

DOI 10.35775/PSI.2025.113.1.023

УДК 328.183

А.А. СТАФЕИЧЕВ

аспирант факультета политологии МГУ,
кафедры государственной политики Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова, Россия, г. Москва

РОЛЬ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РАЗВИТИИ ДОКАЗАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье представлена классификация существующих подходов, применяемых в рамках процедуры оценки проектов федеральных законов. Показаны ключевые отличия правовой оценки и оценки эффективности законопроекта. В статье произведена попытка систематизировать существующие институциональные и неинституциональные форматы взаимодействия парламентариев с представителями экспертного и научного сообщества с целью оценки текущего уровня развития доказательной политики в рамках законотворческого процесса в Российской Федерации. В ходе экспертного опроса установлен факт низкого уровня взаимодействия парламентариев с академическим сообществом. Даны рекомендации по интенсификации взаимодействия депутатов Государственной Думы с экспертным сообществом в части повышения уровня транспарентности и качества представленности в информационном пространстве экспертных советов и межфракционных рабочих групп.

Ключевые слова: доказательная политика, оценка эффективности, Государственная Дума, политическая коммуникация, научное сообщество.

Введение. Эксперты выделяют следующие направления развития цифровизации государственного управления в условиях глобальных технологических трансформаций: развитие электронного правительства и системы передачи данных «интернет вещей», внедрение искусственного интеллекта и технологии блокчейн, усиление кибербезопасности, цифровизация образования и обучения, интенсификация взаимодействия между государственными органами, бизнес-сектором и академическими институтами в целях совместной разработки и внедрения цифровых решений, а также усиление роли больших данных при принятии решений и повышении эффективности государственного управления. Данные направления взаимосвязаны и способствуют созданию интегрированной системы цифрового государственного управления, способной адаптироваться к быстро меняющейся технологической среде.

Рост количества данных и их источников совместно с развитием вычислительных мощностей и методов являются предпосылками реализации принципов доказательной политики в государственном управлении. Так под доказательной политикой принято понимать подход принятия решений в области

государственного управления не на основе идеологии или политической конъюнктуры, а на анализе данных, полученных в результате исследований [5]. В Российской Федерации данная парадигма принятия решений в области государственного управления активно развивается со второй половины 2010-х гг. [3], к числу наиболее активных публичных сторонников развития доказательной политики в России относятся Банк России, Счетная Палата Российской Федерации и Минэкономразвития России. Необходимость перехода экономики, социальной сферы, а также государственного администрирования на новые принципы управления на основе данных обозначена в национальном проекте «Экономика данных и цифровая трансформация государства» (2025-2030 гг.), что подтверждает актуальность проведения исследований в области доказательной политики и говорит об интересе органов государственной власти к данному подходу.

В российской политической науке интерес к парадигме доказательной политики (далее – ДП) фиксируется со второй половины 2010-х гг. Проведенный анализ открытых источников позволил сделать вывод о приоритетных направлениях исследования парадигмы ДП. Так в ряде работ производится попытка дать определение ДП с целью выделения ее отличительных признаков [4], в других работах рассматривается вопрос развития парадигмы ДП в постсоветских странах [9]. Часть исследований сфокусирована на типологизации моделей экспертной коммуникации с органами государственной власти; вопрос заинтересованности органов государственной власти в коммуникации с экспертными сообществом, а также существующие проблемы развития парадигмы ДП в Российской Федерации образуют следующий блок работ [8]. При этом необходимо отметить, что развитие парадигмы ДП в контексте парламентского законодательства в Российской Федерации не стало предметом отдельного исследования. Данный тезис находит отражение в выступлении А.Г. Литвака, генерального директора «Платформы сорегулирования», на Петербургском международном юридическом форуме 2024 г. Так А.Г. Литвак выделил расширение участия предпринимательского и экспертного сообщества в рассмотрении законопроектов в Государственной Думе Российской Федерации в качестве «дальнейшего направления развития регуляторной политики» в России [10]. Несмотря на то, что понятия «регуляторная политика» и «доказательная политика» не являются тождественными, необходимо отметить, что представители экспертного сообщества склонны рассматривать механизмы регуляторной политики как инструменты развития парадигмы ДП [1].

