

# ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ БАНКА РОССИИ

Марина Евгеньевна Бабица<sup>а</sup>

DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-1-6-13

<sup>а</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Аннотация:** В современной юридической литературе отсутствуют исследования по правовой регламентации оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов нормативных актов Банка России. Вместе с тем ОРВ остается важным элементом нормотворческого процесса, эффективность которого напрямую зависит от качества предъявляемых требований, их непротиворечивости и исполнимости. Настоящая статья посвящена исследованию правовой регламентации ОРВ проектов нормативных актов Банка России и правоприменению в указанной области. Поскольку ОРВ как инструмент «умного регулирования» была имплементирована из законодательства зарубежных стран, целью исследования стал анализ правовой регламентации ОРВ на предмет соответствия Рекомендации Совета ОЭСР по регуляторной политике и управлению 2012 года. В результате исследования было выявлено, что правовая регламентация ОРВ проектов нормативных актов Банка России не в полной мере отвечает принципам, закрепленным в Рекомендациях ОЭСР, касающихся регуляторной политики и инструментов «умного регулирования». В частности, не определен предмет оценки, отсутствуют прозрачные критерии для формирования сроков публичных обсуждений, а также обязанность регулятора размещать на официальном сайте сводку поступивших предложений и заключение об ОРВ. Сделан вывод о необходимости повышения качества правовой регламентации ОРВ проектов актов Банка России путем ее доработки в соответствии с принципами регуляторной политики ОЭСР.

**Ключевые слова:** оценка регулирующего воздействия (ОРВ), нормативный правовой акт, нормотворчество, субъект регулирования, регуляторная политика, «умное регулирование», принцип пропорциональности, регулирующий орган, ОЭСР, Банк России

**Дата поступления статьи в редакцию:** 30 октября 2022 года.

## REGULATORY IMPACT ASSESSMENT FOR DRAFT REGULATORY ACTS OF THE CENTRAL BANK OF RUSSIA

Marina E. Babich<sup>a</sup>

RESEARCH ARTICLE

<sup>a</sup> a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**Abstract:** Modern legal literature has no studies on the legal control over regulatory impact assessment (RIA) for draft regulatory acts of the Central Bank of Russia. At the same time, RIA remains an essential element of the law-making process, its effectiveness directly depends on quality, consistency, and enforceability of requirements. The article is focused on studying the legal regulation for RIA of draft regulatory acts of the Central Bank of Russia and law enforcement in this area. As an instrument of "smart regulation", regulatory impact assessment has been adopted from the legislation of foreign countries. The study aims to analyze the legal regulation of RIA for compliance with the Recommendation of the OECD Council on Regulatory Policy and Governance 2012. Considering the legal framework for assessing the regulatory impact of draft regulatory acts of the Central Bank of Russia, the study revealed that the legal regulation of the regulatory impact assessment for draft regulations of the Central Bank of Russia does not fully meet the principles enshrined in the OECD Recommendations; this applies to regulatory policy and "smart regulation" instruments. For example, there is no definition for the subject of evaluation, no transparent criteria to form the terms of public discussion, and no obligation on the regulator to post a summary of the proposals received and the conclusion on the RIA on the official website. The author concludes that we should improve the quality of legal regulation of the RIA for draft regulatory acts of the Central Bank of Russia via its further development according to the principles of the OECD regulatory policy.

**Keywords:** regulatory impact assessment (RIA), normative legal act, law-making, subject of regulation, regulatory policy, smart regulation, the principle of proportionality, regulator, OECD, the Central Bank of Russia

**Received:** October 30, 2022.

## Введение

Целью настоящего исследования является изучение правовой регламентации оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов нормативных актов Банка России (далее – проект акта) и ее анализ на предмет соответствия принципам «умного регулирования». Порядок проведения ОРВ проектов актов Банка России установлен разделом 4 Положения Банка России от 22 сентября 2017 года № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» (далее – Положение). Ранее указанная процедура регламентировалась Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Банка России, утвержденным приказом Банка России от 27 декабря 2014 года № ОД-3716, который был отменен Приказом Банка России от 3 октября 2017 года № ОД-2820 в связи с вступлением в силу указанного выше Положения. Поскольку Положение содержит ряд отсылочных норм, в том числе на Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Федеральный закон № 86-ФЗ), Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 (далее – Правила № 1009), указанные нормативные правовые акты включены в предмет сравнительно-правового анализа.

