

Российский фонд фундаментальных исследований

**Аналитическая записка № 1
«Рабочий глоссарий исследования»**

**Исследование и разработка процедур и принципов экономико-правовой
экспертизы нормативных правовых актов в сфере реализации
промышленной политики Российской Федерации.**

*Исследование выполняется на средства гранта № 17-03-00181
Российского фонда фундаментальных исследований*

Введение. О методике согласования между исполнителями проекта «дорожной» карты исследования и способах ее корректировки в процессе исследования

В настоящее время известны научные разработки в сфере проведения правовых и отдельно экономических экспертиз нормативных правовых актов. Полученные результаты анализа процедур проведения и содержания правовых экспертиз нормативных правовых актов доведены до практического уровня применения и методических рекомендаций. В то же время проведение правовых экспертиз характеризуется узкой направленностью на выявление дефектов и достоинств юридического качества законов и других нормативных правовых актов в системе нормативного правового регулирования в Российской Федерации. Однако обширная практика деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации свидетельствуют о необходимости формирования направления специальных научных исследований с целью расширения сферы правовой экспертизы, учитывающей не только технико-юридические требования, требования соответствия и непротиворечивости нормативных предписаний одного акта другим, иерархической подчиненности, но и требования соответствия положений правового акта критериям экономической эффективности, социальной результативности, соответствия целям и задачам, установленным в правовых актах более высокого иерархического уровня. Тем самым, правовая экспертиза должна включать в себя комплексные критерии оценки правовых актов. В эту группу, прежде всего, должны быть включены экономические, социальные, экологические критерии, критерии обеспечения безопасности.

Существующие в настоящее время теоретические и практические разработки проведения экономической экспертизы относятся в основном к сферам проведения экспертизы для конкретных случаев и целей. Наиболее

распространенной является судебная экспертиза, проводимая для конкретного случая по решению суда.

Сложность данной тематики - разработки критериев и принципов проведения экономико-правовой экспертизы нормативных правовых актов заключается в необходимости достижения высокого уровня обобщения, который мог бы служить «эталонном» для проведения экспертизы целого класса общественных отношений. В рамках настоящего исследования авторы обратились к достаточно обширному классу общественных отношений, объединяемых близкими, однотипными правовыми и экономическими способами воздействия органов власти на основных субъектов этих общественных отношений для достижения декларируемых на общенациональном уровне целей - к сфере реализации промышленной политики.

Обширность этого класса общественных отношений можно характеризовать тем, что сфера промышленной политики включает в себя необходимость установления приоритетов и практической организации государственного управления для их достижения, как например, в области сельскохозяйственного машиностроения, так и в не менее технологически, технически сложной области машиностроения для медицинских целей. В правовых актах органов власти, обеспечивающих правовые условия для реализации целей и приоритетов в конкретных отраслях промышленной политики, должны содержаться как общие положения и нормы, так и учитываться особенности отраслей промышленности.

Учитывая многообразие направлений промышленной политики (более 20 направлений, имеющих федеральном уровне стратегические документы для их развития), полученные результаты исследования критериев и принципов проведения экономико-правовой экспертизы могут быть использованы в качестве прототипа для исследований в других сферах общественных отношений и последующей разработки целостной концепции введения института экономико-правовой экспертизы в систему

стратегического планирования и государственного управления в Российской Федерации. Авторы исследования выбрали метод «от частного к общему» не случайно, поскольку к настоящему времени результаты исследований «от общего к частному» вряд ли можно считать достаточными для формирования практических методик проведения комплексных экономико-правовых экспертиз правовых актов. Так, например, обширные исследования в сфере экономического анализа права как за рубежом, так и в нашей стране позволили лишь сформулировать весьма общие методологические подходы к различению экономических и правовых критериев оценки законодательных положений. Так, проф. Т.Я. Хабриева полагает, что основным экономическим критерием оценки является критерий полезности, а правовым критерием – критерий справедливости. Однако в отсутствии детализации и определения этих критериев их сопоставление в рамках экспертизы правовых актов в конкретной сфере общественных отношений показывает, что полезность может быть как «справедливой», так и «несправедливой», а справедливость как «полезной», так и «бесполезной» и даже вредной для общества, государства и отдельного субъекта общественных отношений.

