Мельник Галина Евгеньевна
магистрант 2 курса, кафедра «Уголовно-правовые дисциплины»
ФГБОУ ВО «Дальневосточный государственный университет путей сообщения»
г. Хабаровск, Россия

Эволюция современной регуляторной политики

Аннотация. В статье рассматривается эволюция концепций государственного регулирования от традиционного вмешательства к современным подходам «умного регулирования». Анализируется опыт разных стран и тенденции развития регуляторной политики, включая концепции less regulation, better regulation и smart regulation. Показано, что эффективное правовое регулирование возможно только при учёте обратной связи, систематизации норм и сокращении административного бремени, что способствует устойчивому экономическому росту.

Ключевые слова: правовое регулирование, регуляторная политика, smart regulation, better regulation, less regulation, государственное вмешательство, административное бремя, законодательство, регулятивное воздействие, обратная связь, нормативные акты, экономическое развитие.

Melnik Galina Evgenievna
2nd year master's student, Department of Criminal Law Disciplines
Far Eastern State Transport University
Khabarovsk, Russia

Evolution of modern regulatory policy

Abstract. The article examines the evolution of government regulation concepts from traditional intervention to modern approaches of "smart regulation". The experience of different countries and trends in the development of regulatory policy, including the concepts of less regulation, better regulation and smart regulation, are analyzed. It is shown that effective legal regulation is possible only if feedback is taken into account, norms are systematized and the administrative burden is reduced, which contributes to sustainable economic growth.

Keywords: legal regulation, regulatory policy, smart regulation, better regulation, less regulation, government intervention, administrative burden, legislation, regulatory impact, feedback, regulations, economic development.

Предпосылкой появления концепции правового регулирования явилось переосмысление регулирующей роли государства.

До определенного времени государственное вмешательство рассматривалось как единственный способ преодоления проблем практически во всех сферах экономической деятельности. При этом эффективность такого вмешательства оставалась недостаточной, в том числе и из-за наличия избыточных функций, которые отвлекали ресурсы от действительно необходимой деятельности.

Недоверие бизнеса к государству, его способности устанавливать стабильные, прозрачные и предсказуемые правила поведения на рынке приводило к сдерживанию экономического развития.

Сложившаяся ситуация указывала на высокую вероятность ошибок в виде введения или сохранения не наилучших из доступных способов решения проблемы. Принимая во внимание риски подобного рода, на повестку дня была поставлена реформа системы государственного регулирования предполагающая такие изменения правил и поддерживающих их механизмов, с помощью и посредством которых стало бы

возможным принятие коллективных решений о введении, устранении или модификации регулирования в соответствующей экономической сфере.

Однако не любая реформа государственного регулирования способна привести к устойчивым во времени положительным результатам с точки зрения темпов экономического роста и улучшения качества жизни.

Современное понимание регуляторной политики предполагает, что государство как регулятор (Regulatory State) играет роль своеобразного арбитра, поддерживающего конкуренцию, защищающего права потребителей и вмешивающегося в экономику лишь на основе доказательных данных / расчетов.

Практически в любой правовой системе правоприменитель сталкивается с проблемой возрастающего числа нормативных предписаний во всех сферах жизни общества, в результате чего законодательная система становится запутанной и нередко противоречивой.

Анализ российского законодательства за период с 1990-х годов до 2016 года показал тенденцию к увеличению числа принимаемых нормативных правовых актов. Низкое качество законов влекло за собой рост числа подзаконных актов, отсылочных и бланкетных норм. Основным способом реагирования государственной власти на любые проблемы в экономической и социальной сферах была разработка формальных правил [1].

Подобный подход к формированию государственной экономической политики вел к неконтролируемому росту числа принимаемых нормативных правовых актов, наложение которых друг на друга в условиях отсутствия общей координации нормотворческого процесса приводило к тому, что принимаемые вновь акты сами становились источником проблем, требующих дальнейшего государственного вмешательства.

В результате реализации такой практики даже системообразующие законодательные акты утрачивали всякую стабильность, а традиционное регулирование, при котором от одной стороны исходит императивное веление, а другая обязана его соблюдать под страхом наказания, не являлось эффективным. В подобной конструкции именно наказание являлось основным средством, обеспечивающим реализацию правовой нормы.

Качество нормы, ее разумность, целесообразность, исполнимость в расчет не принималось, потому что отсутствовали каналы, по которым информация о недостатках нормы могла бы дойти до правотворческого органа.