Следует отметить, что проведение ОРВ проектов нормативно-правовых актов на федеральном уровне проводится не только Банком России, но и органами исполнительной власти в соответствии с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденными от 17 декабря 2012 года № 1318 (далее – Правила № 1318). Правила № 1318 не применяются в отношении ОРВ проектов актов Банка России, однако они будут рассматриваться в качестве наиболее полного регламента ОРВ проектов нормативных правовых актов в российской правовой системе (условного эталона).

Наибольшее внимание в настоящей работе уделено анализу нормативной базы, регламентирующей ОРВ проектов актов Банка России, и релевантной правоприменительной практики на предмет соответствия Рекомендации Совета ОЭСР по регуляторной политике и управлению (2012) (далее – Рекомендация)<sup>1</sup>. Кроме того, важным источником

информации для исследования служит официальный сайт Банка России [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru), позволяющий оценить качество взаимодействия Банка России с субъектами регулирования, в том числе качество информирования о проведении ОРВ проекта акта и обратной связи по результатам его обсуждения.

## Обзор научной литературы

ОРВ проектов актов Банка России в научной литературе подробно не изучалась. Отдельные исследования посвящены вопросам нормотворчества и роли нормативных актов Банка России [Пастушенко, Неверова, Земцова, 2022. С. 262–267; Пресняков, 2016. С. 245–251], однако процедура ОРВ, проводимая Банком России, остается за пределами внимания исследователей либо рассматривается достаточно поверхностно. К примеру, в диссертации А.С. Земцова, подготовленной в 2014 году, до внедрения механизма ОРВ в Банке России, сформулировано предположение о том, что «оценка регулирующего воздействия нормативных актов ЦБ РФ в отношении деятельности кредитных организаций и некредитных финансовых организаций могла бы подтвердить или опровергнуть введение определенных правил и стандартов» [Земцов, 2014. С. 108–109].

В докладе Центра стратегических разработок «Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего», опубликованном в 2018 году, уже внедренная в Банке России процедура ОРВ названа «облегченной», а также отмечено, что в отсутствие публичных отчетов о проведении ОРВ оценка качества данной процедуры невозможна [Голодникова, Ефремов, Соболев, Цыганков, Шклярчук, 2018. С. 29, 43]. Изданная в 2020 году по случаю десятилетнего юбилея ОРВ в России монография «Теория и практика регуляторной политики в России» каких-либо сведений об ОРВ проектов актов Банка России не содержит [Теория и практика..., 2020]. Опубликованная в 2022 году монография «Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации» рассматривает ОРВ проектов нормативно-правовых актов, подготавливаемых федеральными органами исполнительной власти, но не касается реализации указанной процедуры в нормотворческом процессе Банка России [Голодникова, Ефремов, Соболев, Цыганков, Шклярчук, 2022]. На международной научно-практической конференции «Регуляторная политика – отражение в российском и зарубежном административном праве», прошедшей 31 марта 2021 года на базе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, вопросы качества процедуры ОРВ проектов актов Банка России также затронуты не были [Управление через право..., 2022].

1 Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance. 2012. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

## Правовой аспект

Таким образом, отсутствие исследований порядка проведения ОРВ проектов актов Банка России обуславливает новизну данной работы.

### Цели и принципы оценки регулирующего воздействия

Согласно Рекомендации, все инструменты регуляторной политики, одним из которых выступает ОРВ, должны быть направлены на повышение качества регулирования. Достичь этой цели можно только при условии следования принципам здоровой конкуренции, повышения благосостояния потребителей, эффективного функционирования рынка и доказательного регулирования (пункты 1.5 и 4.6). Указанные принципы являются основой для проведения правительствами регуляторной политики. В то же время Рекомендация выделяет принципы проведения самого ОРВ: это оценка экономического, социального, экологического воздействия принимаемых нормативных правовых актов (пункты 4.1, 4.7), оценка возможных доходов и расходов и их распределение во времени (пункт 4.1), определение потребности и цели регулирования (пункт 4.2), а также оценка воздействия на малые и средние предприятия (пункт 4.7).