Целью настоящей статьи является описание состояния развития парадигмы ДП в контексте парламентского законодательства в России на примере функционирования Государственной Думы Российской Федерации. В рамках обозначенной цели выделяются следующие задачи: типологизировать существующие модели оценки проектов федеральных законов; описать существующие механизмы оценки эффективности проектов федеральных законов; охарактеризовать политическую коммуникацию депутатов Государственной Думы с целью оценки их взаимодействия с экспертным сообществом.

Методологической основой работы является правовой анализ, экспертный опрос, качественный контент-анализ.

Законотворческий процесс в Российской Федерации. Законотворческий процесс традиционно находился в поле внимания юриспруденции, однако в настоящий момент в рамках развития **законодательных исследований** (legislative studies), одного из направлений политической науки, активно развиваются междисциплинарные исследования, направленные на анализ деятельности законодательных органов власти и связанных с ними политических акторов, а также отношений с другими политическими институтами в процессе принятия коллективных политических решений [7]. При этом внимание политологов в рамках законодательных исследований обращено в первую очередь на властные отношения, которые складываются в ходе парламентской работы.

С формально-юридической точки зрения тема законотворческого процесса в Российской Федерации получила развитие в монографиях по парламентскому праву [2], при этом ряд собственно политических аспектов функционирования Государственной Думы в них традиционно не рассматривается. В центре настоящей статьи – описание состояния развития парадигмы ДП в контексте парламентского законотворчества в Российской Федерации.

Стадии законотворчества в Государственной Думе, – внесение и рассмотрение проекта федерального закона в первом чтении, подготовка и рассмотрение законопроекта во втором чтении, рассмотрение законопроекта в третьем чтении и принятие законопроекта, – сопровождаются процедурой их оценки. Параллельно с различными типами парламентского представительства (фракционно-партийное и профессиональное в рамках комитетов и комиссий), существуют также различные типы оценки законопроектов. В настоящей статье представлена попытка классифицировать существующие типы оценки проектов федеральных законов в рамках выделения процедур правовой экспертизы и оценки эффективности. В настоящей статье под эффективностью понимается способность законопроекта достигать заявленных целей.

Правовая экспертиза, представленная заключением Правового управления Государственной Думы, а также официальным отзывом Правительства Российской Федерации, направлена по преимуществу на выявление юридических коллизий в проекте закона, а также на определение степени избыточности правового регулирования. При этом ни заключение Правового управления Государственной Думы, ни официальный отзыв Правительства Российской Федерации не содержат оценку эффективности законопроекта.

Рассмотрим процедуру правовой оценки проекта федерального закона на примере законопроекта «О внесении изменения в статью 10 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей»» № 641491-8, внесенного депутатом Б.А. Чернышовым на рассмотрение в Государственную Думу 05.06.2024 г. (далее – законопроект № 641491-8). Так законопроект № 641491-8 предлагает обязать продавцов указывать на ценниках товаров дополнительную информацию о цене товара за целую общепринятую единицу измерения, – за 1 килограмм

или 1 литр, – а также обязать Правительство Российской Федерации установить перечень товаров, на который будет распространяться данное требование. 09.07.2024 г. Правительство Российской Федерации опубликовало официальный отзыв на законопроект № 641491-8, содержащий информацию о том, что ранее аналогичный по содержанию проект федерального закона № 374521-8 «О внесении изменения в статью 10 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» не был поддержан Правительством и отклонен Государственной Думой [6]. В официальном отзыве акцентируется внимание на том факте, что поскольку с содержательной точки зрения законопроект не был доработан, позиция Правительства Российской Федерации остается неизменной.

06.08.2024 г. Правовое управление Государственной Думы опубликовало заключение на законопроект № 641491-8, в котором указало, что в настоящий момент правилами продажи товаров по договору розничной купли-продажи, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 г. № 2463, установлена обязанность продавца обеспечить наличие ценников на реализуемые товары с указанием цены за единицу товара или за единицу измерения товара, в связи с чем инициатива Б.А. Чернышова не является актуальной в силу урегулированности вопросов, связанных с установлением порядка продажи товаров и доведения необходимой информации до потребителя, включая сведения о цене за единицу измерения товара. Таким образом, в рамках правовой экспертизы была произведена оценка законопроекта с формально-юридической точки зрения, – выявление юридических коллизий, вопросы избыточности правового регулирования, – при этом данный вид оценки, как было показано, не подразумевает оценку эффективности разрабатываемого на уровне законопроекта регулирования.

