

## **Экономические издержки законотворчества**

### **АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД**



Авторы: И.А. Николаев, д-р экон. наук  
И.Е. Шульга, канд. экон. наук

Тел.: 737-53-53  
Факс: 737-53-47  
E-mail: [strategy@fbk.ru](mailto:strategy@fbk.ru)

## Содержание

<b>ПРОЦЕДУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....</b>	<b>4</b>
РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА .....	4
ТРАНСАКЦИОННЫЕ ИЗДЕРЖКИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ .....	14
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ .....	19
<b>ПОДГОТОВКА ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОБОСНОВАНИЙ .....</b>	<b>26</b>
НОРМАТИВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ .....	26
СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА .....	28
<b>ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА МАСШТАБА ПРОБЛЕМЫ .....</b>	<b>31</b>
<b>ТРЕБОВАНИЯ К ПОДГОТОВКЕ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОБОСНОВАНИЙ..</b>	<b>33</b>
<b>ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>35</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ.....</b>	<b>36</b>
<b>ХАРАКТЕРИСТИКА ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОБОСНОВАНИЙ ОТДЕЛЬНЫХ ЗАКОНОПРОЕКТОВ. ЦЕНА ВОПРОСА .....</b>	<b>36</b>

Ежегодно в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации принимается около 200 законов. Как и любая деятельность по созданию (изменению) экономических институтов, принятие закона связано с распределением благосостояния экономических агентов. В связи с этим важнейшей проблемой представляется оценка обоснованности принимаемых законодательных актов, прежде всего, с финансово-экономической точки зрения. Однако на практике институт финансово-экономических обоснований работает малоэффективно: соответствующие приложения к законопроектам зачастую не только не служат доказательством целесообразности принятия того или иного закона, но даже не отвечают базовым нормативно-правовым требованиям.

Одновременно в практику законотворческой деятельности внедряется далеко не бесспорный институт «нулевых» чтений законопроектов, создан прецедент снятия с голосования всех поправок при принятии важнейшего экономического закона — Закона «О федеральном бюджете на 2004 год». Это также подтверждает факт, что задача создания эффективного института финансово-экономических обоснований является актуальной.

В представленном докладе анализируются нормативные требования к подготовке финансово-экономических обоснований, оценивается практика законотворчества в Российской Федерации с точки зрения создания необходимых условий для подготовки качественных законопроектов, приводится сравнительный анализ зарубежного опыта, дается оценка масштабов проблемы принятия необоснованных законов.

На основе анализа формулируются предложения по минимизации издержек законотворчества, даются рекомендации по подготовке качественных финансово-экономических обоснований.

## Процедурные особенности законотворческой деятельности

Для того чтобы оценить роль и значение института финансово-экономического обоснования, необходимо понять логику и результаты законотворческой деятельности в Российской Федерации, проанализировать ее и сравнить с зарубежной практикой.

### Российская практика

Последовательность, этапы законотворческого процесса в Российской Федерации наиболее полно отражены в Регламенте Государственной Думы (ГД)<sup>1</sup>.

#### Законотворческая процедура в Российской Федерации

Согласно Регламенту Государственной Думы законотворческую процедуру в Российской Федерации можно схематично представить следующим образом.

1. Субъекты права законодательной инициативы (Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты ГД, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации)<sup>2</sup> направляют проекты законов в ГД на имя Председателя ГД.
2. Председатель ГД направляет поступивший законопроект и материалы к нему в депутатские объединения и комитеты ГД по вопросам их ведения.
3. Соответствующий комитет ГД проводит оценку представленного законопроекта на предмет наличия следующих материалов:
  - а) пояснительной записки к законопроекту, содержащей предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;
  - б) текста законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;
  - в) перечня актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению и так далее, в связи с принятием данного закона;
  - г) финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

<sup>1</sup> Утвержден Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД.

<sup>2</sup> Согласно Регламенту право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

д) заключения Правительства РФ (в случаях, определенных ч. 3 ст. 104 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

4. Соответствующий комитет ГД представляет законопроект на рассмотрение Совета ГД.

5. Совет ГД либо возвращает отклоненный законопроект инициатору (при несоответствии требованиям п. 3 Регламента ГД РФ), либо назначает комитет ГД ответственным по законопроекту и принимает решение о включении законопроекта в примерную программу законопроектной работы ГД на текущую сессию, а также устанавливает сроки рассмотрения законопроекта.

6. Одновременно законопроект направляется в комитеты, комиссии и депутатские объединения, Президенту РФ, в Совет Федерации, в Правительство РФ, а также в КС РФ, ВС РФ и ВАС РФ — по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

7. Ответственный комитет определяет порядок подготовки законопроекта к рассмотрению ГД и срок представления заключений, отзывов, предложений и замечаний к законопроекту. **По решению ответственного комитета законопроект с сопроводительным письмом за подписью председателя комитета ГД может быть направлен в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы.**

8. Правовое управление Аппарата ГД по поручению Совета ГД или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, а также проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного законопроекта.

9. Законопроект, подготовленный к рассмотрению ГД в первом чтении, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет ГД для внесения на рассмотрение ГД. При этом ответственный комитет в числе прочих дополнительных материалов представляет:

- заключение ответственного комитета с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения данного законопроекта;
- заключение комитета-соисполнителя с мотивированным обоснованием необходимости принятия либо отклонения данного законопроекта;
- заключение Правового управления Аппарата ГД.

Следует обратить внимание на ряд моментов, важных для понимания требований, предъявляемых к качеству законопроектов в рамках Регламента ГД.

**Фильтры для отсеивания «некачественных» законопроектов.** Регламентом предусмотрены два основных фильтра для отсеивания «некачественных» законопроектов на предварительном этапе:

<sup>1</sup> Законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

- 1) рассмотрение законопроекта комитетом ГД, ведающим соответствующими вопросами, на предмет соблюдения формальных требований: наличие собственно законопроекта, текста пояснительной записки, перечня актов, подлежащих признанию утратившими силу, финансово-экономического обоснования (если требуется), заключения Правительства РФ (если требуется);
- 2) рассмотрение законопроекта Правовым управлением Аппарата ГД на предмет его конституционности.

С помощью первого фильтра осуществляется отсев по факту **формального наличия** соответствующих материалов (в том числе финансово-экономического обоснования), в то время как второй фильтр непосредственно связан с экспертным действием (в данном случае — с проведением правовой экспертизы), что естественным образом предполагает более тщательную оценку.