Согласно пункту 4.1 Положения, ОРВ проектов актов Банка России проводится в следующих целях:

- 1) определения и оценки возможных положительных и отрицательных последствий издания нормативных актов Банка России;

- 2) выявления в них положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения или способствующих их введению для лиц, на которых будет распространено действие нормативных актов Банка России (далее – субъекты регулирования);

- 3) выявления положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов регулирования.

Установленное Положением регулирование представляет собой кальку формулировок Правил № 1318, согласно которым оценка последствий регулирования сводится к оценке административных барьеров и возможных затрат субъектов регулирования. Однако необходимо выяснить, как закрепленные в Положении цели ОРВ проектов актов Банка России соотносятся с принципами проведения ОРВ, закрепленными в Рекомендации. В Положении не указано, что ОРВ проводится в целях повышения качества регулирования и нормотворческого процесса Банка России. Перечисленные в Положении цели проведения ОРВ в большей степени сфокусированы на негативных последствиях принятия проекта акта для субъектов регулирования, в числе которых избыточные обязанности, запреты и ограничения, а также необоснованные расходы. Положение не

конкретизирует, следует ли оценивать социальные и экологические риски принимаемого решения, а также возможные издержки малого и среднего бизнеса. Важно отметить, что ни в рассматриваемом Положении, ни в Правилах № 1318 такие принципы Рекомендации, как усиление конкуренции и повышение благосостояния потребителей, выступающие концептуальной основой регуляторной политики для стран-членов ОЭСР, не закреплены.

### Предмет ОРВ и принцип пропорциональности в регуляторной политике

Вторым немаловажным вопросом является определение предмета ОРВ – тех проектов актов, в отношении которых необходимо проведение ОРВ. Согласно пункту 4.2 Положения, к предмету ОРВ следует отнести все проекты актов Банка России, которые подлежат государственной регистрации в Минюсте России в соответствии со статьей 7 Федерального закона № 86-ФЗ (абзац первый пункта 4.2), в которой говорится, что Банк России наделен полномочиями на издание нормативных актов, которые должны быть зарегистрированы в соответствии с порядком регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Такой порядок установлен Правилами № 1009.

В пункте 10 Правил № 1009 определен круг нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации: это нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Следовательно, к предмету ОРВ относятся проекты актов Банка России, разработанные в рамках компетенции Банка России и отвечающие требованиям пункта 10 Правил № 1009. Однако из этого правила есть несколько исключений. В частности, пунктом 4.2 Положения закреплен перечень проектов актов, которые не подлежат ОРВ. Статья 7 Федерального закона № 86-ФЗ тоже содержит ряд исключений относительно нормативных актов Банка России, не подлежащих государственной регистрации, что означает одновременное исключение проектов таких актов из предмета ОРВ. Кроме того, Положение предусматривает возможность непроведения ОРВ проекта акта на основании решения председателя Банка России (абзац 10 пункт 4.2), а статья 7 Федерального закона № 86-ФЗ содержит отсылочную норму на Правила № 1009, которые могут содержать положения об иных нормативных актах, не подлежащих государственной регистрации, а значит, проекты таких актов не относятся к предмету ОРВ.

Таким образом, в Положении и Федеральном законе № 86-ФЗ предмет ОРВ не определен, в Правилах № 1009 перечень нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации, может трактоваться максимально широко. Вместе с тем в Положении и Федеральном законе № 86-ФЗ перечислены исключения из предмета ОРВ, перечень которых является открытым и может «пополняться» отдельными решениями председателя Банка России. К предмету ОРВ можно отнести те проекты актов Банка России, которые остаются после всех – как формальных, так и индивидуальных – исключений.

Следует отметить, что ОЭСР рекомендует применять методы ОРВ, пропорциональные значимости проекта нормативного акта (пункт 4.1 Рекомендации). Это означает, что процедуру ОРВ следует проводить в отношении проектов актов, способных повлечь наиболее серьезные регуляторные последствия. В докладе ОЭСР отмечено, что все нормотворческие инициативы различны, а потому не требуют одинакового уровня рассмотрения или проверки, в связи с чем ОРВ следует проводить в тех случаях, когда связанные с регулированием затраты превышают позитивные последствия улучшения регулирования<sup>2</sup>. Конкретные критерии по ранжированию проектов актов, подпадающих под процедуру ОРВ, Рекомендация не содержит. В рассматриваемом Положении установлен ряд исключений из процедуры ОРВ, однако ее предмет – перечень проектов актов, в отношении которых ОРВ является обязательной процедурой, – не установлен. В связи с этим невозможно сделать вывод о соблюдении или несоблюдении принципа пропорциональности при проведении ОРВ проектов актов Банка России.