Следующий формат оценки законопроектов, оценка эффективности, направлена на проведение оценки результативности законодательного регулирования в части достижения заявленных в проекте федерального закона целей. Институционально оценка эффективности законопроектов осуществляется в рамках экспертных советов при комитетах Государственной Думы, а также в рамках функционирования межфракционных рабочих групп. Потребность в экспертном сопровождении законопроектной деятельности обусловлена отсутствием в Государственной Думе развитого бюрократического аппарата, способного произвести правовую и экономическую экспертизу, что отличает деятельность парламентариев от правительственных чиновников.

В весеннюю сессию 2023 г. Комитет Государственной Думы по контролю подготовил «Бюллетень парламентского контроля», содержащий анализ публичной работы экспертных советов думских комитетов [11]. При анализе учитывались такие критерии, как наличие у экспертного совета отдельного сайта, а также опубликованных протоколов о заседаниях, доступность и полнота информации о членах, частота заседаний. Согласно Бюллетеню в Государственной Думе создано 64 экспертных совета при 27 из 32 комитетов, при этом экспертные советы отсутствуют при комитетах по законодательству, делам СНГ и международным

делам, по просвещению и физкультуре и спорту. Больше всего экспертных советов создано при Комитете Государственной Думы по промышленности, при этом лишь порядка трети советов (23) опубликовали свои составы. В Бюллетене также представлена статистика о характере членства в экспертных советах, согласно которой в советах по преимуществу представлены субъекты предпринимательской деятельности (37 % членов), федеральные госслужащие (18 %) и профильные ассоциации (13 %).

К другому институциональному формату взаимодействия парламентариев с экспертным сообществом на площадке Государственной Думы относятся межфракционные рабочие группы. Согласно Регламенту Государственной Думы межфракционные рабочие группы создаются с согласия профильных комитетов для подготовки предложений по совершенствованию законодательства, выработки согласованных решений по вопросам, отнесенным к ведению Государственной Думы. При этом согласно п. 4 Ст. 31 Регламента межфракционные рабочие группы образуются на срок, не превышающий срока полномочий Государственной Думы данного созыва. В п. 1 Ст. 31 Регламента уточняется, что решения межфракционной рабочей группы для комитетов и комиссий Государственной Думы носят рекомендательный характер. Ряд экспертов полагает, что в настоящий момент на фоне уменьшения влияния экспертных советов влияние межфракционных рабочих групп возрастает [11].

К неинституциональным форматам взаимодействия парламентариев с экспертным сообществом относится фактор «комментария с места» – спонтанный акт коммуникации представителей научного сообщества с парламентариями в ходе заседания комитета или парламентских слушаний.

Ряд исследователей указывают на тот факт, что оценка эффективности принимаемых государством решений, в особенности оценка эффективности парламентских законопроектов, имеет существенные ограничения с точки зрения развития доказательного подхода. С одной стороны, Парламент обладает законодательной функцией, участвуя в регулировании социально-экономических отношений. С другой стороны, деятельность Парламента не сводится только к законотворчеству, поскольку в задачи парламентариев входит также задача по представительству интересов – партийному или территориальному. В связи с чем депутатские инициативы не могут сводиться исключительно к регулирующим по своей сути нормативным правовым актам. Законопроекты, несмотря на их неоспоримую роль в регулировании социально-экономических отношений, являются во многом частью политического процесса, подразумевающего фактор конкуренции идей и борьбы идеологий. Кроме того, ряд англоязычных авторов, включая профильных исследователей доказательного подхода, справедливо указывают на тот факт, что т.н. научный подход в политике имеет серьезные ограничения в части определения того, что является благом для общества [12]. В связи с чем распространение правительственных подходов по оценке эффективности проектов нормативных правовых актов, включая оценку регулирующего и фактического воздействия, имеет ряд ограничений

с точки зрения развития доказательного подхода в Парламенте. Необходимо учитывать, что депутаты склонны воспринимать себя как экспертов, что значительно снижает уровень спроса на привлечение внешних экспертов из академического сообщества и потребность в дополнительной оценке эффективности законодательных инициатив. В качестве альтернативного способа повышения степени доказательности инициатив парламентариев целесообразно рассмотреть развитие уже имеющихся институциональных форматов взаимодействия с экспертным сообществом, – экспертные советы, межфракционные рабочие группы, – с точки зрения повышения их транспарентности и уровня вовлеченности представителей научного сообщества.

