

УДК 338.246.2

Р.А. Эльмурзаева

ЭЛЕКТРОННОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО КАК ОСОБЫЙ ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Рассматривается опыт развития электронного нормотворчества в контексте реализации программ регулирования. Выделены факторы, которые способствовали развитию электронного нормотворчества на примере США. Дана характеристика внешней и внутренней сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуры взаимодействия между регулируемыми институтами. Приведены ключевые барьеры в сфере информирования, коммуникаций и взаимодействия в процессе нормотворчества. Предложено рассматривать электронное нормотворчество как инструмент государственной политики, позволяющий установить обратную связь между регулирующими формальными и неформальными институтами.

Ключевые слова: государственная политика, электронное нормотворчество, оценка регулирующего воздействия.

В рамках совершенствования государственной экономической политики как составной части политического процесса значительный интерес представляет исследование государственного регулирующего воздействия с позиции обоснования и эффективности применения норм, правил поведения, закрепленных законодательно. Проблемы действия правовых норм во многом обусловлены тем, что разработанное законодательство не соответствует объективной действительности – ожиданиям заинтересованных сторон политики, что является препятствием достижения социального и экономического прогресса и причиной политических конфликтов.

Еще в 1970-х гг., экономистами, политологами и социологами было отмечено, что для регулирования характерны преднамеренные, в том числе и недобросовестные, действия политических и экономических агентов в защиту собственных, а не общественных интересов. Интерес, по А.Ф. Бентли, обнаруживает себя в групповом действии. Опираясь на логику коллективных действий М. Олсона, когда ключевыми факторами политического и экономического поведения являются интересы группы и её поведение, Дж. Стиглер обосновал, что группы интересов с большими организационными полномочиями и ресурсами стремятся использовать политическую власть для улучшения в первую очередь собственного экономического состояния (крупнейшие компании формируют спрос на регулирование и защищают не потребителя, а самих себя от конкуренции) [1]. Группы интересов стремятся сформировать такие правила поведения, которые уменьшают их издержки, обеспечивают субсидии, устраняют барьеры для деятельности и ограничивают конкурентов. Причиной этого является слабая организация коллективных действий меньших по влиянию групп, во многом обусловленная высокими издержками на объединение малых групп, чьи интересы в основном и являются

общественными. С. Пельтцман, развивая теорию регулирования в части формирования предложения на него, рассматривает регулятора как «законодателя», со всеми вытекающими избирательными мотивами. Интересы групп, представленные в государственных органах, начинают конкурировать между собой, предлагая политическую поддержку в обмен на благоприятное законодательство [2]. В таких условиях прозрачность регулирования является единственным гарантом того, что оно служит общественному интересу.

В последние десятилетия ключевыми событиями в развитых странах мира стали раскрытие информации и участие общественности в нормотворческом процессе. Основными направлениями современных программ регулирования являются адекватное восприятие последствий предлагаемых воздействий, применение новых инструментов, становление новых институтов, и, как следствие, формирование государственной политики на новом качественном уровне.

Сегодня почти все основные аспекты современной общественной жизни в значительной степени зависят от правил, установленных регулируемыми институтами. В таких условиях ставка в регуляторной политике делается на преодоление информационного и временного разрыва, связанного с разработкой, принятием и применением правил. Правила должны быть основаны на достижении конкретных результатов, определение которых возможно благодаря консенсусу государственного («административного») и социального регулирующего института, который функционирует в качестве альтернативы и дополнения государственному. Это предполагает расширение степени участия и вовлечения общественности в процесс нормотворчества – формулирования, корректировки либо отмены установленных норм и правил. Нормотворчество является особым инструментом государственной политики, позволяющим установить обратную связь между регулирующими формальными и неформальными институтами в целях информирования, коммуникаций и взаимодействия.

Для достижения указанных задач в практике многих стран применяется новый аналитический инструмент – «электронное нормотворчество» (electronic rulemaking, e-rulemaking), позволяющее гражданам, малому бизнесу, корпорациям, общественным организациям и всем уровням власти дистанционно принимать участие в процессе обсуждения предлагаемых регулирующих норм и правил, публиковать комментарии, а также отслеживать прогресс нормотворчества в режиме онлайн. Использование такой технологии позволяет упорядочить и совершенствовать нормативно-правовое регулирование в части извлечения и анализа регуляторными органами огромных объемов информации из различных источников для обоснования целесообразности регулирующего воздействия [3].