### Этапы проведения оценки регулирующего воздействия

Вся нагрузка по подготовке проекта акта, проведению ОРВ и подготовке заключения об ОРВ ложится на плечи работников ответственного структурного подразделения Банка России и его руководителя. Председатель Банка России может принять решение об отсутствии необходимости проведения ОРВ проекта акта, о необходимости согласования заключения об ОРВ с подразделениями Банка России.

Интересен механизм распределения ролей. Подразделение-исполнитель самостоятельно подготавливает проект акта и пояснительную записку, рассматривает поступившие от субъектов регулирования предложения, подготавливает заключение об ОРВ, то есть выполняет всю процедуру самостоятельно. Если по каким-то причинам возникает потребность отступить от установленного регламента, подразделение-исполнитель может обратиться к председателю Банка России с просьбой соответствующего разрешения (абзац 10 пункта 4.2, абзац 11 пункта 4.5 Положения). Согласно пункту 4.3 Положения, проведение ОРВ проекта включает три этапа: размещение проекта акта на официальном сайте Банка России для публичного обсуждения, анализ замечаний и предложений по проекту акта, поступивших в ходе публичного обсуждения, составление и утверждение заключения об ОРВ. Однако дальнейшие пункты Положения не согласуются с указанными в пункте 4.3 Положения этапами ОРВ.

В частности, установлены размытые границы сроков проведения разных этапов ОРВ, возможность произвольного продления или сокращения срока их проведения. К примеру, в пункте 4.5 Положения говорится, что проект акта и пояснительная записка к нему размещаются на официальном сайте на 14 дней – не определено, календарных или рабочих. При этом указанный срок может быть как сокращен на неопределенное количество дней (по решению председателя Банка России), так и продлен до 30 дней (по решению ответственного структурного подразделения) (абзац 11 пункта 4.5). На рассмотрение сводной таблицы замечаний и предложений по проекту акта отводится 21 рабочий день. Если замечания поступили после даты окончания публичных обсуждений проекта акта, они должны быть рассмотрены ответственным структурным подразделением в течение 10 рабочих дней со дня их поступления. Положением не регламентировано, включаются ли эти 10 рабочих дней в период, отведенный для рассмотрения сводной таблицы (21 рабочий день), или же нет. В связи с этим неясно, нужно ли рассматривать замечания, поступившие после составления сводной таблицы.

При составлении сводной таблицы ответственное структурное подразделение может запросить заключение иных подразделений Банка России по тем замечаниям, которые относятся к компетенции таких подразделений. Срок подготовки заключения не должен превышать 10 рабочих дней со дня получения соответствующего запроса. Положением не регламентировано, в какой момент ответственное структурное подразделение должно направить такой запрос – в день получения замечаний или после окончания публичных обсуждений проекта акта в срок, отведенный для составления сводной таблицы.

2 OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment, 2020. [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a9638cb-en/1/1/1/index.html?itemId=/content/publication/7a9638cb-en&\\_csp\\_619a2d489e8b70731fae862e094facd9&itemIG0=oeed&itemContentType=book; A closer look at proportionality and threshold tests for RIA: Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment, 2020. https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf?\\_ga=2.141533938.1380356298.1657191974-1934142046.1657030584](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a9638cb-en/1/1/1/index.html?itemId=/content/publication/7a9638cb-en&_csp_619a2d489e8b70731fae862e094facd9&itemIG0=oeed&itemContentType=book; A closer look at proportionality and threshold tests for RIA: Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment, 2020. https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf?_ga=2.141533938.1380356298.1657191974-1934142046.1657030584)