**Необязательность финансово-экономической экспертизы.** Требование проведения правовой экспертизы законопроектов в рамках Регламента является обязательным, необходимость же проведения финансово-экономической экспертизы Регламентом ГД не устанавливается. Более того, отмечается, что вопросы, связанные с подготовкой документа к рассмотрению Думой, решаются «ответственным комитетом самостоятельно, если иное не предусмотрено решением Совета Государственной Думы».

**Необязательность требования наличия заключения Правительства РФ.** Требование наличия заключения Правительства Российской Федерации, которое могло бы стать дополнительным фильтром, распространяется лишь на отдельные группы документов (законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета), а с учетом того, что значительную часть «экономических» законопроектов готовит собственно Правительство Российской Федерации, зачастую превращается в формальность.

**Необязательность привлечения экспертного сообщества.** Привлечение экспертов предполагает «направление законопроекта в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы», не является обязательным требованием Регламента ГД. Это не вполне соответствует новым тенденциям в российском законотворческом процессе. В частности, в проекте Федерального закона «Об основах регулирования внешнеторговой деятельности» предусмотрено обязательное вовлечение заинтересованных сторон в процесс разработки нормативно-правовых актов в данной сфере.

Приведенные комментарии позволяют сделать вывод о **наличии в законотворческой процедуре «слабых мест» с точки зрения контроля качества правовых актов**, прежде всего, в части финансово-экономических обоснований.

Этот вывод подтверждается эмпирическими данными об основных результатах работы Государственной Думы в 2003 г. (табл. 1).

**Таблица 1**

**Статистические данные о ходе и результатах  
законодательного процесса за 2003 г.**

Наименование показателя	Количество законопроектов и законов		
	всего	федеральные конституционные законы	ратификации
Законопроекты, внесенные в Государственную Думу*	1 165	23	23
Законопроекты, принятые Советом Государственной Думы к рассмотрению Государственной Думой*	829	20	21
Законопроекты, рассмотренные Государственной Думой в первом чтении*	576	20	23
Законопроекты, рассмотренные Государственной Думой (в первом, во втором или в третьем чтении, всего)*	642	20	23
Законопроекты, принятые Государственной Думой только в первом чтении*	64	0	0
Законопроекты, принятые Государственной Думой только во втором чтении*	11	0	0
Законы, принятые (одобренные) Государственной Думой, всего*	180	4	23
Законы, отклонявшиеся (или возвращавшиеся в Государственную Думу без рассмотрения) из принятых (одобренных) Государственной Думой в данный период, всего*	20	0	0
Законы, подписанные Президентом РФ, из принятых (одобренных) Государственной Думой в данный период (впервые или повторно)**	170	4	23
Законы, подписанные Президентом Российской Федерации в данный период **	191	4	25

Источник — Государственная Дума Российской Федерации.

\* — Данные с официального сайта Государственной Думы Российской Федерации ([www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru));

\*\* — Данные информационного канала Государственной Думы Российской Федерации ([www.akdi.ru](http://www.akdi.ru)), расчеты ФБК.

Примечания:

По состоянию на 12 февраля 2003 г. данные двух указанных источников не приведены в соответствие друг с другом. Так, реальное количество законов, подписанных Президентом РФ в 2003 г. выше приведенного на сайте [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).

Анализ представленных данных обращает внимание на следующие факты.

1. В Государственную Думу вносится огромное количество законопроектов. По результатам же законотворческого процесса в России **законом становится лишь каждый шестой вносимый в Думу законопроект.**
2. Количество законопроектов, принимаемых Советом Государственной Думы к рассмотрению Государственной Думой, остается высоким. На этапе «первичного фильтра», роль которого играет Совет Государственной Думы, отсеивается лишь немногим более четверти вносимых законопроектов. Таким образом, роль фильтра на этом этапе фактически не реализуется.
3. Государственная Дума не успевает обработать столь огромный массив законопроектов. Из 829 законопроектов, принятых Государственной Думой к рассмотрению в 2003 г., фактически рассмотрены были лишь 576, что составляет менее 70%. Но даже с учетом этого факта можно сказать, что законом становится **только каждый третий из фактически рассмотренных Государственной Думой законопроектов.**
4. Количество принимаемых в России законов (законов, подписанных Президентом РФ) за год примерно соответствует аналогичному показателю некоторых европейских стран (например Швеции, Дании). Но в отличие от России в развитых европейских странах, как будет показано далее, законом становится практически каждый внесенный в нижнюю палату парламента законопроект.

Эти факты свидетельствуют о невысокой эффективности и одновременно значительном уровне транзакционных издержек, связанных с осуществлением законотворческой деятельности Российской Федерации.

На наш взгляд, можно выделить следующие основные факторы, обуславливающие подобное положение дел.

## 1. Незавершенность процесса формирования новой законодательной базы

В условиях переходного периода, когда одной из задач является формирование соответствующей законодательной базы, появление значительного количества законопроектов выглядит вполне естественно.



За короткий период времени должна быть сформирована принципиально новая законодательная база, насчитывающая по некоторым оценкам свыше 2000 законов. Решение такой масштабной задачи не могло не сопровождаться издержками, цена которых оказалась значительной.

## 2. Невысокая эффективность законотворческой работы в прошлые периоды

Значительная часть рабочего времени депутатов уходит на исправления и дополнения ранее принятых законов. Так, из общего числа (191) законов, подписанных Президентом Российской Федерации в 2003 г., две трети составляют законы с формулировкой «О внесении изменений...». Такая ситуация вполне объяснима: экономика развивается, социально-экономические параметры быстро меняются. Тем не менее данный факт свидетельствует о недостаточном качестве законотворческой работы в целом и низких требованиях, предъявляемых к принимаемым законам, в частности. Для зарубежных стран подобная ситуация не типична — новые законы там, как правило, являются логическим продолжением действующих.

## 3. Высокая активность депутатов по сравнению с другими субъектами законодательной инициативы

Среди причин высокой активности депутатов, несомненно, присутствует их искреннее желание внести свой вклад в законотворческий процесс, работать ответственно и активно. Но есть и другие причины.