Впервые идея электронного нормотворчества активно стала внедряться в практику государственного управления в США и представляет, на наш взгляд, наиболее полную формализованную систему электронного нормотворчества, несмотря на наличие подобного инструмента в части организации доступа общественности к правительственной информации в странах Европы, Канаде, Австралии, Новой Зеландии, Корее и др.

Электронное нормотворчество явилось естественной стадией эволюции административной реформы в части расширения полномочий исполнительной власти в нормотворческом процессе. Это впоследствии нашло отражение в Законе об административной процедуре (The Administrative Procedure Act, APA, 1946), закрепляющем порядок разработки и издания нормативных актов регулирующими органами. В результате принятия данного закона стала очевидной необходимость разграничения между понятиями «судебное решение» и «нормотворчество». Так, судебное решение трактуется как деятельность органа особой или индивидуализированной применимости (суда). Нормотворчество понимается как деятельность государственного органа общей применимости по формулированию, внесению изменений или аннулированию правил для реализации закона и интерпретации политики.

Существенным положением также является закрепление за регуляторным органом обязанности официально информировать общественность о планируемой и окончательной нормотворческой деятельности посредством публикации вводимых правил в Федеральном регистре с возможностью любому заинтересованному лицу прокомментировать содержание предлагаемого правила. Усиление общественного давления на государственные органы в связи с непрозрачностью принятия правил и доминирования групп интересов при их принятии обусловило принятие Закона о свободе информации (Freedom of Information Act, FOIA, 1966), который обязывает государственные органы информировать и обеспечивать доступ общественности к правительственной информации.

Развитию электронного нормотворчества также способствовала инициатива президента США Д. Форда. Эта инициатива предполагала обязательность обсуждения возможных экономических последствий предлагаемых государством регуляций [4]. Практическая реализация в государственном масштабе мер по повышению качества и эффективности новых и существующих правил начата администрацией Р. Рейгана в 1981 г. в целях сокращения масштабов и объема регулирующего воздействия [5]. Основной причиной подобного решения явился рост в геометрической прогрессии регулируемых процедур и объема документации. В частности, отмечается системный характер всплеска нормотворческой деятельности в период президентских выборов («полуночное регулирование») в качестве последней попытки уходящего в отставку правительства сохранить своё влияние в будущем и наложить затраты на новое правительство [6].

Важно подчеркнуть закрепление политических инициатив, отражающих новую политику в области регулирования и в законодательстве. Executive Order 12291 «Планирование и анализ регулирования» содержит требование проведения анализа экономически значимых правил, принятие которых приемлемо в случае, «если потенциальная польза для общества перевешивает потенциальные издержки» [7]. Подобные правила означают любое регулирование, которое может привести к годовому эффекту влияния на экономику, эквивалентному 100 млн долл., или более значительному увеличению затрат или цен для потребителей, отдельных отраслей промышленности, федеральных, государственных или органов местного самоуправления, или географических регионов, или значительному неблагоприятному воздействию на кон-

курунцию, занятость, инвестиции, производительность, инновации, или на способность национальных предприятий конкурировать с иностранными предприятиями на внутреннем и мировом рынках.

Данный документ сформулирован на основе концепции «качества жизни» в области экологической политики в 1970 г., предложенной администрацией Р. Никсона. Концепция требовала краткого описания целей регулирования, рассматриваемых альтернатив, сравнение выгод и затрат, связанных с каждой из них, и причины для выбора предлагаемой альтернативы. В качестве аналитического инструмента был предложен экономический анализ правил, касающихся качества окружающей среды, защиты прав потребителей, охраны труда, здоровья и безопасности населения [8]. В дальнейшем сфера применения анализа расширилась от экологических норм к другим сферам жизнедеятельности. Например, при администрации Д. Форда все федеральные ведомства должны были учитывать инфляционный эффект от предлагаемых «экономически значимых» правил. Так, агентства должны были проанализировать стоимость регулирующего воздействия на потребителей, предприятия, рынки, влияние на производительность наемных работников, бизнес или власть любого уровня, воздействие на конкуренцию и эффект от поставок важнейших видов продукции и услуг.