## Правовой аспект

Таблица. Этапы и сроки проведения ОРВ проектов актов Банка России

Table. Stages and timing for RIA of draft acts of the Central Bank of Russia

Этап проведения ОРВ проекта акта Банка России	Исполнитель	Срок
Направление проекта акта и пояснительной записки в Департамент по связям с общественностью для его размещения на официальном сайте Банка России в сети Интернет для публичного обсуждения	Ответственное структурное подразделение	Отсутствует необходимость регламентации срока
Размещение проекта акта и пояснительной записки на официальном сайте Банка России	Департамент по связям с общественностью	Срок не регламентирован
Публичное обсуждение проекта акта и пояснительной записки, анализ поступающих замечаний и предложений, подготовка заключения заинтересованного структурного подразделения	Ответственное структурное подразделение, заинтересованные структурные подразделения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• От 14 до 30 дней для публичного обсуждения (минимальный срок проведения публичных обсуждений может быть сокращен по решению председателя Банка России)</li> <li>• 10 рабочих дней для рассмотрения замечаний, поступивших после окончания публичного обсуждения</li> <li>• 10 рабочих дней для подготовки заключения заинтересованного структурного подразделения</li> </ul>
Подготовка сводной таблицы замечаний и предложений	Ответственное структурное подразделение	21 рабочий день
Подготовка проекта заключения об ОРВ	Ответственное структурное подразделение	Срок не регламентирован
Согласование проекта заключения	Заинтересованные структурные подразделения	Пять рабочих дней
Размещение доработанного проекта акта, пояснительной записки, заключения об ОРВ на сайте Банка России	Ответственное структурное подразделение; Департамент по связям с общественностью	Срок не регламентирован

Источник: составлено автором статьи на основе Положения Банка России от 22 сентября 2017 года № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России»

Source: compiled by the author using the Regulation of the Central Bank of Russia of September 22, 2017, No. 602-P "On the Rules of Preparation of Regulatory Acts of the Central Bank of Russia"

Согласно пункту 4.7 Положения, ответственное структурное подразделение самостоятельно определяет необходимость и срок повторного размещения на официальном сайте доработанного проекта акта, сводной таблицы замечаний и предложений и заключения об ОРВ. Каким образом следует действовать ответственному структурному подразделению, чтобы разместить все перечисленные документы на официальном сайте, Положением не уточняется. Однако в том случае, если такая необходимость не возникнет, в Положении указано, что каждому субъекту регулирования, принявшему участие в публичном обсуждении проекта акта, ответственное структурное подразделение подготавливает проект письма, в котором отражается учет результатов поступивших замечаний и предложений и (или) причины их отклонения. При этом ни срок направления указанного письма, ни лицо, уполномоченное подписать его, Положением не закреплены. Поскольку замечания и предложения можно направлять в электронной и бумажной форме, но нельзя оставить на сайте и посмотреть комментарии разработчика (как, например, это реализовано на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) в соответствии с Правилами № 1318), право субъектов регулирования на получение обратной связи по представленным замечаниям

и предложениям к проекту акта и пояснительной записке не имеет механизма реализации.

В то же время, согласно пункту 4.5 Рекомендации, результаты ОРВ и предложения по регулированию должны обсуждаться в ходе публичных консультаций в течение достаточного времени, позволяющего заинтересованным сторонам рассмотреть предлагаемое регулирование и направить соответствующие замечания и предложения. В разделе 4 приложения № 1 к Рекомендации отмечено, что результаты публичных консультаций вместе с индивидуальным вкладом каждой заинтересованной стороны должны быть опубликованы (преданы гласности), в том числе в режиме онлайн, что позволит обеспечить высокий уровень прозрачности и снизить риски произвола регулирующих органов. Как видно из закрепленных Положением требований, сроки публичных консультаций по проекту акта Банка России устанавливаются произвольно, а заинтересованные стороны не имеют никаких гарантий получения обратной связи от регулятора. Указанная проблема характерна и для ряда зарубежных стран. В частности, по оценке ОЭСР, заинтересованные стороны получают обратную связь по направленным ими предложениям в ходе публичных консультаций только в 40 % госу-

дарств-членов Европейского союза<sup>3</sup>. В то же время пункт 20 Правил № 1318 обязывает разработчика проекта рассмотреть все полученные в ходе публичных обсуждений замечания и прокомментировать их в сводке предложений, которая должна быть размещена на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) не позднее 20 рабочих дней со дня окончания публичного обсуждения.

