

## **Роль оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов в совершенствовании правового регулирования образовательной деятельности\***

*Е.С. Аничкин, К.Е. Коваленко*

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

## **The Role of the Assessment of the Regulatory Impact of Legal Acts in Improving the Legal Regulation of Educational Activities**

*E.S. Anichkin, K.E. Kovalenko*

Altai State University (Barnaul, Russia)

Состояние образовательного законодательства предопределяет необходимость повышения качества его содержания и эффективности действия. Анализ мировой практики показывает, что как избыточное, так и недостаточное регулирование социально-экономических процессов негативно сказывается на экономическом развитии, социальной и политической обстановке в стране, формируя негативные тенденции и низкую эффективность государственного регулирования. Для уменьшения степени воздействия этих негативных факторов используются различные правовые инструменты, одним из которых является оценка регулирующего воздействия.

В настоящее время оценка регулирующего воздействия становится обязательным элементом нормотворческой деятельности. Однако ее применение требует серьезного институционального и методического обеспечения, определения и формализации функций участников и применяемых процедур, что и определяет целесообразность исследования теоретических основ, практического опыта и лучших практик оценки регулирующего воздействия.

Целью процедуры является выработка мнения по вопросу достижения в процессе действия нормативного правового акта заявленных целей правового регулирования, а также оценка положительных и отрицательных последствий действия нормативного правового акта и, возможно, представление предложений об отмене или изменении нормативного правового акта или его отдельных положений.

**Ключевые слова:** образовательное законодательство, оценка регулирующего воздействия, правовые последствия, дефект законодательства, показатель реализуемости.

The state of the educational legislation predetermines the need to improve the quality of its content and the effectiveness of the action. The analysis of world practice shows that both excessive and inadequate regulation of social and economic processes negatively affects the economic development, social and political situation in the country, forming negative trends and low efficiency of state regulation. Various legal instruments are used to reduce the impact of these negative factors, one of which is the assessment of the regulatory impact.

At present, the assessment of the regulatory impact is becoming an indispensable element of norm-setting. However, its application requires serious institutional and methodological support, the definition and formalization of the functions of participants and the procedures applied, which determines the feasibility of researching the theoretical foundations, practical experience and best practices to assess regulatory impact.

The purpose of the procedure is to develop an opinion on the achievement of the stated objectives of legal regulation in the process of the regulatory legal act, as well as to assess the positive and negative consequences of the regulatory legal act, and, possibly, the submission of proposals for the cancellation or amendment of a regulatory legal act or its individual provisions.

**Key words:** education legislation, assessment of regulatory impact, legal consequences, defect of legislation, indicator of realizability.

DOI 10.14258/izvasu(2017)6-05

---

\* Материал подготовлен в рамках гранта РГНФ №16-03-00065/16 «Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов и государственных программ в сфере профессионального образования России»

Результаты развития российской образовательной системы свидетельствуют о приоритете стратегических инструментов в государственной политике. В последние десятилетия были разработаны и приняты документы долгосрочного горизонта планирования: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [1], Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 г. [2], Приказ Минобрнауки России «Развитие образования на 2013–2020 годы» [3], Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» [4] и др.

Ключевая роль среди них закреплена за Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. Программа, разработанная на основе программно-целевого метода, представляет собой комплекс различных мероприятий, направленных на достижение конкретных целей и решение задач, стоящих перед российским образованием, до 2020 г. Целью государственной программы является обеспечение соответствия качества российского образования меняющимся запросам населения и перспективным задачам развития российского общества и экономики. В рамках государственной программы будут реализованы подпрограммы, направленные на развитие профессионального образования, дошкольного, общего образования и дополнительного образования детей, развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ) [5] содержит три основных направления реализации государственной программы: во-первых, разработка новых актов подзаконного регулирования, обеспечивающих реализацию федерального закона; во-вторых, изменение уже существующих нормативно-правовых актов в связи с вступлением в силу данного закона; в-третьих, признание утратившими юридическую силу некоторых нормативно-правовых актов [6]. Реализация данного закона предполагает существенную работу органов государственной власти по разработке комплекса подзаконных актов различного характера и содержания.