С 1993 г. «философия» регулирования пересмотрена Executive Order 12866. Существенным регулирующим действием является любое правило, которое может [9]:

- «привести к ежегодной экономии 100 млн долл. или больше или окажет негативное влияние в материальном выражении на экономику, сектор экономики, производительность труда, конкуренцию, рабочие места, окружающую среду, здравоохранение или безопасность, или государственные, местные, или племенные правительства или сообщества;

- вызвать серьёзную несогласованность или иным образом повлиять на действия, предпринятые или планируемые другим агентством;

- существенно изменить бюджетные последствия пособий, субсидий, платы за пользование или кредитных программ или изменить права и обязанности их получателей;

- поднимать новые политические и правовые вопросы, вытекающие из правовых мандатов, приоритетов президента или принципов, сформулированных в этом правительственном распоряжении».

За регуляторным органом при разработке нормативных актов установлена обязанность четко определять спектр и масштаб проблем, идентифицировать провалы рынка (рыночная власть, отсутствие информации) в письменной форме, применять анализ затрат и выгод от воздействия, проводить оценку рисков и производительности. Реализация данного положения на практике показала, что сбор, обработка, анализ и передача информации составляют наибольшую часть административных расходов, связанных с нормотворчеством [10]. Консультирование с заинтересованными сторонами может проводиться не так часто, как это необходимо для решения возникающих проблем, а работа с письменными обращениями приводит к излишней бюрократизации. Появление и развитие Интернета способствовало решению этой

проблемы посредством развития информационно-коммуникационных технологий применительно к процессу нормотворчества.

С начала 1990-х гг. стали активно создаваться веб-сайты регуляторных органов, которые позволили общественности осуществлять поиск правил, опубликовать замечания в электронном виде и отслеживать прогресс нормотворчества в режиме онлайн. Например, в 1994 г. был организован единый интернет-доступ ко всем федеральным нормативным актам, а уже в 1998 г. Министерство транспорта США первым создал электронный реестр нормотворческой деятельности, чья практика впоследствии стала широко распространяться и на другие регуляторные органы.

Современная система электронного нормотворчества является элементом современного электронного государства и представлена тремя уровнями организации потока информации:

1) электронного досье, представляющего собой хранилище оцифрованных версий нормативно-правовых документов;

2) закрытого интерфейса для внутренних межведомственных коммуникаций между различными государственными органами и учреждениями. В качестве координатора межведомственной экспертизы принятия всех значимых регулирующих мер является Бюро информации по вопросам регулирования (The Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA). Появление ведомства в 1980 г. связано с расширением возможностей исполнительной власти применительно к формированию регуляторных воздействий и вызвано принятием Закона о сокращении документооборота;

3) открытого интерфейса Regulations.gov (образованного в 2003 г.) для внешних коммуникаций, обеспечивающего доступ граждан к политическому процессу и нормотворческой деятельности, к материалам электронного досье с возможностью их комментария и выражения замечаний. Ключевую роль в рассмотрении и пересмотре действующих регуляций, прежде чем они будут закреплены законодательно, выполняет Бюро управления и бюджета (Office of Management and Budget, OMB).

Практики выделяют два поколения электронного нормотворчества [11]. Первое поколение сфокусировано на обеспечении информацией, связанной с регулированием по типу «уведомление – комментарий», тем самым повышая прозрачность и подотчетность деятельности регуляторных органов. Второе поколение электронного нормотворчества предполагает обеспечение общественности всей информацией, связанной с регулированием и нормотворческим процессом (за исключением вопросов, касающихся обеспечения национальной безопасности). В основе второго поколения находится широкое использование социальных технологий для достижения, что, на наш взгляд, обеспечит итеративность принятия правил (норм): «уведомление – комментарий – окончательное объявление правил – внесение изменений».

Формирование онлайн-среды для обсуждения политических решений и выявления реакции на правила, предложенные федеральными ведомствами, осуществляется и социальными институтами. Например, созданный сайт regulationroom.org в результате совместной работы междисциплинарной группы преподавателей и студентов, E-rulemaking Cornell Initiative (CeRI), в Корнельском университете (США), Департаментом транспорта (DOT) и при под-

держке the Legal Information Institute. С 1999 г. сайт является экспериментальной платформой для обучения и участия общества и проведения «социально-интеллектуальных вычислений» («socially intelligent computing»), позволяющей осуществлять информационную поддержку приобретения знаний и объединить социальные сети, веб-технологии и другие инновационные методы для расширения сотрудничества между обществом и государством и упрощения межведомственного обмена информацией. Предпосылки необходимости формирования подобного рода сайта связаны с решением таких вопросов, как обучение пользователей процессу регулирования, формирование интереса общественности к предлагаемым нормам, осознание контекста проблемы регулирования и учет комментариев при принятии окончательного решения регулирующими органами. Существуют и другие неправительственные информационные порталы, позволяющие повысить прозрачность и открытость деятельности государственных органов с точки зрения улучшения доступа гражданского общества к правительственной информации.