Таким образом, использование приведенных критериев полезности и справедливости для оценки экономической и правовой эффективности законодательства, иного правового или нормативного правового акта являются критериями в большей степени «слишком концептуального характера», критериями философско-концептуального уровня. Их использование в юридической науке и практике требует не только развернутой конкретизации понятий справедливости и в еще большей степени полезности, но и нормативной детализации этих понятий в юридических текстах, в законодательстве и нормативных правовых актах. Эти критерии, как аксиомы, могут быть подвергнуты «развенчанию» в зависимости от тех аксиоматических философских взглядов, которые разделяют не только исследователи, законодатели, но и субъекты правоотношений в правоприменении. Для настоящего исследования

представляется обоснованной необходимостью выявления и разработки критериев, приближенных к конкретным правоотношениям, использование которых могло бы служить для анализа и оценки закона «на степень полезности» и «на степень справедливости» как с точки зрения тех, кто разделяет аксиоматику предложенной экономической полезности и правовой справедливости, так и имеет другие представления о критериях экономико-правовой экспертной оценки нормативных правовых актов.

При анализе научных публикаций, в рамках проводимого исследования, было обращено внимание на складывающуюся тенденцию увеличения числа публикаций как в юридической сфере научных исследований, так и в экономике, использующих многочисленные естественнонаучные термины (диффузия, нелинейность, неустойчивость, бифуркация, аттрактор, фазовый переход и пр.) для обоснования новых подходов к исследованию правовых и экономических явлений. Предварительный анализ предлагаемых новых подходов и методологии в праве и экономике, основанных на декларируемом междисциплинарном значении синергетики, как науки о самоорганизации систем различной природы (физических, химических, биологических, социальных и др.), выявил значимые противоречия в научных работах различных авторов в трактовке и интерпретации как «синергетических» терминов, так и собственно принципов и методологии синергетики. Учитывая, что синергетика, как наука возникла сравнительно недавно в рамках эволюции естественных наук, предполагается провести в рамках настоящего исследования углубленный анализ научных публикаций в праве и экономике только с одной целью - оценки возможности использования новых методологических подходов для проведения настоящего исследования.

Будучи сторонниками традиционных подходов (не отвергая новое) исполнители проекта, используя апробированные на практике инструменты и методы научных исследований, предложить некий способ разграничения предложенных общемировоззренческих критериев, которые бы на практике

(в данном случае в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации) позволили бы конкретизировать, если это возможно, критерии справедливости (несправедливости), полезности (бесполезности, «вредности») закона.

Результаты профессиональной деятельности исполнителей настоящего проекта, а также в еще большей степени результаты анализа информации в период подготовки обоснования для получения гранта на проведение настоящих исследований подтвердили отсутствие единой устоявшейся терминологии в сфере исследований проблематики экономико-правовой экспертной деятельности как в широком, таким и в узком плане. Более того, анализ диссертационных исследований экономико-правовой тематики выявил практическое отсутствие исследований, посвященных экономико-правовой экспертизе. При наличии и разработанности тематики правовой экспертизы законодательства, в том числе, и в диссертационных исследованиях, диссертационные исследования, посвященные экономической экспертизе, отсутствуют, либо экономическая экспертиза рассматривается в рамках судебно-экспертной деятельности или анализируется ее применение в узкоспециальных областях. Экспресс анализ диссертационных исследований, использующих категорию «промышленная политика» в качестве основного термина при формулировании предмета научного исследования, несмотря на довольно большой перечень таких исследований за период с 1990 по 2017 год (около 190), также не позволяет сделать вывод об общепринятом научном понимании и трактовке термина «промышленная политика».

Широкий спектр проводимых и предстоящих исследований predetermined необходимость постоянного согласования деталей и аспектов научных исследований, проводимых в рамках проекта с каждым исполнителем, информирования коллег о достигнутых промежуточных результатах, координации исследований. В результате анализа наиболее рациональных способов решения указанных выше текущих организационных

и научно-исследовательских задач, руководителем проекта был предложен способ научной координации исследований, который можно условно назвать способом формирования дефиниций. Каждый из исполнителей формирует «свою часть» глоссария, при необходимости определения и дефиниции сопровождаются комментариями исполнителей. Таким способом был сформирован настоящий глоссарий, который уже сослужил хорошую службу для формализации и конкретизации научных исследований в рамках реализации не только настоящего проекта, но в профессиональной деятельности исполнителей. В дальнейшем рабочий глоссарий будет уточняться и дополняться. В результате реализации проекта предполагается подготовить в дополнение к заявленным результатам научно-обоснованную терминологию проведенного исследования в виде глоссария, в котором будут отражены, в том числе научные и практические результаты исследования.

Настоящий рабочий глоссарий разработан д.ю.н. Дементьевым А.Н., к.ю.н. Дементьевой О.А., при участии к.э.н. Самариной Т.П.

Руководитель проекта
Дементьев А.Н.,
д.ю.н.

ГЛОССАРИЙ

АУДИТ

Аудит - независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. (*Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»*).

Аудит государственный.

Внешний государственный аудит (контроль) – контроль Счетной палатой Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты Российской Федерации. (*Федеральный закон от 3 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (часть 1 статьи 1)*).