Регулирование было малоэффективно, поскольку чем менее совершенна норма, тем активнее приходится задействовать механизм принуждения для преодоления сопротивления исполнителей. Государство вынуждено либо бесконечно повышать строгость наказания и усиливать контроль за соблюдением нормы (что требует огромных ресурсов), либо смириться с нежеланием адресатов ей подчиняться что в итоге могло грозить разрушением системы. [2, с. 51 – 58].

Установление и исполнение обязательных требований перестало достигать своей основной цели - способствовать улучшению качества товаров, работ и услуг, повышению качества жизни и защите граждан, приводило к неоправданному увеличению издержек и, как следствие, к удорожанию товаров, работ и услуг.

Государство, столкнувшись с данной проблемой, было вынуждено заняться систематизацией нормативных положений, устанавливающих обязательные требования, исключением устаревших, дублирующих друг друга и явно обременительных норм.

Необходимость систематизации обязательных требований была признана еще в советское время. В формально действующем до сих пор Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25.06.1975 № 558 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства» отмечается, что многие акты в сфере хозяйственного законодательства устарели, противоречат друг другу и не увязаны

между собой. Количество ведомственных нормативных актов неоправданно велико, а министерства и ведомства вносят проекты новых актов, не предусматривая, как правило, предложений об одновременной отмене или изменении ранее установленных норм.

Правило об отмене устаревшего требования при введении нового стало широко известно с 2011 г. в связи с проводимой в Великобритании реформой по дерегулированию, где с 2013 г. на официальном уровне установлен принцип one-in, two-out.

Согласно этому принципу введение нового требования в сфере предпринимательской деятельности возможно лишь в случае отмены двух соразмерных действующих требований [3].

Рассматриваемый принцип сменил ранее действовавший one-in, one-out, предполагавший при установлении нового требования отмену одного соразмерного требования и направленный на сдерживание роста числа обязательных требований, в то время как one-in, two-out имеет целью сокращение числа обязательных требований.

Принцип one-in, two-out применяется в случае, если новое требование ведет к возникновению расходов, при этом отмене подлежат те требования, расходы на соблюдение которых в два раза превышают расходы на соблюдение нового требования.

Проверку соблюдения данного принципа при разработке проектов осуществляет специальный правительственный орган - Комитет по регуляторной политике (Regulatory Policy Committee) - консультативный вневедомственный государственный орган, основная функция которого, оценка качества обоснования нового регулирования и отмены действующих требований, проверка расчета расходов на соблюдение новых требований.

В современной научной литературе по правотворчеству и в правотворческой практике распространено понятие «умное регулирование» (smart regulation), которое определяется как механизмы и институты, обеспечивающие качество обратных связей агентов нормотворчества и объектов регулирования [4, с.5]

Неотъемлемой составляющей «умного регулирования» является необходимость налаживания всех форм обратной связи в процессе создания и реализации правовой нормы, предварительной и последующей оценки качества этой нормы, позволяющей скорректировать ее действие, минимизировать административное бремя.

С середины 1980-х гг. в западных странах (США, Великобритания, Германия, Нидерланды, Норвегия, Швеция) начинает разрабатываться подход, получивший название New public management (новый государственный менеджмент) [5, с.38].

С 1985 г. в Австралии начинает проводиться оценка регулятивного воздействия [4, с.5] (Regulatory Impact Assessment) - институт, получивший впоследствии повсеместное распространение в мировой практике.

Дальнейшее развитие этой проблематики привело к последовательной смене нескольких продолжающих друг друга концепций: Less regulation, Better regulation, Smart regulation.

Less regulation (меньшее регулирование) предполагает определение оптимального уровня вмешательства государства в общественные отношения, чтобы упростить законодательство, избежать заурегулированности и уменьшить административное бремя. В основе этой концепции лежит понимание того, что «люди, чья жизнь не регулируется государством чрезмерно и которые могут сами определять свои законные цели, являются более творческими и продуктивными и живут в более продуктивных и творческих обществах» [6].

Оценка достаточности вмешательства сложна и требует учета множества факторов. Например, исследования показывают, что количество издаваемых нормативных правовых актов и степень жесткости регулирования зависят от степени государственного присутствия в отрасли, но зависимость эта нелинейна: при усилении присутствия государства выше определенного уровня нормотворческая активность начинает снижаться, так как заменяется инструментами прямого государственного контроля [7 с.59].

Наилучшим способом понять, воспринимается ли проектируемый акт как необходимый или избыточный, услышать мнение предпринимательского сообщества и других адресатов о том, можно ли обойтись без его принятия является использование механизмов обратной связи.