Состояние образовательного законодательства предопределяет необходимость повышения качества его содержания и эффективности действия. Для этого используются различные правовые инструменты, одним из которых является оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Основная цель проведения экспертизы — выявление в действующих нормативных правовых актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской, инвестиционной и иной социально-экономической деятельности, с по-

следующей отменой или корректировкой таких положений. В рамках ОРВ выявляются последствия (экономические, политические, социальные, правовые) введения, изменения и отмены тех или иных норм правового регулирования. В более широком смысле ОРВ иногда дефинируют как «процесс, в рамках которого определяются основные проблемы и цели регулирования, идентифицируются основные опции достижения цели, а также анализируются преимущества и недостатки каждой опции» [6, 7]. Экспертиза действующих нормативных правовых актов проводится специальными уполномоченными органами (например, Минэкономразвития России, Минобрнауки РФ и др.) [8].

К основным преимуществам ОРВ следует отнести: 1) расширение предметной области оценки; 2) оценка проводится разработчиками проектов нормативных правовых актов; 3) создание официального сайта для проведения ОРВ проектов нормативных актов — [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru), позволяющего потенциальным адресатам правового регулирования высказать свое мнение по проектам разрабатываемых органами власти регуляторных решений; 4) проведение экспертизы действующих нормативных актов на предмет наличия в них избыточных требований и (или) ограничений при осуществлении предпринимательской и инвестиционной деятельности; 5) закрепление обязательного проведения процедуры ОРВ в отношении проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Современное образовательное законодательство России далеко от совершенства, имеет ряд серьезных дефектов, обуславливающих необходимость его мониторинга и дальнейшего развития. К числу такого рода дефектов, как представляется, относятся следующие.

*Во-первых, частая изменчивость и вызванная этим нестабильность основного в настоящее время Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и иных федеральных законов, регулирующих образовательные отношения.* В частности более года сохранялись противоречия между вступившим в силу с 1 сентября 2013 г. Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» и региональными законами об образовании. Из 83 субъектов РФ только 38 регионов воспользовались рекомендацией о приведении своих актов в соответствие с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» до 1 сентября 2013 г. При этом все законы данной группы субъектов РФ были приняты в период с 3 июня по 30 августа 2013 г. 18 субъектов РФ завершили работу по приведению регионального законодательства об образовании в соответствие с названным законом в период с 1 сентября по 31 декабря 2013 г. Более 10 субъектов РФ приняли законы об образовании в период с 1 января по 1 июля 2014 г., а остальные — вплоть до окончания 2014 г. Как видно, темпы приведения

региональных законов об образовании в соответствие с Федеральным законом № 273-ФЗ заметно различались [9, с. 36]. Кроме того, за четыре года действия Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ он претерпел 24 редакции, причем четыре из них были приняты до дня вступления в силу названного Закона (до 1 сентября 2013 г.).

*Во-вторых, неоправданно высокая динамика подзаконного правового регулирования образовательных отношений.* Если проанализировать статистику подзаконного правового регулирования в субъектах Российской Федерации после вступления в силу Федерального закона № 273-ФЗ, то в Свердловской и Рязанской областях было принято более 4 тыс. актов, в Московской области и Москве более 3 тыс. актов, в Ставропольском крае, Челябинской и Тамбовской областях около 2 тыс.

*В-третьих, несбалансированность объема правового регулирования образовательных отношений, т.е. пробельность законодательства при регулировании одного вида образовательных отношений при избыточно подробной регламентации другого вида отношений.* Например, среднее профессиональное образование в основном регулируется Федеральным законом № 273-ФЗ, а подготовка научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), помимо него, еще и Трудовым кодексом РФ [10], Постановлением Правительства РФ от 5 мая 2014 г. № 409 «Об утверждении Правил предоставления отпуска лицам, допущенным к соисканию ученой степени кандидата наук или доктора наук» [11], Приказом Минобрнауки России от 27 марта 1998 г. № 814 «Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации» [12] и многими другими. Кроме того, основной массив регионального образовательного законодательства посвящен стипендиальному обеспечению, в нем не уделяется должного внимания таким темам, как повышение качества образовательных услуг, развитие информационной библиотечной сети и т. д.