- **Демонстрация работы по наказам избирателей.** Исторически сложилось так, что депутаты заинтересованы в демонстрации эффективной работы по наказам избирателей. Одна из наиболее доступных форм для этого — внесение соответствующих законопроектов и отчет об этом.
- **Желание извлечь материальную выгоду.** Не секрет, что внесение законопроектов зачастую является следствием лоббистских усилий. Услуги депутатов при этом оплачиваются, и неудивительно, что у некоторых из них появляется желание заработать. Таким образом стимулируется активность депутатов, которые зачастую сами предлагают заинтересованным лицам внести тот или иной законопроект.
- **Получение пиар-дивидендов.** Не без оснований многие депутаты, проявляя активность в законодательном процессе, надеются на возможность «засветиться».
- **Недостаточная активность основного субъекта законодательной инициативы – Правительства РФ.** В качестве одной из основных причин такого положения дел можно назвать то, что планы законопроектной деятельности Правительства РФ по-прежнему формируются путем опроса и получения соответствующих предложений от заинтересованных федеральных органов исполнительной

власти, то есть работа строится не по принципу «что нужно», а по принципу «что можете».

- **Специфичность формирования состава правительства.** Правительства зарубежных стран (прежде всего, европейских), как правило, формируются по принципу парламентского большинства. Именно правительство, обладающее наиболее качественными экспертными, материальными, информационными ресурсами, является основным инициатором законопроектов и наиболее активным субъектом законодательной инициативы. По понятным причинам практически все вносимые в законодательный орган законопроекты в результате обретают статус законов. Депутаты в основном ограничиваются работой над поправками к вносимым правительством законам. Описанная схема существенно снижает стимулы к «размножению» заведомо «непроходных» законопроектов. В России до недавнего времени имела место ситуация с фактически правым правительством и левоцентристским парламентом. В этой ситуации в качестве наиболее активного субъекта законодательной инициативы выступал именно депутатский корпус, значительная часть которого имела альтернативный взгляд на пути решения социально-экономических проблем, что естественным образом увеличивало (как минимум удваивало) общее количество законопроектов.
- **Лоббирование альтернативных правительственным законопроектов.** Состав Правительства РФ никогда не был однородным. В законотворческом процессе это приводит к тому, что даже если вносимый в ГД официальный правительственный законопроект удастся формально согласовать со всеми заинтересованными министерствами и ведомствами, реально разногласия остаются. Несогласные, чье мнение в итоге оказалось не учтено, используют возможность внесения альтернативного законопроекта или необходимых им поправок через депутатов. Такая практика не приветствуется, с ней пытаются бороться, потому что очевидна ее несостоятельность. Однако в последнее время удалось добиться лишь уменьшения масштабов ее использования.

#### 4. Формальный характер требований к вносимым законопроектам

В соответствии со ст. 107 Регламента ГД *законопроект считается внесенным в Государственную Думу со дня его регистрации в Управлении документационного обеспечения Аппарата Государственной Думы, где заводится электронная регистрационная карта. Одновременно законопроекту на весь период его рассмотрения и прохождения присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта.*

Строго говоря, Регламент ГД не содержит прямых указаний на требования, которым должен соответствовать законопроект для того, чтобы

считаться внесенным. В ст. 105 Регламента общие требования, которым должен соответствовать законопроект безотносительно к факту внесения (наличие собственно законопроекта, текста пояснительной записки, перечня актов, подлежащих признанию утратившими силу, финансово-экономического обоснования (если требуется), заключения Правительства РФ (если требуется)), но нигде не сказано, что отсутствие соответствующих материалов может послужить основанием для отказа в выдаче регистрационного номера. Справедливости ради заметим, что такой законопроект, скорее всего, будет отклонен уже на стадии рассмотрения Советом Государственной Думы по причине несоответствия ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента ГД. Формально, в строгом соответствии с буквой Регламента ГД, законопроект уже будет считаться внесенным, и к этому времени над ним уже начнут работать депутатские объединения, комитет Государственной Думы, Правовое управление Аппарата Государственной Думы. После устранения несоответствий законопроект может быть внесен на рассмотрение Государственной Думы повторно.

На самом деле не составляет никакого труда с первого раза довести законопроект до рассмотрения Государственной Думы РФ. Требования, предъявляемые ст. 105 Регламента ГД, абсолютно формальны и не относятся к содержанию законопроекта и качеству его подготовки.

Как отмечалось ранее, в зарубежных европейских странах на рассмотрение парламента выносятся тщательным образом подготовленные законопроекты, большая часть которых впоследствии становится законами.

## 5. Несовершенство процедуры перекрестного контроля субъектов законодательной инициативы

В большинстве европейских стран при внесении законопроекта на рассмотрение парламента в той или иной степени реализуется следующая схема: *законопроект, вносимый нижней или верхней палатами парламента, в обязательном порядке должен получить одобрение правительства.*

В России соответствующая схема реализуется с существенными изъятиями. Согласно ч. 3. ст. 104 Конституции РФ заключения Правительства РФ требуют исключительно *законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.*

Значительный пласт «экономических» законов, то есть законов, непосредственно затрагивающих экономические интересы индивидов и организаций, не требует финансово-экономического обоснования и перекрестного контроля со стороны Правительства РФ.

Яркий пример тому — предложения по изъятию природной ренты. Поскольку изъятие предлагается не в налоговой форме, соответствующий проект, будучи внесенным депутатами Государственной Думой, формально не требует финансово-экономического обоснования, а также заключения Правительства РФ. Согласно процедурным требованиям такой законопроект автоматически должен приниматься к рассмотрению Государственной Думы РФ. Выгоды от внесения законопроекта весьма существенны — ажиотаж в СМИ, эффективный PR отдельных политических объединений.

По мнению ФБК, заключением Правительства РФ должен сопровождаться каждый законопроект экономического характера, инициируемый депутатами и другими субъектами законодательной инициативы. Такое предложение вполне соответствует существующей зарубежной практике.

## **6. Отсутствие нижних ограничений на численность группы депутатов, вносящих законопроект**

В России в отличие от некоторых зарубежных стран отсутствует нижний предел числа депутатов, имеющих право вносить законопроект, и статус депутата сам по себе означает автоматический доступ к соответствующей деятельности.

Следствием этого является неоправданный рост количества вносимых законопроектов. В 2003 г. за короткий отрезок времени на рассмотрение Государственной Думы РФ было внесено пять проектов федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и более десятка соответствующих предложений о внесении изменений и дополнений в законодательство. Понятно, что на обсуждение данных проектов было потрачено много времени и значительное количество ресурсов.

В парламентах зарубежных европейских стран соответствующая процедура выглядела бы иначе. Законопроект был бы, вероятно, предложен правительством (после тщательного изучения проблемы). Депутаты, скорее всего, ограничились бы внесением предложений о поправках.