Результаты опроса. В январе-октябре 2024 г. был проведен экспертный опрос с целью определения актуальных проблем в сфере политической коммуникации депутатов Государственной Думы Российской Федерации с экспертным сообществом. В качестве экспертов участие приняли 15 помощников депутатов.

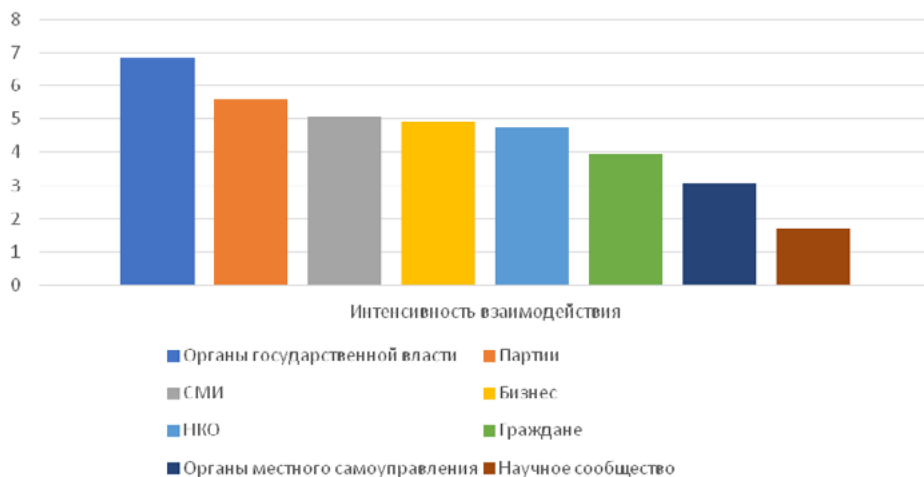
В качестве основного метода исследования был применен экспертный опрос с анонимизированными ответами. Каждому из экспертов на почту было отправлено приглашение с просьбой принять участие в экспертном опросе. Ниже была прикреплена ссылка на Google-форму для сбора ответов респондентов. Результаты проведенного опроса являются полностью оригинальными.

В качестве первого вопроса экспертам было предложено оценить уровень интенсивности коммуникации с различным социальным группами (представители органов государственной власти, политические партии, органы местного самоуправления, граждане, представители научного сообщества, представители бизнес-сообщества, СМИ, НКО, включая представителей бизнес-ассоциаций), ранжируя ответы от «1» до «8», где ответ «1» означает, что коммуникация обладает самой низкой степенью интенсивности, а ответ «8» соответствует самой высокой степени интенсивности.

На основе полученных ответов респондентов был определен средний уровень интенсивности взаимодействия с различным социальным группами, после чего данные были ранжированы по возрастанию (Таблица № 1).

К группам, взаимодействие с которыми организовано наиболее интенсивно, были отнесены органы государственной власти, СМИ и представители политических партий, в то время как взаимодействие с представителями научного сообщества было охарактеризовано как наименее интенсивное. Показательно, что взаимодействие с представителями бизнес-сообщества и НКО, согласно ответам респондентов, организовано значительно интенсивнее взаимодействия с гражданами, органами местного самоуправления и экспертным сообществом. Возможное объяснение заключается в том, что, с одной стороны, парламентарии не обладают высокой заинтересованностью в привлечении экспертов и научного сообщества к законотворческой деятельности, с другой стороны, научная экспертиза, вероятно, транслируется не напрямую, а посредством взаимодействия с НКО и предпринимательским сообществом.

Таблица 1



Характеризуя природу входящих к депутатам запросов, респонденты выделили следующие форматы обращений:

- массовые организованные рассылки с целью информирования о существующих проблемах (отраслевые, индивидуальные и др.);
- запросы о финансовых и нефинансовых мерах поддержки.