Better regulation (лучшее регулирование) сохраняет тенденцию к уменьшению излишнего государственного вмешательства, предполагая в том числе использование альтернативных механизмов - саморегулирования - self-regulation или совместного регулирования - co-regulation. Также предлагаются иные пути совершенствования норм - выбор правильных инструментов регулирования, ускорение законодательного процесса, упрощение и кодификация существующих текстов и другие средства, направленные на улучшение и упрощение регулятивной среды. «Цель состоит в том, чтобы упростить конкретные правила и сделать базовые условия регулирования ЕС гибкими, чтобы учитывать ежедневные бизнес-процессы. Крайне важно, чтобы конкретные меры по упрощению проводились в тех областях, которые бизнес считает наиболее важными. Чтобы идентифицировать эти области, предпринимаются усилия для непосредственного вовлечения конечных пользователей и учета их потребностей» [8]. Данный подход требует отслеживания полного жизненного цикла нормативного акта: от его подготовки до реализации, включая внесение изменений, т.е. корректировку акта в процессе его действия. На всех этапах ключевое значение имеют получение и анализ той оценки, которую этому акту дают исполнители, адресаты его предписаний. В этих условиях создание качественной правовой нормы становится результатом совместных планомерных усилий правотворческого органа и общества, которые таким образом улучшают регулирование.

Smart regulation (умное регулирование) по определению Европейской комиссии, «это не про большее или меньшее регулирование, а про достижение результата наименее обременительным способом» [9]. Перенос акцента с процесса регулирования на результат, стремление понять, что именно мешает его получению, выбор средств, которые способны точечно воздействовать на проблему, - это вопросы, решаемые концепцией умного регулирования. Исследователи определяют ее как форму регулятивного плюрализма, который охватывает гибкие, творческие и инновационные формы социального контроля. Концепцию используют как правительства, так и бизнес и третьи стороны [10].

Т.е. для умного регулирования основной целью является максимально эффективное решение проблемы - получение большего результата при меньших затратах.

При использовании механизма умного регулирования происходит экономия регулятивных средств (осуществляется только там, где это необходимо, и настолько, насколько необходимо); планомерное и системное взаимодействие всех участников регулирования в процессе совершенствования нормы; применение разнообразных средств, включая такие, которые традиционно не считаются собственно правовыми; а также постоянная апробация различных комбинаций регулятивных средств в поиске наиболее эффективного их сочетания.

Умное регулирование включает все достижения других концепций правового регулирования (less regulation, better regulation), перенося основной акцент с процесса регулирования на результат и достижение этого результата наименее обременительным для всех участников способом, оставляя при этом возможность для проявления инициативы, создавая ощущение выбора средства регулирования, не подчиняя человека государству, а формируя продуктивные и разумные отношения сотрудничества.

Список источников

1. Голодникова А. Е., Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / А. Е. Голодникова, А. А. Ефремов, Д. В. Соболь, Д. Б. Цыганков, М. С. Шклярук ; под ред. М. О. Комина. // Москва: Центр стратегических разработок. – 2018. – 80 с.
2. Гаврилов, О. А. Научные основы советского правотворчества / О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева, А. С. Пиголкин [и др.] ; отв. ред. Р. О. Халфина ; АН СССР, Ин-т государства и права. // Москва : Наука. – 1981. – С. 51–58.
3. Купряшин, 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.
4. Волкова, А. В. Механизмы «умного регулирования» в публичной политике современной России: расширение гражданского участия // Человек. Сообщество. Управление. – 2017. – Т. 18, № 3. – С. 38.
5. Беляев, А. Н., Дерман Д. О., Цыганков Д. Б. Методические подходы к метаоцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия// Проектирование, мониторинг и оценка : электрон. журн. – 2011. – № 1. – С. 23–51.
6. Ермолова, О. Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы дефиниции понятия // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2021. – № 11. – С. 59–69.
7. Ермолова, О. Н. Обязательные требования к предпринимательской деятельности: вопросы контроля и ответственности // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2022. – № 5. – С. 60–75.
8. Зелепукин, Р. В., Липунцова А. В. Оценка регулирующего воздействия: проблемы правового регулирования и привлечения предпринимательского сообщества к проводимым процедурам // Актуальные проблемы государства и права. – 2021. – Т. 5, № 19.
9. Козлов, В. Г. Проблемы проведения оценки регулирующего воздействия: федеральный и региональный уровни // Наука и образование / Адыгейский государственный университет. – 2021. – № 4-1. – С. 105–107.
10. Аничкин, Е. С., Брюханова Н. В., Коваленко К. Е. Основные источники права в области оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов [Электронный ресурс] // URL: https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-istochniki-prava-v-oblasti-otsenki-reguliruyuschego-vozdeystviya-normativnyh-pravovyh-aktov (дата обращения: 06.09.2025).