На ответственное структурное подразделение пунктом 4.8 Положения возлагается обязанность по подготовке заключения об ОРВ проекта акта, которое должно быть утверждено руководителем ответственного структурного подразделения до направления проекта акта на согласование в иные подразделения Банка России. Срок подготовки заключения об ОРВ Положением не регламентирован. В отдельных случаях проект заключения об ОРВ может быть направлен в заинтересованные структурные подразделения Банка России на согласование, срок которого не может превышать пяти рабочих дней со дня его получения (пункт 4.8 Положения). Полный перечень этапов проведения ОРВ проектов актов Банка России приведен в **таблице** с указанием исполнителя по каждому этапу и сроку его осуществления.

Таким образом, ответственное структурное подразделение не только подготавливает необходимые документы для проведения ОРВ проекта акта, но и само оценивает качество проведенного ОРВ. В разделе 3 Рекомендации указано, что качеством проведенной ОРВ должен заниматься надзорный орган (*oversight body*), уполномоченный проводить оценку качества ОРВ, подготавливать соответствующие отчеты или заключения (п. 3.3 Рекомендации). В рассматриваемом случае исполнитель ОРВ и контролер качества ОРВ совпадают не на уровне одного органа-регулятора, а на уровне одного структурного подразделения. Установленный Положением механизм регулирования позволяет усомниться в возможности непредвзятой и адекватной оценки качества ОРВ. Более того, Банк России не размещает на официальном сайте заключения об ОРВ: формально такое полномочие у ответственного структурного подразделения есть, но реального его исполнения нет. Порядок и сроки размещения заключения об ОРВ на официальном сайте тоже не установлены. Анализ информации официального сайта Банка России показывает, что заключения об ОРВ на сайте не размещаются.

Вместе с тем, согласно пунктам 3.4 и 6.3 Рекомендации, деятельность надзорного органа по оценке качества ОРВ должна сама периодически оцениваться. В приложении 1 к Рекомендации указано, что надзорные органы должны быть под контролем со

стороны главы государства, министра, законодательного органа или общественности. В соответствии с разделом 6 Рекомендации уполномоченные органы обязаны регулярно публиковать отчеты о функционировании ОРВ. Однако Положение такой обязанности не содержит, в связи с чем Банк России не публикует информацию о количестве и видах подготовленных заключений об ОРВ. Общественный надзор за качеством проводимого ОРВ можно обеспечить лишь путем публикации текстов заключений об ОРВ на официальном сайте Банка России, а также опубликования на этом же сайте ежегодных докладов о проведенных ОРВ проектов актов, подготовленных заключениях об ОРВ, при направлении подобных докладов Президенту Российской Федерации или в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Ничего из этого рассматриваемым Положением не предусмотрено, что означает невозможность оценки качества подготовки заключений об ОРВ Банком России, совмещающим роль регулятора и надзорного органа в сфере ОРВ.

#### Альтернативные варианты регулирования

Закрепленная в Положении форма заключения об ОРВ предусматривает указание обоснования необходимости и достаточности регулирования с учетом альтернативных вариантов, предложенных в ходе публичного обсуждения. В пояснительной записке, согласно приложению 1 к Положению, раздел об альтернативных вариантах регулирования отсутствует. Таким образом, Положением закреплено, что альтернативные варианты регулирования должны представить субъекты регулирования, приняв участие в публичных консультациях. Если в ходе публичных консультаций альтернативных вариантов регулирования предложено не будет, то Банк России не обязан рассматривать альтернативные своей регуляторной инициативе подходы. Указанная правовая конструкция противоречит принципам регуляторной политики, закрепленным в документах ОЭСР. Так, согласно пункту 4.3 Рекомендации, ОРВ проводится в целях анализа альтернативных способов решения задач государственной политики, который должен включать вариант бездействия (*no action option*) или базовый сценарий (*baseline scenario*) для выбора наиболее эффективного подхода.