## **7. Отсутствие цивилизованной практики лоббизма**

Легкость доступа к политическому ресурсу способствует развитию «нецивилизованного лоббизма» и, в частности, рынка законопроектов. По известным данным фонда ИНДЕМ, внесение законопроекта на соответствующем рынке оценивается в размере от 250 тыс. до 1,5 млн дол. США в зависимости от его экономической значимости. Не комментируя реалистичность данных оценок, ФБК, безусловно, признает факт существования рынка законопроектов.

Приведенные факторы можно условно объединить в две группы: исторические (специфичность формирования состава правительства и его отношений с депутатским корпусом; отсутствие цивилизованной практики лоббизма) и технические (формальный характер требований к вносимым законопроектам; несовершенство процедуры перекрестного контроля субъектов законодательной инициативы; отсутствие нижних ограничений на численность группы депутатов, вносящих законопроект). В настоящей работе основное внимание будет уделено второй группе факторов и прежде всего вопросам, связанным с формальными требованиями, предъявляемыми к законопроектам, как эффективными фильтрами, отсеивающими «некачественные» законодательные акты.

На наш взгляд, **ключевую роль в создании эффективного естественного фильтра в российских условиях могло бы играть требование подготовки финансово-экономического обоснования.** Кроме того, с учетом результатов последних выборов в Государственную Думу РФ не стоит недооценивать роль финансово-экономического обоснования как важнейшего элемента самоконтроля со стороны новой, фактически однородной Государственной Думы.

**Способы экономии на транзакционных издержках принятия коллективных решений**

Хорошей аналогией, раскрывающей логику экономии на транзакционных издержках, связанных с принятием коллективных решений, является процедура защиты Учеными советами вузов диссертационных работ. Известно, что процент работ, успешно защищаемых на Ученых советах, приближается к 100, что во многом объясняется тем фактом, что на Совет работа выносится в практически готовом варианте. Основные издержки по подготовке работы приходятся на малую, узкоспециализированную группу (в данном случае диссертанта и его научного руководителя), работающую на предварительном этапе. На суд большой группы выносится лишь четкое, написанное понятным и доступным языком обоснование работы (в данном случае автореферат). В результате реализации подобной схемы существенно сокращаются транзакционные издержки, связанные с оценкой качества работы, и повышается эффективность принятия решений в целом. Как будет показано далее, примерно по такой схеме работают парламенты развитых европейских стран<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Справедливости ради отметим, что почти 100-% ный показатель объясняется также снижением требований к уровню защищаемых в последнее время работ.

## Трансакционные издержки законотворческого процесса в России

Несложно посчитать общие издержки, связанные с неэффективностью законотворческого процесса. Совокупные затраты будут состоять из затрат, связанных с разработкой законопроекта, внесением законопроекта на рассмотрение Государственной Думы, рассмотрением законопроекта.

### Разработка законопроекта

Приводятся очень разные оценки стоимости разработки законопроекта. По оценкам экспертов из депутатского корпуса, основанной на лимитах, выделяемых на законотворческую деятельность из бюджетных средств, разработка одного законопроекта в Госдуме обходится всего в 3—4 тысячи рублей. Однако в данном случае учитываются лишь «чистые» средства, выделяемые из бюджета, и не принимается во внимание лоббистский ресурс. Кроме того, весьма незначительная часть законов фактически разрабатывается в Государственной Думе. Большая их часть готовится в министерствах с привлечением дорогостоящих экспертных ресурсов, а также различными лоббистскими группами.

Более реалистичное представление о «рыночной» цене разработки законопроекта дает анализ средств, выделяемых на решение соответствующих задач в рамках министерств и ведомств. Данные о тендерах, проводимых, к примеру, МЭРТ России в 2003 г. и непосредственно связанных с подготовкой нормативно-правовой базы, приведены в таблице 2.

Эти данные свидетельствуют о том, что цена подготовки «экономического» законопроекта колеблется от 470 до 1500 тыс. рублей. Средняя цена подготовки «экономического» законопроекта, по оценкам ФБК, составляет около 900 тыс. рублей. С учетом того, что не все законы, вносимые в Государственную Думу имеют экономический характер, среднюю стоимость разработки законопроекта можно оценить в 450 тыс. руб., а общую стоимость разработки 1165 законопроектов, внесенных в Государственную Думу в 2003 г., – в 524,25 млн рублей.

Поскольку 84% фактически разработанных законопроектов так и не стали законами, около 426 млн руб. из общей суммы следует признать неэффективными издержками.

Таблица 2

Стоимость разработки отдельных законопроектов по объявленным тендерам МЭРТ России в 2003 г.<sup>1</sup>

Шифр темы	Наименование темы	Ожидаемые результаты	Лимит средств, тыс.руб.
2.10.03.13	Предложения по совершенствованию законодательства в области развития финансового рынка	Определение основных направлений государственной политики по развитию инфраструктуры финансового рынка. Предложения по устранению основных недостатков и пробелов в области законодательства, инфраструктуры и институционального развития финансового рынка. Основные направления государственной политики в области развития долговых, долевого и производных финансовых инструментов. Предложения по устранению недостатков и пробелов в области законодательства, регламентирующего функционирование рынка долговых, долевого и производных финансовых инструментов	1500
10.03.1	Разработка предложений по совершенствованию процессуального законодательства в целях снижения количества корпоративных конфликтов, защиты прав и интересов акционеров и инвесто-	Проекты изменений и дополнений в процессуальное законодательство, предусматривающие: введение процедур объединения (передачи) дел по спорам акционеров в одном суде, установления критериев соразмерности и адекватности обеспечительных мер, улучшения системы раскрытия информации о корпоративных спорах между судами и сторонами. Проект изменений в Федеральный закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в части ограничения его применения в отношении органов управления коммерческих организаций.  Проект изменений и дополнений в корпоративное законодательство в части установления требований об обязательном уведомлении акционерного общества о намерении обратиться в суд с требованием, которое может привести к корпоративному конфликту	630

<sup>1</sup> Орфография сохранена.