Комментарий. Исходя из такого законодательного определения, государственный аудит есть одна из форм государственного контроля, осуществляемая Счетной палатой Российской Федерации в пределах, установленных законодательством.

Государственный аудит понимается как неотъемлемая часть системы общественно-экономического регулирования со встроенной обратной связью ... с целью непрерывного мониторинга и анализа состояния социально-экономического развития, оценки эффективности использования общественных ресурсов и деятельности государственных и муниципальных органов власти по повышению уровня и качества жизни граждан. (*Степашин С.В. Общественный аудит. Может ли общество контролировать расходы бюрократии? [Текст] / Рос. акад. наук, Ин-т соц.-полит. исслед., Счет. палата Российской Федерации [и др.]. – М.: Наука, 2013. С. 64.*

Комментарий. В приведенном определении государственного аудита по сравнению с законодательным определением расширительно толкуются цели и функции государственного аудита. В указанной работе С.В. Степашин особо выделяет в государственном аудите функции оценки эффективности использования бюджетных средств и оценки эффективности самого аудита (указ. соч. С. 67), а также рассматривает государственный аудит как институт общественно-экономического регулирования (указ. соч. С. 60). В Конституции Российской Федерации установлено (часть 5 статья 101): «Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом».

Аудит общественный.

Общественный аудит – институт социального контроля. (Степашин С.В. *Общественный аудит. Может ли общество контролировать расходы бюрократии? [Текст] / Рос. акад. наук, Ин-т соц.-полит. исслед., Счет. палата Российской Федерации [и др.]*. – М.: Наука, 2013. С. 50.

Аудит в сфере закупок - экспертно-аналитическая, информационная и иная деятельность органа аудита посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам. (Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Инновация - введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях. (Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и научно-технической политике в Российской Федерации»).

1. **Оценка (экспертиза) регулирующего воздействия** - определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. (Постановление 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» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии»)).

Оценка (экспертиза) фактического воздействия нормативных правовых актов на регулируемые общественные отношения – анализ достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия (при наличии), определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативного правового акта, а также выявление в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (*Приказ Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 года № 830 «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта»*).

Парето-улучшений критерий.

Распределение экономических благ между потребителями называется Парето-эффективным в том случае, если товары нельзя распределить так, чтобы улучшить чье-то положение, не ухудшив положение другого. Распределение ресурсов является Парето-эффективным в том случае, когда невозможно перераспределить их так, чтобы увеличить выпуск одного товара (экономического блага) без уменьшения выпуска другого. (*Цит. по книге: Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2016. С. 157-158*).

Принципы экспертизы промышленной безопасности: независимость, объективность, всесторонность и полнота исследований, проводимых с использованием современных достижений науки и техники (*пункт 3 статьи 13 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»*).

Промышленность – совокупность экономических видов деятельности, относящихся к добывающей и обрабатывающей промышленности, за исключением пищевой переработки, в соответствии с национальными классификаторами видов экономической деятельности. (*Протокол о промышленном сотрудничестве к Договору о Евразийском экономическом союзе*).

Промышленная политика – комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции. (*Федеральный закон от 31*

декабря 2014 года № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»).

Промышленная политика - это система мер, направленных на развитие национальной экономики, новейших технологий и продуктов с высокой степенью обработки, современных информационных и других услуг, человеческого капитала. (*Государственная промышленная политика России. Проблемы формирования и реализации. Торгово-промышленная палата Российской Федерации. Москва. 2003. - 88 с.*)

Промышленная политика - комплекс мер государственного регулирования экономических процессов на отраслевом и корпоративном уровнях, направленный на стимулирование инновационной активности, структурной перестройки экономики и экономического роста (*Идзиев, Г.И. Инновационная модернизация и новые требования к промышленной политике регионального уровня [Текст]. // Региональные проблемы преобразования экономики, 2014. № 3 (41). С. 62-66.*)

Промышленная политика - система мер прямого и косвенного государственного регулирования инновационного, конкурентоспособного и эффективного развития промышленности. (*Воронин, В.П. Формирование промышленной политики предприятий пищевой промышленности [Текст] / В.П. Воронин, Н.В. Шишкина, Н.М. Паршин, Н.П. Матыцина / Под науч. ред. проф. Воронина В.П. - ВГАУ, 2005. 190 с.*)

Промышленная политика - это система отношений между государственными и муниципальными органами власти, хозяйствующими субъектами, научными организациями и гражданскими институтами, имеющая своей целью воздействие на отраслевую структуру промышленной деятельности через определение и реализацию согласованных между собой принципов, целей, приоритетов, инструментов, программ и мероприятий с учетом современных технологических и социально-экономических вызовов, а также национальных интересов. (*Промышленная политика в условиях новой индустриализации: Монография/Авт. кол.: Андрианов К.Н. и др.: Под ред. Толкачева С.А. – М.: МАКС Пресс, 2015. – 252 с.*)