*В-четвертых, широко распространенная практика дублирования норм федерального образовательного законодательства на региональном уровне при немногочисленности самостоятельных норм по вопросам, отнесенным к сфере ведения субъектов РФ.* Региональное законодательство однообразно; так, Закон Московской области от 27 июля 2013 г. № 94/2013-ОЗ «Об образовании» [13] и Закон Санкт-Петербурга от 17 июля 2013 г. № 461-83 «Об образовании в Санкт-Петербурге» [14] носят идентичный характер по отношению друг к другу. Закон Республики Калмыкия от 15 декабря 2014 г. № 94-V-3 «Об образовании в Республике Калмыкия» [15], Закон Ставропольского края от 30 июля 2013 г. № 72-кз

«Об образовании» [16] содержат идентичные положения с Федеральным законом № 273-ФЗ в области инновационной деятельности в сфере образования, организации получения образования, правового статуса обучающихся, аттестации педагогических работников и др.

*В-пятых, неопределенность содержания, расплывчатость и декларативность некоторых норм и правовых понятий.* Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 13 августа 2015 г. № АД-П8-5528 [17] разработан проект «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 103 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования механизмов распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности, принадлежащими научным и образовательным организациям, расширения возможностей научных (образовательных) организаций по распоряжению принадлежащими им правами на результаты интеллектуальной деятельности, стимулирования создания малых инновационных предприятий, осуществления внедрения результатов интеллектуальной деятельности [18].

Проектом акта устанавливается, что научными учреждениями и образовательными организациями в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного общества или складочный капитал хозяйственного партнерства могут вноситься в т.ч. и исключительные права на использование результатов интеллектуальной деятельности, которые принадлежат указанным учреждениям и организациям совместно с другими лицами. Вместе с тем проектом акта не устанавливается порядок участия иных лиц, которым также могут принадлежать вносимые в уставный или складочный капитал права на использование результатов интеллектуальной деятельности в учреждаемых хозяйственных обществах и партнерствах, что на практике может привести к конфликтным ситуациям между собственниками. С учетом изложенного, по мнению Минэкономразвития России, в данной части проект акта целесообразно доработать. Также по результатам проведения дополнительных публичных консультаций выявлены потенциальные риски предлагаемого проектом акта правового регулирования. Разработчику предлагалось дополнительно проработать порядок предоставления бюджетными учреждениями услуг своих работников (в том числе авторов инновации) хозяйственным обществам для оказания содействия в коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности [18].

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о достаточном обосновании решения проблемы, заявленной разработчиком, способом, предложенным проектом акта.

Вместе с тем в проекте акта обнаружены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

*В-шестых, ужесточение правового регулирования образовательных отношений, усиление его императивности и директивности, установление запретов и ограничений в отношении субъектов образовательной деятельности.* В качестве примера можно указать на ужесточение требований и процедуры прохождения государственной аккредитации, ужесточение лицензирования образовательной деятельности, предусмотренные Федеральным законом № 273-ФЗ [5], Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [19], Постановлением Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 «О лицензировании образовательной деятельности» [20], «Правилами размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети „Интернет“ и обновления информации об образовательной организации», утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 582 [21], Порядком приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, утвержденным Приказом Минобрнауки России от 14 октября 2015 г. № 1147 [22], Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности» [23] и др.

*Встречаются и другие недостатки, в частности коллизионность нормативных правовых актов федерального, регионального и местного уровней в отношении между собой и в рамках соответствующего уровня правового регулирования.*

Таким образом, повышая качество управления, уровень социально-экономического развития региона,

предотвращая неэффективное использование ресурсов и негативное влияние регулятивных решений, процедуры ОРВ могут стать действенным инструментом региональной политики. Оценка правовых последствий должна стать обязательным компонентом как в процессе принятия нормативного правового акта, регулирующего образовательные отношения, так и при мониторинге применения уже действующих нормативных актов в области образования. ОРВ — это набор процедур, позволяющий разработчику регулятивных решений в процессе подготовки законопроектов рассмотреть максимально широкий спектр возможных регулятивных мер, оценить затраты и выгоды как адресатов регулирования (предпринимателей, граждан), так и бюджетов всех уровней, предложить наиболее эффективное решение, а также оценить его возможные последствия. Институт оценки регулирующего воздействия является экономическим инструментом, структурированным в определенной системе процедур. Одним из важных элементов данной системы является процедура публичных консультаций.