Шифр темы	Наименование темы	Ожидаемые результаты	Лимит средств, тыс.руб.
	ров		
10.03.3	Разработка концепции проектов изменений в действующее законодательство в части реорганизации и ликвидации	Проекты концепции и технических заданий на внесение изменений в законопроекты ГК РФ "Об акционерных обществах", "Об обществах с ограниченной ответственностью", "О государственной регистрации юридических лиц" в части вопросов реорганизации и ликвидации	470
10.03.4	Разработка концептуальных положений по внесению изменений в законодательство в части регламентации проведения государственных экспертиз градостроительной и проектной документации	Пакет законопроектов, вводящих единую систему проведения государственной экспертизы градостроительной и проектной документации в составе: изменения и дополнения в Градостроительный кодекс Российской Федерации, федеральные законы «Об экологической экспертизе», «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «Об основах охраны труда в Российской Федерации», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и другие	920
10.03.5	Разработка нормативных правовых актов в соответствии с Федеральным	Проекты нормативных правовых документов, устанавливающие порядок и условия финансирования процедур банкротства в отношении отсутствующих должников, в том числе размер вознаграждения конкурсного управляющего; определение официального издания, публикующего сведения в соответствии с Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)»; порядок подачи заявления, объединения и представления в деле о банкротстве требований Российской Федерации по	600



Шифр темы	Наименование темы	Ожидаемые результаты	Лимит средств, тыс.руб.
	законом «О несостоятельности (банкротстве)»	денежным обязательствам и об уплате обязательных платежей; порядок учета мнений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при определении позиции федеральных органов исполнительной власти как кредиторов по обязательным платежам в ходе процедур банкротства; определение специализированной организации и порядка ее привлечения для проведения торгов по продаже имущества должника, балансовая стоимость которого превышает 200 млн руб., определение порядка участия в деле о банкротстве субъектов естественных монополий	
10.03.7	Разработка законодательства в области банкротства финансовых организаций (инвестиционных фондов, страховых и кредитных организаций).	Разработка концепции и текста проекта Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) финансовых организаций»	600

Источник — МЭРТ России.

## Внесение законопроекта

Уменьшим вдвое оценку стоимости внесения законопроекта, предложенную экспертами фонда ИНДЕМ, — 250 тыс. дол. США. Предположим, что лишь половина из 642 рассмотренных Государственной Думой РФ законопроектов связана с использованием лоббистского ресурса<sup>1</sup>. Исходя из этого получаем, что транзакционные издержки, связанные с внесением законопроектов, составляют около 40 млн дол. США (около 1,21 млрд рублей).

Учитывая, что 30% (191 из 642) рассмотренных Думой законопроектов стали законами, чистыми неэффективными издержками следует признать как минимум 812 млн рублей.

## Рассмотрение законопроекта

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год» расходы на функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти утверждены в объеме 2 636 048,3 тыс. руб. (около 2,6 млрд рублей).

В 2003 г. Государственной Думой РФ было рассмотрено 642 законопроекта. При этом принят был 191 закон (30%). Получается, что примерно две трети времени Государственная Дума работала над законопроектами, которые не получили дальнейшего развития.

Рассчитанные соответствующим образом **общественные затраты на рассмотрение «непроходных» законопроектов составляют около 1,7 млрд рублей.**

Расчет совокупных издержек представлен в таблице 3.

Суммируя издержки, связанные с внесением и рассмотрением законопроектов, получаем, что **совокупные транзакционные издержки, связанные с неэффективностью законотворческого процесса, составляют около 3 млрд рублей.** Данные расчеты представляют собой нижнюю оценку и, в частности, не включают в себя издержки на рассмотрение «непроходных» законопроектов органами власти субъектов Федерации, Конституционным, Высшим Арбитражным Судами Российской Федерации и издержки независимой экспертной оценки и PR законопроектов и другие.

---

<sup>1</sup> Такое предположение становится более логичным с учетом того, что значительная часть законопроектов вносится не депутатами Государственной Думы, а Правительством РФ.

Таблица 3

**Издержки законотворческого процесса**

Процесс	Издержки всего (млрд руб.)	«Неэффективные» издержки (млрд руб.)
Разработка законопроекта	0,50	0,426
Внесение законопроекта	1,16	0,812
Рассмотрение законопроекта	2,60	1,700
Итого	4,26	2,938

Источник — ФБК

## Зарубежный опыт

Анализ опыта работы зарубежных парламентов (прежде всего европейских стран) позволяет сделать следующие основные выводы и обобщения.

### Реализация права законодательной инициативы

Формально, за небольшим исключением, права законодательной инициативы в различных европейских странах принадлежат одним и тем же субъектам (правительству, главе государства, нижней и верхней палатам парламента), (табл. 4).

Таблица 4

**Субъекты законодательной инициативы в европейских странах**

Страна	Субъекты законодательной инициативы
Армения	Правительство, депутаты Национального собрания (парламента)
Беларусь	Президент, депутаты Палаты представителей, Совет Республики, Правительство, граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек
Бельгия	Король, депутаты Палаты представителей (нижней палаты)
Великобритания	Правительство, парламент, граждане*
Венгрия	Президент, Правительство, парламентские комитеты, депутаты парламента
Германия	Правительство, Бундесрат (верхняя палата парламента), Бундестаг (нижняя палата парламента) (не менее 5% (31 человек) депутатов или парламента́ская группа)
Греция	Правительство, парламента
Дания	Правительство, парламента
Испания	Правительство, Конгресс, Сенат, Собрания самоуправляемых образований, не менее 500 тысяч граждан
Италия	Правительство, нижняя и верхняя палаты парламента, не ме-

Страна	Субъекты законодательной инициативы
	нее 50 тысяч избирателей, представительные органы территорий
Казахстан	Правительство, депутаты парламента
Латвия	Президент, Правительство, Комитеты Сейма, не менее 5 членов Сейма, не менее 10% избирателей
Литва	Президент, Правительство, Сейм, не менее 50 тысяч граждан, обладающих избирательным правом
Норвегия	Правительство
Польша	Президент, Совет министров, Сенат, депутаты Сейма (комитет или не менее 15 депутатов), не менее 100 тысяч граждан
Португалия	Правительство, парламент, региональные законодательные собрания
Румыния	Правительство, не менее 250 тысяч граждан, Палата представителей, Сенат
Сербия	Правительство, депутаты Национального парламента, законодательный орган автономной территории, граждане, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 15 тысяч человек, не менее 100 тысяч граждан
Словакия	Парламент, Правительство
Финляндия	Правительство, депутаты парламента
Франция	Правительство, Национальное собрание, Сенат
Чехия	Правительство, депутаты, Сенат, Совет самоуправляемых территорий
Швеция	Правительство, парламент, граждане

Источник — официальные парламентские web-сайты европейских стран.

Примечание: \* — Фактически все законопроекты вносятся через парламент.

