключения об ОРВ в документ межведомственного согласования. Заключения об ОРВ формулируют органы исполнительной власти, и единственное условие учета мнений предпринимателей – это обязательное требование составления справки о высказанных в процессе публичных консультаций мнениях. Таким образом, поскольку публичные консультации могут и не проводиться, заключения об ОРВ могут со временем превратиться в стандартный документ межведомственного согласования.

2. Сохранение низкой степени влияния заключений об ОРВ на правотворческую деятельность и конечное содержание нормативных правовых актов. Ведомства-разработчики в формально-юридическом смысле используют различные причины, чтобы не направлять на ОРВ наиболее затратные для бюджета проекты целевых программ и нормативных документов о предоставлении бюджетных субсидий предпринимателям.

3. Замкнутость процедур ОРВ на существующую систему органов исполнительной власти и нежелание органов законодательной власти участвовать в ОРВ объективно препятствует формированию квалифицированного экспертного сообщества, основой деятельности которого является повышение уровня доверия бизнеса и общественности к государственной политике и практике принятия властных решений.

К рискам внедрения в управленческую практику процедуры ОРВ также можно отнести [7]:

1) низкую активность предпринимательского сообщества в процессе консультаций в силу существующего недоверия к государственной власти;

2) вероятность излишнего влияния субъекта предпринимательского сообщества на принятие решений государственными органами в ущерб интересам более широких слоев населения;

3) негативное влияние излишне коротких сроков проведения консультаций вследствие формального отношения к процедуре.

Также существенным риском при внедрении процедуры ОРВ в качестве элемента управленческой и нормотворческой деятельности является риск несоразмерного увеличения первичных издержек финансового и иного характера вследствие так называемой «коррупционной ловушки». В результате процедура, направленная на усиление участия гражданского общества в законотворческом процессе, увеличение степени доверия общества к государству и, следовательно, усилению состояния юридической безопасности, может вызвать противоположный ожидаемому эффект [13].

Нивелированию данных рисков внедрения процедуры ОРВ в законотворческую и управленческую практику может служить вторая форма участия гражданского общества в осуществлении процедуры ОРВ: привлечение организаций так называемого «третьего сектора», представляющих собой неотъемлемую часть институциональной структуры

гражданского общества, к проведению независимой и/или параллельно проводимой государственными органами оценки регулирующего воздействия. Привлечение организаций «третьего сектора» может осуществляться как на основе существующих гражданско-правовых отношения (договоры подряда), так и посредством дозволения проведения таких «параллельных экспертиз» при наличии открытого доступа к документации, так или иначе относящейся к разрабатываемому законодательному акту и не представляющей государственной или иной тайны.

Список использованных источников

1. Фомин, А. А. Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь / А. А. Фомин // Киберленинка [Электронный ресурс] / Журнал российского права. 2005. № 11 (107). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-bezopasnost-i-pravovaya-zaschischnost-sootnoshenie-i-vzaimosvyaz>. – Дата доступа: 15.11.2018.

2. Волкова, А. В. Механизмы «Умного регулирования» в публичной политике современной России: расширение гражданского участия / А. В. Волкова // Киберленинка [Электронный ресурс] / Южно-российский журнал социальных наук. – 2017. – № 3. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-umnogo-regulirovaniya-v-publichnoy-politike-sovremennoy-rossii-rasshirenie-grazhdanskogo-uchastiya>. – Дата доступа: 15.08.2018.

3. Карпова, П. А. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «Smart Regulation» / П. А. Карпова, Д. Б. Цыганков // Киберленинка [Электронный ресурс] / Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovety-po-optimizatsii-regulirovaniya-kak-neotemlemyu-komponent-smart-regulation>. – Дата доступа: 15.10.2018.

4. Решетников, С. В. Политология : учебник для вузов / С. В. Решетников, Н. П. Денисюк, М. Ф. Чудаков ; под ред. проф. С. В. Решетникова. – Минск : ТетраСистемс, 2011. – 404 с.

5. OECD Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory 29th Session of the Committee 15–16 April 2004, OECD Publishing, Paris. – Дата доступа: 15.10.2018. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/riainventory.htm> – Дата доступа: 06.11.2018.

6. Груздев, В. В. Оценка регулирующего воздействия и демократизация правотворчества в субъектах Российской Федерации / В. В. Груздев // Киберленинка [Электронный ресурс] // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-reguliruyuschego-vozdeystviya-i-demokratizatsiya-pravotvorchestva-v-subektah-rossiyskoy-federatsii>. – Дата доступа: 06.11.2018.

7. Меньшикова, Г. А. Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений / Г. А. Меньшикова, А. А. Миронова, Н. А. Пруель // Киберленинка [Электронный ресурс] //

Вестник СПбГУ. Серия 12. Социология. 2016. – № 3. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-reguliruyuschego-vozdeystviya-kak-obschestvennaya-ekspertiza-upravlencheskih-resheniy>. – Дата доступа: 12.08.2018.

8. Цыганков, В. Умное регулирование [Электронный ресурс] / В. Цыганков. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/77605205>. – Дата доступа: 25.09.2018.

9. Сироткин, А. Г. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов при проведении оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации / А. Г. Сироткин // Киберленинка [Электронный ресурс] / Юридическая техника. – 2014. – № 8. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnoe-obsuzhdenie-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov-pri-provedenii-otsenki-reguliruyuschego-vozdeystviya-v-subektah-rossiyskoy> – Дата доступа 23.10.2018.

10. OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. – Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>. – Дата доступа 21.08.2018.

11. Зензинов, Г. А. Публичное обсуждение, как этап проведения оценки регулирующего воздействия / Г. А. Зензинов // Киберленинка [Электронный ресурс] // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 4. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnoe-obsuzhdenie-kak-etap-provedeniya-otsenki-reguliruyuschego-vozdeystviya-1>. – Дата доступа 21.08.2018.

12. Дидикин, А. Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики / А. Б. Дидикин // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2014. – № 2. – С. 3–6.

13. Семенов, А. В. Издержки на организацию и проведение публичных обсуждений при разработке документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации / А. В. Семенов // Киберленинка [Электронный ресурс] / ARS ADMINISTRANDI. – 2017. – № 4. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/izderzhki-na-organizatsiyu-i-provedenie-publichnyh-obsuzhdeniy-pri-razrabotke-dokumentov-strategicheskogo-planirovaniya-na-urovne>. – Дата доступа: 03.09.2018.

Шавцова А. В.

ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ НА КАЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА И ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ

Белорусский государственный университет
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, constlaw.bsu@tut.by

Интенсивность законодательной деятельности Парламента зависит от активности субъектов права законодательной инициативы. Безусловно, принятие ряда законов прямо предусмотрено самой Конституцией Республики Беларусь, но большая часть вызвана потребностями развития