Применение таких инструментов, как ОРВ, проведение публичных консультаций, экспертизы позволяет достичь важных результатов:

- обеспечить выбор наиболее эффективных вариантов принятия регулятивных решений в области образования;
- сделать принимаемые регулятивные решения исполнимыми для субъектов образовательного права;
- ограничить необоснованные издержки органов государственной власти в области образовательной деятельности;
- снизить риски, связанные с введением нового регулирования образовательных отношений;
- повысить доверие граждан к принимаемым государством решениям в сфере образования.

Систематическое использование ОРВ в отношении нормативных правовых актов образовательной сферы позволит снизить их дефективность, обеспечить эффективную реализацию, что будет способствовать более качественному правовому регулированию образовательных отношений на современном этапе развития российского государства.

## Библиографический список

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

2. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года: Постановление Мин-

экономразвития от 30.04.2013 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.07.2017).

3. Развитие образования на 2013–2020 годы: Распоряжение Правительства РФ от 15.05.2013 № 792-р // СЗ РФ. — 2014. — № 17. — Ст. 2058.

4. Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» : Постановление Правительства РФ от 02.05.2013 № 426 // СЗ РФ. — 2013. — № 20. — Ст. 2531.
5. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Российская газета. — 2012. — № 303.
6. Андриченко Л.В., Баранков В.Л., Булаевский Б.А. Образовательное законодательство России. Новая веха развития : монография. — М, 2015.
7. Глазкова М.Е., Нанба С.Б. Оценка эффективности действия нормативно-правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. — 2011. — № 9.
8. Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/ria/info/news/doc20120116\\_007](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/ria/info/news/doc20120116_007) (дата обращения: 01.07.2017).
9. О признании частично недействующим подпункта «е» пункта 68 Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год : Решение Верховного Суда РФ от 21.01.2015 № АКПИ14-1367 // Официальные документы в образовании. — 2015. — № 7.
10. Трудовой кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Российская газета. — 2001. — № 256.
11. Об утверждении Правил предоставления отпуска лицам, допущенным к соисканию ученой степени кандидата наук или доктора наук : Постановление Правительства РФ от 05.05.2014 № 409 // Российская газета. — 2014. — № 106.
12. Об утверждении Положения о подготовке научно-педагогических и научных кадров в системе послевузовского профессионального образования в Российской Федерации : Приказ Минобрнауки России от 27.03.1998 № 814 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. — № 20.
13. Об образовании : Закон Московской области от 27.07.2013 № 94/2013-ОЗ // Ежедневные Новости. Подмосковье. — 2013. — № 144.
14. Об образовании в Санкт-Петербурге : Закон Санкт-Петербурга от 17.07.2013 № 461-83 // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. — 2013. — № 7.
15. Об образовании в Республике Калмыкия: Закон Республики Калмыкия от 15.12.2014 № 94-V-3 // Хальмгунн. — 2014. — № 228.
16. Об образовании: Закон Ставропольского края от 30.07.2013 № 72-кз // Сборник законов и других правовых актов Ставропольского края. — 2013. — № 54. — Ст. 10539.
17. Проект постановления Правительства Российской Федерации от 13.08.2015 № АД-П8-5528 «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс]. — URL: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch> (дата обращения: 01.07.2017).
18. Заключение Министерства экономического развития Российской Федерации № 39183-СШ/Д26и от 20.12.2016 «Об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 103 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. — [Электронный ресурс]. — URL: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=55595> (дата обращения: 01.07.2017).
19. О лицензировании отдельных видов деятельности : Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ // СЗ РФ. — 2011. — № 19. — Ст. 2716.
20. О лицензировании образовательной деятельности : Постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 // СЗ РФ. — 2013. — № 44. — Ст. 5764.
21. Правила размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации : Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 582 // СЗ РФ. — 2013. — № 29. — Ст. 3964.
22. Порядок приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры : Приказ Минобрнауки России от 14.10.2015 № 1147// Российская газета. — 2015. — № 258.
23. О государственной аккредитации образовательной деятельности : Постановление Правительства РФ от 18.11.2013 № 1039 // СЗ РФ. — 2013. — № 47. — Ст. 6118.