Однако на практике несмотря на формальное равноправие различных субъектов права **основным субъектом законодательной инициативы являются правительства**. В таблице 5 представлена реальная доля правительственных законопроектов в общем числе законодательных инициатив в некоторых европейских странах.

Таблица 5

**Доля правительственных законопроектов в общем числе законодательных инициатив**

Страна	Доля правительственных законопроектов в общем числе законопроектов
Австрия	3/4
Дания	2/3
Германия	2/3
Финляндия	2/3
Франция	Около 85%

Источник — официальные парламентские web-сайты европейских стран.

Заметим, что в некоторых зарубежных странах доля правительственных законопроектов, ставших законами, еще выше. Так, в Финляндии практически все проекты, ставшие законами, были внесены именно правительством.

В России аналогичный показатель не превышает 40%.

Ситуация, характерная для европейских стран, связана в том числе с нормами, ограничивающими возможность практической реализации депутатами права законодательной инициативы. В частности, в некоторых странах (Германии, Латвии, Польше) действует ограничение на количество депутатов, обладающих правом внесения законопроекта.

В Швеции единственной формой реализации парламентом права законодательной инициативы является внесение депутатами предложений в форме «частных депутатских биллей» к законопроекту правительства. Большинство частных биллей касается поправок к бюджету.

В Великобритании рассмотрению законопроектов депутатов (частных биллей) уделяется всего 10% времени (12 пятниц в каждую сессию). При этом процедура внесения частного билля существенно сложнее по сравнению с публичным биллем (кроме того, включает стадию обсуждения в комитете Палаты по частным законопроектам).

В Финляндии депутатское предложение может вноситься только в течение первых 14 дней после открытия сессии.

В Испании все негосударственные билли (и не сенатские) подлежат предварительной процедуре одобрения со стороны Правительства.

В Венгрии при рассмотрении альтернативных проектов, внесенных в одно и то же время, приоритеты распределяются в следующем порядке:

- проекты, внесенные президентом;
- проекты, внесенные правительством;
- проекты, внесенные комитетами парламента;
- проекты, внесенные депутатами парламента.

Проект, внесенный депутатом, может быть рассмотрен только в том случае, если будет одобрен в соответствующем комитете.

Результатом применения соответствующих правил в зарубежных парламентах является ограничение количества «непроходных» законопроектов.

По мнению ФБК, отдельные **принципы и нормы, направленные на снижение транзакционных издержек, связанных с законотворческой деятельностью, и прежде всего ограничение числа депутатов, вносящих законопроект, применимы и в России.**

### Эффективность законотворческой деятельности

Правительства европейских стран, формируемые по принципу парламентского большинства, достаточно эффективно проводят законы через парламент. Так, в Финляндии из 333 рассмотренных в 2002 г. в парламенте законодательных актов было отклонено лишь четыре, что составляет 0,012%. Такая ситуация характерна для многих европейских парламентов, где транзакционные издержки законотворческой деятельности минимальны. Заметим, что общее количество принятых в Финляндии законов (315) значительно превышает аналогичный показатель для Российской Федерации.

В некоторых странах описанная схема реализуется в модифицированном варианте. В частности, в Великобритании **фактически** правом законодательной инициативы наделены лишь члены палат. В этом случае правительство, так же как, например, и в Канаде, участвует в законодательной деятельности через парламентариев, являющихся членами Кабинета министров. Однако логика законодательного процесса — минимизация транзакционных издержек на стадии подготовки законопроекта — остается неизменной.

В качестве интересного противоположного примера можно сослаться на опыт Украины, где за последние две парламентские сессии 2003 г. было выдвинуто в общей сложности 2336 законопроектов, из которых 2032 были инициированы депутатами (86%). Подобные результаты можно объяснить сочетанием двух рассмотренных выше факторов: отсутствием устоявшейся демократической системы и отсутствием жестких требований к качеству законопроектов. Следствие этого — крайне высокие транзакционные издержки законотворческой деятельности.

### Рассмотрение «финансовых» законопроектов

Во многих европейских странах к «финансовым» законопроектам предъявляются особые требования и/или применяется особая процедура рассмотрения. К «финансовым», как правило, относятся любые законопроекты, содержащие финансовую составляющую.

Согласно ст. 40 Конституции Франции не принимаются к рассмотрению законодательные инициативы депутатов, увеличивающие общественные расходы или уменьшающие общественные доходы. Несмотря на то, что определения «общественных расходов» и «общественных доходов» отсутствуют, очевидно, что соответствующие понятия шире, чем используемые в России понятия бюджетных расходов и бюджетных доходов. Решение об исключении законопроектов, не отвечающих

установленным требованиям, принимает Бюро Национального собрания (президент собрания, 6 вице-президентов, 3 квестора и 12 секретарей).

В Италии до внесения на рассмотрение парламента законопроекта, предполагающего «расходы и доходы», необходимо заключение Комиссии по бюджету и планированию.

В Канаде де-факто право законодательной инициативы по «финансовым законопроектам» принадлежит правительству. Соответствующие законопроекты в обязательном порядке получают предварительное одобрение генерал-губернатора.

В Великобритании для принятия «финансового законопроекта» (всякого законопроекта, содержащего статьи финансового характера) необходимо одобрение правительства.

Согласно Конституции Финляндии «финансовые законопроекты» (прежде всего это относится к предложениям о налогах, решениям о государственных займах) рассматриваются так же, как конституционные законы (то есть либо принимаются парламентами двух созывов, либо должны получить одобрение 5/6 депутатов парламента одного созыва).

Обобщая зарубежный опыт в этой части, следует отметить, что для работы с «финансовым законопроектом» в парламентах европейских стран, как правило, не создается специальной структуры, а все вопросы решаются при тесном взаимодействии и координации всех заинтересованных сторон.

### **Требование наличия финансово-экономического обоснования**

Общие тенденции требования наличия финансово-экономических обоснований при подготовке законопроектов в странах с развитой рыночной экономикой выявить не удалось. В то же время можно сделать вывод, что требование обязательного наличия финансово-экономического обоснования в той или иной степени характерно для стран с переходной экономикой.

В Сербии пояснительная записка ко всем нормативно-правовым актам должна содержать *оценку ресурсов, необходимых для реализации законопроекта*. Аналогичное правило действует и в Хорватии, где вместе с законопроектом представляется оценка необходимых источников и фондов.

В Польше соответствующий документ должен включать в себя оценку социально-экономических и финансовых последствий, а также источников финансирования всех законов.