ЭКСПЕРТИЗА

Экспертиза - организационно-правовой институт проведения уполномоченными субъектами по установленной процедуре анализа и оценки проектов правовых актов с точки зрения их соответствия критериям целесообразности, обоснованности и законности. (*Цит. по Правовые акты: Оценка последствий: Научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А.Тихомиров М.: Юриспруденция, 2011. С. 90.*)

Комментарий. Таким образом, экспертиза это специальная процедура, при которой устанавливается соответствие установленным требованиям, критериям, положениям, нормам и т.д. При этом при проведении экспертизы используется чрезвычайно большой спектр общенаучных и специальных методов исследований. В любом случае во всех известных видах экспертизы

нормативных правовых актов основополагающим является метод анализа таких актов и регулируемых общественных отношений.

Комментарий. Отличие экспертизы от аудита. Понятия близкие. Различаются, в том числе, по процедуре проведения. Экспертиза - анализ НПА или проектов НПА на соответствие заранее заданным или сформированным экспертом параметрам с обоснованием их достоинств, недостатков, а также не урегулированных сфер. Предложения по устранению выявленных недостатков, совершенствованию НПА в рамках экспертизы не обязательны. Документы экспертизы: заключение, справка, замечания и др.

Эксперт

Эксперт, экспертная организация - обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам. (*Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»*).

Экспертиза общественная

Под **общественной экспертизой** понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. (*Статья 12 Федерального закона «Об общественной экспертизе в Российской Федерации»*).

Комментарий. Содержание экспертизы раскрывается через набор основных методов и функций экспертизы: анализ, оценка, проверка соответствия актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления требованиям законодательства. В этом Федеральном законе в определение экспертизы законодателем также

включена функция проверки специалистами не только правовых актов, но и действий органов публичной власти в отношении соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Комментарий. Требования правовой экспертизы сводятся в основном к формальной юридической оценке правовых актов на соответствие актам более высокого юридического уровня, соблюдения наличия пробельного регулирования, наличия избыточного формального регулирования (дублирования), непротиворечивости другим актам и т.д. В большинстве случаев варианты решения проблем не представляются (в отличие от судебной экспертизы). Содержание норм на оценку возможных последствий их реализации в рамках правовой экспертизы не проводят, поскольку необходим анализ конкретной нормы в рамках отрасли права. Для этого необходимо привлечение специалистов, компетентных в конкретной области регулирования общественных отношений (инженеров, экологов, экономистов, агрономов и др.), а также в некоторых случаях - психологов и социологов.

Экономическая экспертиза (с точки зрения российского законодательства) представляет собой оценку регулирующего воздействия действующих правовых актов, цель которой заключается в выявлении негативных социальных и экономических последствий действия правового акта на практике. Особенности экономической экспертизы нормативных правовых актов: это экспертиза нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности. Социально-экономическая экспертиза опирается на совокупность критериев оценки содержания нормативного правового акта и сформулированных в законодательстве требований к правотворческой деятельности (*Оценка законов и эффективности их принятия: Материалы международного семинара. М.: Издание Государственной Думы, 2003. С. 45*).

Экспертиза промышленной безопасности

Экспертиза промышленной безопасности - определение соответствия объектов экспертизы промышленной безопасности, предъявляемым к ним требованиям промышленной безопасности (статья 1 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»).

Комментарий. Таким образом, предметом экспертизы являются оценка на соответствие требованиям, предъявляемым к объекту экспертизы - требованиям промышленной безопасности.

Экспертология судебная

Предметом науки **судебной экспертологии** являются теоретические, правовые и организационные закономерности осуществления судебно-экспертной деятельности в целом; закономерности возникновения, формирования и развития классов, родов и видов судебных экспертиз и их

частных теорий на основе единой методологии, унифицированного понятийного аппарата и с учетом постоянного обновления и видоизменения судебно-экспертных знаний и разрабатываемые на основе познания этих закономерностей единые для всех видов судопроизводства унифицированные экспертные технологии, стандарты экспертных компетенций и сертифицированных экспертных лабораторий, единое правовое и организационное обеспечение судебно-экспертной деятельности. (Россинская Е.Р. *Теория судебной экспертизы: учебник* / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина, А.М. Зинин; под ред. Е.Р. Россинской М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.)

Экспертиза юридическая

Экспертиза юридическая - правовая оценка формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, а также оценка соответствия акта требованиям юридической техники, в том числе на наличие необходимых реквизитов. (Цит. по *Правовые акты: Оценка последствий: Научно-практическое пособие* / Отв.ред. Ю.А.Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011. С. 90.)