Следовательно, рассмотрение альтернативных вариантов регулирования, в том числе варианта отказа от регулирования, – это необходимый элемент ОРВ и в первую очередь обязанность разработчика, а не субъектов регулирования. В приложении к докладу ОЭСР «Лучшие принципы регуляторной политики: оценка регулирующего воздействия» (2020) под названием «Пристальный взгляд на пропорциональность и пороговые критерии для ОРВ»

3 Better Regulation Practices across the European Union 2022. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022\\_6e4b095d-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022_6e4b095d-en)

## Правовой аспект

подчеркивается, что определение глубины проведения ОРВ должно начинаться на ранней стадии, когда лица, определяющие политику, оценивают проблему – возможно, даже до рассмотрения необходимости вмешательства – и определяют регуляторные и нерегуляторные альтернативы<sup>4</sup>. Необходимость анализа различных вариантов регулирования, в том числе нерегуляторных (non-regulatory) вариантов удовлетворения потребностей граждан и бизнеса, отмечена в докладе ОЭСР «Лучшие регуляторные практики Европейского Союза 2022»<sup>5</sup>, посвященном рассмотрению практики проведения ОРВ, публичных консультаций и оценки фактического воздействия в государствах-членах Европейского союза.

Сравнительный анализ пояснительной записки и заключения об ОРВ, требования к которым сформулированы в Положении, показывает, что различаются указанные документы незначительно. Так, срок публичных консультаций указывается только в пояснительной записке. В заключении об ОРВ должна содержаться (1) информация о наличии либо отсутствии в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов регулирования, а также (2) обоснование необходимости и достаточности регулирования правовых отношений установленным в проекте акта способом (в том числе с учетом анализа альтернативных вариантов регулирования, предложенных в ходе публичного обсуждения). Остальные сведения, указываемые в пояснительной записке и в заключении об ОРВ, являются общими для обоих документов.

В приложении к Рекомендации Совета по повышению качества государственного регулирования (1995)<sup>6</sup> приведен перечень основных вопросов (Reference Checklist for Regulatory Decision-making), необходимых для разработки и внедрения лучших регуляторных практик:

- 1) правильно ли определена проблема;
- 2) оправдано ли государственное вмешательство;
- 3) является ли регулирование наилучшей формой государственного вмешательства;
- 4) есть ли правовая основа регулирования;

- 5) правильно ли определен уровень государственного вмешательства;
- 6) оправдывают ли преимущества регулирования возможные затраты, связанные с его исполнением;
- 7) является ли прозрачным распределение издержек и выгод между различными социальными группами;
- 8) является ли регулирование ясным, последовательным, понятным и доступным субъектам регулирования;
- 9) все ли заинтересованные стороны имели возможность изложить свою позицию относительно предлагаемого регулирования;
- 10) каким образом будет достигаться соответствие регулированию.

Указанные вопросы используются в государствах-членах ОЭСР в целях повышения качества принимаемых решений, в том числе обеспечивают обновление правовой и фактической базы регулирования, упорядоченность и предсказуемость принимаемых решений и повышают уровень прозрачности нормотворчества [Carroll, 2010. P. 113–122; Kirkpatrick, Parker, 2004. P. 333–344]. Если сравнить приведенный выше перечень вопросов с требованиями Положения по наполнению пояснительной записки и заключения об ОРВ, можно увидеть, что большинство из этих вопросов в указанных документах отсутствуют. Так, при проведении ОРВ проекта акта Банка России разработчик не анализирует альтернативные варианты регулирования, не оценивает ясность, доступность, понятность предлагаемого регулирования, не указывает меры, благодаря которым будет обеспечено соответствие требованиям, не указывает правовые основания регулирования, не оценивает распределение выгод и издержек регулирования между различными субъектами.

## Заключение

Проведенный анализ правового регулирования ОРВ проектов актов Банка России показывает, что действующее регулирование не в полной мере отвечает принципам, закрепленным в Рекомендациях ОЭСР, касающихся регуляторной политики и инструментов «умного регулирования». Процедура ОРВ, реализованная в Банке России, содержит ряд существенных недостатков: предмет ОРВ – перечень актов, подлежащих ОРВ, – не определен, что не позволяет говорить о соблюдении или несоблюдении принципа пропорциональности; процедуру ОРВ можно «обойти» при наличии решения председателя Банка России; сроки проведения публичных обсуждений проекта акта и пояснительной записки к нему могут варьироваться на основании непрозрачных критериев; проведение ОРВ и оценка его

4 A closer look at proportionality and threshold tests for RIA: Annex to the OECD Best Practice Principles on Regulatory Impact Assessment, 2020. [https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf?\\_ga=2.141533938.1380356298.1657191974-1934142046.1657030584](https://www.oecd.org/regreform/Proportionality-and-threshold-tests-RIA.pdf?_ga=2.141533938.1380356298.1657191974-1934142046.1657030584)