Согласно регламенту, действующему в Чехии, любой законопроект должен сопровождаться оценкой финансово-экономических последствий принятия соответствующей законодательной инициативы (в частности, последствий с точки зрения изменений доходов и расходов бюджета).

В Армении внесение «обоснования принятия закона» вместе с пакетом документов является обязательным требованием ко всем законопроектам.

В целом можно сделать вывод, что **практика использования института финансово-экономических обоснований необходима и востребована в странах с переходной экономикой и непродолжительным опытом парламентской демократии.**

По нашему мнению, это обусловлено следующими характерными для стран с переходной экономикой особенностями:

- формирование законодательной базы происходит практически заново, а опыт правоприменительной практики накапливается «по ходу дела». Новые законы в странах, резко меняющих экономический курс, зачастую не являются следствием действующего законодательства, а направлены на его радикальное изменение. В этих условиях каждый предлагаемый закон требует особенно тщательного обоснования;
- отдача от использования политического ресурса в странах с незавершившимся процессом перераспределения собственности особенно высока. Именно в государствах с переходной экономикой силен нецивилизованный лоббизм, что требует повышенного внимания к обоснованности предлагаемых законодательных изменений;
- в этих странах отсутствует опыт применения демократических процедур, позволяющих устранить все законодательные несовершенства и противоречия на основе дебатов. В связи с этим важное значение опять-таки имеет представление закона, его обоснование;
- институт финансово-экономических обоснований является эффективным способом экономии на транзакционных издержках законотворческого процесса. Грамотная социально-экономическая политика, которая в условиях переходной экономики должна быть направлена на рациональное и экономное расходование финансовых ресурсов, обязана учитывать и данный потенциал снижения издержек.

Приведенные объяснения позволяют ответить на вопрос: почему в странах с развитой экономикой финансово-экономические обоснования законопроектов не имеют широкого распространения? Дело в том, что там уже давно сформирована законодательная база и действуют иные



фильтры в законотворческом процессе, сложилась цивилизованная практика лоббистской деятельности и тому подобное.

## Подготовка финансово-экономических обоснований

### Нормативные требования

В соответствии с действующей нормативно-правовой базой далеко не все законы, принимаемые Государственной Думой Российской Федерации, нуждаются в финансово-экономическом обосновании.

Согласно п. 4 ст. 105 Регламента Государственной Думы<sup>1</sup> — основного документа процедурного характера, в соответствии с которым осуществляется законотворческая деятельность в Российской Федерации, финансово-экономическое обоснование представляется лишь *в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат*. Хотя уточнение относительно характера соответствующих материальных затрат в Регламенте не представлено, на практике под материальными затратами понимаются расходы бюджета.

Значительно меньше известен тот факт, что требование Регламента ГД уточняется, дополняется и конкретизируется в «Основных требованиях к концепции и разработке проектов федеральных законов»<sup>2</sup>, согласно которым финансово-экономическое обоснование представляется *по законопроектам об установлении, введении или отмене налогов и сборов, освобождении от их уплаты, изменении условий налогообложения, об осуществлении государственных займов (заимствований), изменении финансовых обязательств государства, а также по законопроектам, предусматривающим расходование средств из федерального бюджета*. Практически это те законопроекты, по которым, как отмечалось ранее, требуется в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ заключение Правительства РФ. Таким образом, согласно «Основным требованиям...», финансово-экономическое обоснование должно быть представлено не только в случае возможного увеличения расходов бюджета, но и в случаях, связанных с:

- возможным недополучением доходов бюджета (отмена налогов и сборов);

<sup>1</sup> Утвержден Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД.

<sup>2</sup> Утверждены Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576.

- изменением материального положения отдельных экономических субъектов (установление, введение налогов и сборов, изменение условий налогообложения);
- изменением источников финансирования дефицита бюджета (структуры расходов бюджета) (осуществление государственных займов).

«Основные требования...», по сути, являются единственным документом, утвержденным на уровне постановления Правительства РФ, в той или иной степени устанавливающим требования к структуре и содержанию финансово-экономических обоснований. Изменений в соответствующем направлении в ближайшей перспективе не предвидится. Приведем характерный пример: находящийся на рассмотрении Государственной Думы РФ проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» не содержит ни единого упоминания не только о требованиях к финансово-экономическому обоснованию, но и о финансово-экономическом обосновании как таковом<sup>1</sup>.

Отдельные требования содержатся в Методических правилах по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>.

Согласно п. 12 «Основных требований...» *финансово-экономическое обоснование является документом, содержащим финансово-экономическую оценку законопроекта, в том числе **расчетные данные об изменении размеров доходов и расходов федерального бюджета**, а*

---

<sup>1</sup> Вместе с тем законопроект содержит упоминание об институте независимой экспертизы законопроектов.

*Статья 32. Для оценки качества внесенного в нормотворческий орган проекта нормативного правового акта может проводиться его независимая научная (правовая, финансовая, научно-техническая, экологическая и др.) экспертиза. Заключение экспертов прилагается к проекту нормативного акта при его внесении.*

*Статья 33. Научная экспертиза проектов нормативных правовых актов осуществляется научными учреждениями и вузами соответствующего профиля, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов в зависимости от содержания нормативных правовых актов.*

*В качестве экспертов привлекаются ученые и специалисты, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта.*

*Для проведения научной экспертизы могут быть приглашены ведущие ученые и специалисты из зарубежных государств и международных организаций.*

<sup>2</sup> Утверждены Приказом Министерства юстиции Российской Федерации и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации от 10 января 2001 г. № 3/51.

*также определяющим источники финансирования расходов по реализации будущего закона.*

В соответствии с п. 26 Методических правил *обоснование должно основываться на тщательном финансовом, экономическом, статистическом анализе и содержать точные расчеты и сведения об источниках финансирования реализации законопроекта на текущий и (или) последующие годы.*

Таким образом, можно сделать общий вывод, что несмотря на определенную ограниченность существующая нормативно-правовая база содержит более жесткие требования к финансово-экономическим обоснованиям по сравнению с теми, которые используются на практике. Соответствующие нормы хотя и не идеальны, но все же содержат необходимый минимальный набор требований к финансово-экономическим обоснованиям.

## Существующая практика

В процессе законотворческой деятельности часто возникают две проблемы: отсутствие финансово-экономических обоснований и содержания нормативным требованиям к финансово-экономическим обоснованиям.