Таким образом, очевидными факторами, которые способствовали развитию электронного нормотворчества, явились:

1) приверженность руководства на высшем политическом уровне к повышению качества государственного управления;

2) реинжиниринг нормотворческого процесса в рамках административной реформы;

3) выделение четких критериев существенного регулирующего воздействия для возможности анализа последствий его принятия;

4) создание и развитие информационно-аналитических систем для организации эффективной коммуникационной инфраструктуры межведомственного взаимодействия;

5) формирование внутренних и внешних партнерских связей с заинтересованными сторонами.

Анализируя практические аспекты электронного нормотворчества, необходимо отметить два важных обстоятельства. С одной стороны, внедрение электронного нормотворчества направлено на построение *внутренней* сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуры взаимодействия между формальными регулирующими институтами. Её назначением является:

– оперативное получение информации и коррекция действий при разработке и обосновании предлагаемых норм, что способствует снижению значительного объема бумажной документации;

– выявление причин регуляторных неудач, определение существующих проблем в регулировании определенных сфер жизнедеятельности для обоснованного выбора вариантов их решения;

– проведение мониторинга эффективности действия норм, обеспечивая производительность и прозрачность деятельности регуляторных органов;

– координация действий государственных органов, участвующих в разработке и обзоре практики регулирования, что также влияет на оперативность и своевременность принятия норм;

– повышение качества нормотворческой деятельности в результате структуризации и циркуляции информации между регуляторными органами;

– сокращение бюджетных расходов на деятельность регуляторных органов, повышение эффективности и прозрачности этих расходов.

Существенными ограничениями межведомственной организации деятельности формальных регулирующих институтов являются необходимость перенастройки сайтов государственных органов (преодоление разногласий по поводу функциональности и дизайна в системе межведомственного обмена информацией), наличие и полномочия координационного органа, обеспечивающего межведомственное взаимодействие, наличие аналитических технологий организации и обработки интенсивного потока информации и комментариев общественности, готовность и наличие профессиональных навыков у государственных служащих, что в конечном итоге приводит к существенным издержкам на функционирование подобного регулирующего инструмента.

С другой стороны, электронное нормотворчество направлено на формирование *внешней* сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуры взаимодействия посредством:

– предоставления информации как возможности заинтересованным сторонам освоить базовые элементы нормотворческого процесса, получить знания относительно вводимого и действующего набора правил и каким образом они могут повлиять на заинтересованные стороны;

– получения информации от заинтересованных лиц в части изменении (введения, реконструкции или аннулирования) правил для уточнения диапазона регулирования, возможных последствий и альтернатив;

– определения качества фактической информации, выявления ошибок или получения альтернатив, удовлетворяющих широкий спектр интересов (компромисс, компенсация, резолюция, соглашение);

– снижения конфликта между заинтересованными сторонами – участие общественности должно быть процессом выявления общих норм и ценностей, а не рычагом для осуществления воли одной группы заинтересованных сторон;

– включения общественных ценностей, предпочтений, знаний в процесс принятия решений, что в целом повышает общественное доверие к деятельности государственных органов;

– распространения социальных инициатив;

– цивилизованной реализации права «знать информацию», права «выразить мнение» и права «участвовать в нормотворчестве», что в целом отождествляется с базовыми демократическими ценностями;

– снижения временных, организационных и финансовых издержек.

Нельзя не видеть, что основными недостатками электронного нормотворчества являются недостатки, присущие электронному государству в целом. Речь идет об отсутствии равенства публичного доступа к Интернету, достоверности информации в сети, игнорировании правительственного сайта в силу низкого доверия к государственным институтам, наличии скрытых повесток для группы интересов, которые могут повлиять на общественное мнение, и др. Тем не менее, несмотря на указанные возможности и продолжающиеся дискуссии об интегральном эффекте электронного нормотворчества, следует отметить необходимость его использования в качестве инструмента обратной

связи для оценки регулирующего действия – установления причинно-следственной связи между мерами регулирования и решением проблемы, на которое оно направлено, последствий принимаемых мер, упорядочивания нормотворческой деятельности и повышения качества законодательных инициатив.