Необходимо отметить, что депутаты Государственной Думы, находясь в тесном взаимодействии с гражданским обществом, СМИ и деловыми кругами, периодически самостоятельно инициируют коммуникацию с физическими или юридическими лицами. Природа исходящих запросов различна, – создание коалиции, освещение релевантных политических событий, коммуникация с органами государственной власти, – при этом 8 из 15 респондентов в качестве мотива отметили необходимость получения информации в формате экспертной оценки и статистических данных, необходимых для разработки соответствующего законопроекта, что подтверждает высказанную ранее гипотезу о том, что несмотря на низкий уровень взаимодействия с научным сообществом, именно НКО и представители бизнес-сообщества играют роль посредника в процессе аккумуляции необходимой для законотворчества информации.

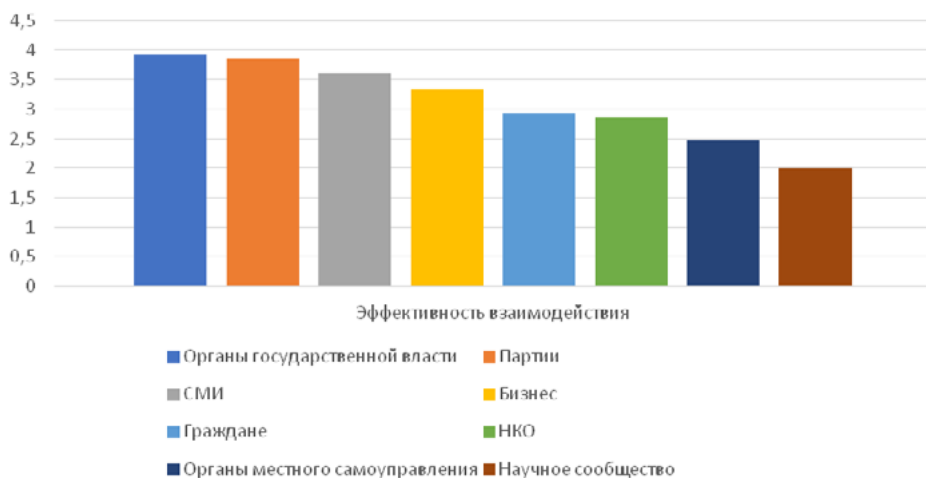
Респонденты отдельно отметили роль бизнеса-сообщества в организации законотворческого процесса. Так субъекты предпринимательской деятельности индивидуально или в формате ассоциаций аккумулируют данные, необходимые для проработки законодательной инициативы (анализ рисков, отраслевые данные и статистика, корректное определение субъекта регулирования и т.д.), а также информируют о негативных последствиях регулирования в случае принятия законопроекта (рост производственных издержек, влияние на общий уровень инфляции и т.д.).

К числу наиболее эффективных каналов коммуникации респонденты отнесли прямые контакты с депутатом посредством почты или мобильного

телефона, а также коммуникацию посредством помощника депутата. Встречи на форумах и мероприятиях, а также встречи в неформальной обстановке, по мнению респондентов, не являются эффективными каналами политической коммуникации.

В ходе опроса было установлено, что уровень эффективности политической коммуникации коррелирует с ответами респондентов относительно ее интенсивности (Таблица № 2). Под эффективностью коммуникации в настоящей статье понимается соотнесение изначальной поставленной цели коммуникации к конечному результату акта коммуникации. Так эффективной признается такая коммуникация, которая ведет к достижению целей коммуникатора, при этом цели могут быть различными: донесение информации до адресата, изменение поведения адресата или формирование определенных отношений с адресатом и др.

Таблица 2



Ответы респондентов позволили сделать следующий вывод относительно эффективности коммуникационного взаимодействия депутатов с различными социальными группами. Так политическая коммуникация депутата с органами государственной власти, политическими партиями и СМИ, согласно ответам респондентов, обладает наиболее высоким уровнем эффективности, при этом взаимодействие с научным сообществом, как полагают эксперты, не является эффективным.

Вывод. В статье представлен анализ 2 существующих подходов к оценке законопроектов – правовая оценка законопроектов и оценка эффективности законопроектов. Как было показано, правовая оценка проекта федерального закона направлена на установление соответствия законопроекта, его целей и задач, предмета правового регулирования, содержащихся в нем норм, требованиям

Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также на предмет соответствия правового акта существующим требованиям юридической техники. В свою очередь оценка эффективности предполагает проведение оценки результативности законодательного регулирования в части достижения заявленных в проекте нормативного правового акта целей.