5 Better Regulation Practices across the European Union 2022. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022\\_6e4b095d-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union-2022_6e4b095d-en)

6 Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. 1995. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>

качества осуществляется одним и тем же структурным подразделением; обязанность публикации комментариев к полученным замечаниям, заключения об ОРВ, регулярных докладов об ОРВ у Банка России отсутствует; минимальна вероятность того, что отрицательное заключение об ОРВ может

заблокировать принятие регуляторного решения. Повышение качества проводимого ОРВ проектов актов Банка России возможно только при условии доработки правового регулирования процедуры в соответствии с принципами регуляторной политики ОЭСР.

## Литература

- Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярчук М.С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М., 2018.
- Земцов А.С. Принципы финансовой деятельности Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты: диссертация... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 108–109.
- Пастушенко Е.Н., Неверова Н.В., Земцова Л.Н. Роль правовых актов Центрального банка Российской Федерации в обеспечении стабильности финансового рынка на современном этапе. *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. 2022. С. 262–267.
- Пресняков М.В. Акты Центрального Банка России как особый источник финансового права. *Среднерусский вестник общественных наук*. 2016. С. 245–251.
- Регуляторная политика Российской Федерации: правовые про-

- блемы формирования и реализации / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М.: ИЗиСП, Инфотропик Медиа, 2022.
- Теория и практика регуляторной политики в России: монография / под ред. А.Б. Дидикина. М.: Проспект, 2020.
- Управление через право: регуляторная политика в России и за рубежом: сборник материалов Международной научно-практической конференции (г. Москва, 31 марта 2021 года) / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. М.: ИЗиСП, Инфотропик Медиа, 2022.
- Carroll P. Does regulatory impact assessment lead to better policy? *Policy and Society*. 2010. Vol. 29(2). P. 113–122. In English
- Kirkpatrick C., Parker D. Regulatory impact assessment and regulatory governance in developing countries. *Public Administration and Development*. 2004. Vol. 24(4). P. 333–344. In English

## References

- Golodnikova A.E., Efremov A.A., Sobol D.V., Tsygankov D.B., Shklyaruk M.S. Regulatory policy in Russia: key trends and the architecture of the future. Moscow, 2018. In Russian
- Governance through law: regulatory policy in Russia and abroad: proceedings of the International Scientific and Practical Conference (Moscow, March 31, 2021) / edited by A.F. Nozdrachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykov. Moscow: IZiSP, Infotropik Media, 2022. In Russian
- Pastushenko E.N., Neverova N.V., Zemtsova L.N. The role of legal acts of the Central Bank of the Russian Federation in ensuring the stability of the financial market at the present stage. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*. 2022. P. 262–267. In Russian

- Presnyakov M.V. Acts of the Central Bank of Russia as a special source of financial law. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk*. 2016. P. 245–251. In Russian
- Regulatory policy of the Russian Federation: legal problems of formation and implementation / edited by A.F. Nozdrachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykov. Moscow: IZiSP, Infotropik Media, 2022. In Russian
- Theory and practice of regulatory policy in Russia: monograph / edited by A.B. Didikin. Moscow: Prospekt, 2020. In Russian
- Zemtsov A.S. Principles of financial activities of the Central Bank of the Russian Federation: financial and legal aspects: dissertation of a Candidate of Legal Sciences. Saratov, 2014. P. 108–109. In Russian

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

**Марина Евгеньевна Бабич**, кандидат юридических наук, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3-го класса, автор Telegram-канала @RegulatoryShark, преподаватель Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: me.babich@igsu.ru  
ORCID: 0000-0002-2479-4330

**Для цитирования:** Бабич М.Е. Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных актов Банка России. *Государственная служба*. 2023. № 1. С. 6–13.

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

**Marina E. Babich**, Candidate of Sci. (Law), 3rd class adviser to the State Civil Service of the Russian Federation, author of the @RegulatoryShark Telegram channel, lecturer Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: me.babich@igsu.ru  
ORCID: 0000-0002-2479-4330

**For citation:** Babich M.E. Regulatory impact assessment for draft regulatory acts of the Central Bank of Russia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. No. 1. P. 6–13.