Нормотворчество при формировании государственной политики требует привлечения общественности, а не только их представителей в органах власти для преодоления таких общеизвестных проблем, как конфликт групп интересов при принятии норм, отсутствие у общественности элементарных знаний о многих проблемах социально-экономического развития, игнорирование политиками общественных ценностей и предпочтений, исключение возможностей для исправления ошибок регулирования и поиска различных вариантов политики и др. Веб-технологии электронного нормотворчества позволяют охватить аудиторию, которая не может регулярно взаимодействовать с государственными органами, в том числе формируемые социальные институты – неправительственные организации, выступающие как посредники организации обратной связи.

Таким образом, государственное регулирование следует рассматривать как аналитико-совещательный процесс относительно последствий регулируемых мер для участников общественных отношений и как результат фактического воздействия норм права на социально-экономические процессы. Степень включенности государственных и общественных институтов в процесс нормотворчества во многом определяет новый качественный уровень государственной политики – повышение обоснованности, оперативности и гибкости политики. В то же время нормотворческий процесс воспринимается как тот, в котором доминируют группы по интересам и во многом непрозрачен для общественности, что порождает новый круг проблем – готовность проявлять политическую и социальную инициативы. В сфере коллективного действия наблюдается сложная структура мотивационных предпочтений, технических, социокультурных барьеров, что требует дополнительных кросс-дисциплинарных исследований последствий внедрения подобного регулирующего инструмента.

Литература

1. *Stigler George J.* The theory of economic regulation // *The Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Vol. 2, № 1. Spring. P. 3–21.
2. *Peltzman S.* Political Participation and Government Regulation Chicago. University of Chicago Press, 1998. 346 p.
3. *Coglianesi C.* E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process. Regulatory Policy Program Working Paper RPP-2004-02 Cambridge MA [Electronic source]: Center for Business and Government, John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2004. URL: <http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/research/rpp/RPP-2004-02.pdf2> (accessed: 21.02.2013).
4. *Ford Gerald R.* Inflation Impact Statements. Executive Order 11821. White House, November 27, 1974. [Electronic source]: Center for Effective Government. 2013. URL: <http://www.foreffectivegov.org/files/regs/library/eo11821.pdf> (accessed: 21.02.2013).
5. *Carlson J.L., Branden J.B., Martin D.W.* Implications of Executive Order 12291 for Discretion in Environmental Regulation. 12 B.C. Envtl. Aff. L. Rev. 313. 1985 [Electronic source]: Digital Commons @ Boston College Law School. 2013. URL: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol12/iss2/4> (accessed: 11.01.2013).

6. Brito J., Ruy V. de. Midnight Regulations and Regulatory Review. Working paper no. 08-34 september 2008 [Electronic source]: The Mercatus Center at George Mason University. 2013. URL: <http://mercatus.org/publication/midnight-regulations-and-regulatory-review> (accessed: 17.01.2013).

7. Executive Order 12291. 1981. Federal regulation [Electronic source]: The U.S. National Archives and Records Administration. 2013. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html> (accessed: 19.01.2013).

8. Conley J. Greene II Environmentalism contained: a history of corporate responses to the new environmentalism. A dissertation presented to the faculty of princeton university in candidacy for the degree of doctor of philosophy P.159. [Electronic source]: The Center for Regulatory Effectiveness. 2013. URL: http://thecre.com/pdf/20090423_conley_dissertation.

9. Executive Order 12866. 1993. Federal regulation [Electronic source]: The U.S. National Archives and Records Administration. 2013. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf> (accessed: 20.02.2013).

10. Kerwin C.M., Furlong S.R. Rulemaking: how government agencies write law and make policy., 4th Edition CQ Press. 2010. 296 p.

11. Brito J. The promise and limits of e-rulemaking [Electronic source]: The Mercatus Center at George Mason University. 2013. URL: http://mercatus.org/sites/default/files/publication/promise-and-limits-of-e-rulemaking_1.pdf (accessed: 20.02.2013).