Помимо институциональных механизмов оценки эффективности законопроектов в Государственной Думе Российской Федерации, к которым относятся экспертные советы и межфракционные рабочие группы, существуют также неинституциональные, представленные в формате экспертного комментария ад хок.

Озвученное на Петербургском международном юридическом форуме 2024 г. предложение А.Г. Литвака по переносу принципов и подходов доказательной политики в работу Федерального Собрания Российской Федерации было проанализировано с целью демонстрации существующих ограничений, связанных с особенностями функционирования Государственной Думы как политического института (низкий уровень взаимодействия с научным и экспертным сообществом, фактор поддержки избирателей и партийной принадлежности, накладывающий ограничения на выдвижение инициатив и др.). В ситуации данных ограничений возможный вариант развития доказательного подхода на площадке Государственной Думы Российской Федерации может заключаться в усилении интенсивности взаимодействия парламентариев с научным сообществом посредством экспертных советов и межфракционных рабочих групп в части повышения уровня их транспарентности и качества представленности в информационном пространстве.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Волошинская А.А., Комаров В.М. Доказательная государственная политика: проблемы и перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 4.
2. Крашенинников П.В. Закон и законотворческий процесс. Москва: Издательство «Статут», 2017.
3. Консалтинг для государства с человеческим лицом // Официальный сайт Коммерсантъ // <https://www.kommersant.ru/doc/3990811?ysclid=m2vyvckzlk949644343>.
4. Механизмы и технологии «доказательной политики» в публичном пространстве современного российского общества: опыт, возможности, перспективы // Официальный сайт Факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова // <https://polit.msu.ru/science/research/21-011-31194/?ysclid=lzjv66e938523921635>.
5. «Основано на научных исследованиях»: мировой опыт доказательной политики // Официальный сайт ЭКОНС // <https://econs.online/articles/opinions/osnovano-na-nauchnykh-issledovaniyakh/?ysclid=m2vytcrate785407991>.

6. О внесении изменения в статью 10 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (об указании на ценниках продаваемых продовольственных товаров цен за единицу измерения товаров) // Официальный сайт СОЗД // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/641491-8>.
7. **Помигуев И.А.** Предметное поле законодательных исследований в политической науке // Политическая наука. 2023. № 1.
8. **Пушкарева Г.В., Михайлова О.В., Батоврина Е.В.** Взаимодействие государства и научно-экспертного сообщества: перспективы доказательной политики в Российской Федерации // ПОЛИТЭКС. 2022. № 1.
9. **Соловьев А.И.** «Доказательная политика» и «политика доказательств»: дилемма постсоветских обществ // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2021. № 5.
10. Умное правовое регулирование экономики: инструменты совершенствования законодательства // Официальный сайт ПМЮФ 2024 // <https://legalforum.info/programme/business-programme/5327/?ysclid=m2vzez92nf129120589>.
11. Эксперт почти не виден // Официальный сайт Коммерсант // <https://www.kommersant.ru/doc/5783366?ysclid=m2vzuuups457107573>.
12. **Parkhurst J.** «The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence» автора Justin Parkhurst. UK: Routledge, 2017.

A.A. STAFICHIEV

PhD student at the Faculty of Political Science (MSU),
Department of State Politics Lomonosov Moscow
State University, Moscow, Russia

THE ROLE OF BUSINESS ASSOCIATIONS IN THE DEVELOPMENT OF EVIDENCE-BASED POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article presents a classification of existing approaches used as part of draft federal law assessment. The key differences between legal assessment and efficiency assessment have been shown. The article attempts to systematize existing institutional and non-institutional formats of interaction between parliamentarians and scientific community in order to evaluate the current level of development of evidence-based policy in the legislative process in the Russian Federation. The low level of interaction between parliamentarians and the academic community has been revealed in the expert survey. Recommendations for intensifying the interaction between State Duma deputies and the expert community in terms of increasing the level of transparency and quality of representation in the public space of expert councils and inter-factional working groups have been given.

Key words: evidence-based policy, efficiency assessment, State Duma, political communication, scientific community.