**Отсутствие финансово-экономических обоснований.** Примеров, связанных с отсутствием финансово-экономических обоснований при представлении законопроектов в Государственную Думу, множество. В частности, в 2003 г. без финансово-экономических обоснований были представлены такие важные экономические законопроекты, впоследствии ставшие законами:

- Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»;
- Федеральный закон от 11 марта 2003 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 9 июня 2003 г. № 71-ФЗ «О ратификации договоров между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о передаче имущества, находящегося в государственной собственности Республики Арме-

ния, для погашения задолженности по государственным кредитам, предоставленным Правительством Российской Федерации Правительству Республики Армения».

Справедливости ради необходимо отметить, что формально наличия финансово-экономических обоснований к указанным законопроектам и не требовалось. Однако совершенно очевидно, что принятие таких законов будет иметь существенные экономические последствия.

Не меньшее распространение получили финансово-экономические обоснования с формулировкой *дополнительных доходов из средств федерального бюджета не потребуется*. Именно такой формулировкой сопровождалось внесение проектов, следующих законов:

- Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ;
- Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 59-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджете пенсионного фонда Российской Федерации на 2002 год» (см. Приложение);
- Федеральный закон от 28 мая 2003 г. № 63-ФЗ «Об участках недр, право на пользование которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Наталкинском золоторудном месторождении)» и другие.

Обратим внимание на то, что все перечисленные законы самым непосредственным образом влияют на перераспределение экономических ресурсов и затрагивают интересы значительных групп экономических агентов.

**Несоответствие содержания финансово-экономических обоснований нормативным требованиям.** Анализ показывает, что полностью всем нормативным требованиям не соответствует ни одно финансово-экономическое обоснование.

В лучшем случае соблюдается требование о наличии расчетных данных, об изменении размеров доходов и расходов федерального бюджета. При этом *тщательный финансовый, экономический и статистический анализ* отсутствует практически в 100% случаев. Зачастую «доказательство» представляет собой лишь некое неформализованное предположение.

Типичный пример — финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона «Об оптимизации условий совершения сделок жилищной ипотеки» № 332228-3<sup>1</sup>, в котором используется следующая

<sup>1</sup> Внесен 19 мая 2003 года.

аргументация: *Сегодня из-за неразвитости ипотечного жилищного кредитования объём таких поступлений в бюджет незначим. Однако, при соответствующем потребностям в жилье росте ипотечного жилищного кредитования, в том числе и за счет снижения налоговой нагрузки на заёмщика, прямые поступления в бюджет станут существующими.*

Другим показательным примером является финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона «О правах граждан России на доходы от использования природных ресурсов Российской Федерации», которое в исходном варианте (варианте проекта федерального закона № 314475-3) не содержит ни одной цифры. В соответствующем финансово-экономическом обосновании используется аргументация такого уровня: *По своей сути законопроект предполагает распределение предусмотренных законопроектом рентных платежей непосредственно в пользу каждого гражданина Российской Федерации*<sup>1</sup>.

Еще один пример — финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год» № 333828-3. Приведем дословную цитату из обоснования к данному документу. *Предлагаемый закон относится к тем статьям ФЗ «О бюджете...», предполагаемые расходы по которым не могут быть рассчитаны однозначно и могут быть оценены только статистически, по типу оценки объемов страховых выплат. Предварительный анализ, однако, приводит к выводу, что принятие предлагаемого закона не приведет к заметному изменению (увеличению либо уменьшению) финансовых обязательств Российской Федерации либо к необходимости осуществления сколь-нибудь заметных дополнительных расходов из бюджета. Очевидно, что формулировки не могут быть рассчитаны однозначно и не приведут к изменению (увеличению либо уменьшению) финансовых обязательств противоречат друг другу, являясь взаимоисключающими.*

В заключение представим еще одну цитату из финансово-экономического обоснования проекта федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» № 301506-3: *При реализации Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» на покрытие дефицита фонда страхования вкладов предусматривается возможность использования средств федерального бюджета. Вступление в силу Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» не потребует расходов из федерального бюджета.*

<sup>1</sup> В следующем варианте (в варианте проекта Федерального закона № 372560-3) появилось формализованное финансово-экономическое обоснование, качество которого, однако, не выдерживает критики. Более подробно см. аналитический доклад ФБК «Природная рента: цена вопроса»).

## Экономическая оценка масштаба проблемы

Оценить масштаб проблемы, связанной с принятием законопроектов с некачественными экономическими обоснованиями, можно исходя из следующих соображений.

1. Принятие **любого** законопроекта сопряжено с финансово-экономическими последствиями. В рамках неинституциональной экономической теории любой закон рассматривается как экономический институт, выполняющий две основные функции: координационную (связанную с установлением общих координирующих правил для участников экономической деятельности) и распределительную (выражающуюся в перераспределении благосостояния между участниками экономической деятельности).
2. Распределительный эффект может быть незначителен (как, например, при принятии законопроекта, определяющего даты проведения дней Военной славы и выполняющего в основном координационную функцию) или очень высок (как при принятии закона о бюджете).
3. Принятие любого закона, имеющего существенный распределительный эффект, должно быть надлежащим образом обосновано. В противном случае возможны существенные негативные последствия как краткосрочного (ухудшение экономического благосостояния отдельных групп агентов), так и долгосрочного характера (формирование неблагоприятной экономической структуры).
4. Возможные последствия принятия законопроектов без финансово-экономического обоснования (с некачественным финансово-экономическим обоснованием) можно оценить через цену ресурсов, распределяемых в результате принятия соответствующего закона.

В соответствии с перечисленными принципами логика работы по оценке масштаба проблемы, связанной с принятием неэффективных законов, была построена следующим образом. Из всего множества законов, подписанных Президентом РФ в 2003 г., были отобраны законы, условно относимые к экономической сфере, так называемые «экономические законы». Далее из этой группы законов на основе экспертной оценки были выделены законы, характеризующиеся наибольшим распределительным эффектом. Из этой группы законов были выделены законы с некачественными финансово-экономическими обоснованиями (или вообще без них), которым была дана оценка негативных последствий.

Результаты разбивки представлены в таблице 6.



**Таблица 6**

**Характеристика законов, подписанных Президентом РФ в 2003 г.**

Показатель	Количество
Всего законов	191 (100,0%)
«Экономические» законы	99 (51,8%)
Законы, связанные с существенным распределительным эффектом., из них:	42 (22,0%)
• с качественным финансово-экономическим обоснованием;	9 (21,0%)
• с некачественным финансово-экономическим обоснованием;	16 (38,0%)
• с формальным финансово-экономическим обоснованием (одной строкой);	8 (19,0%)
• без финансово-экономического обоснования	9 (21,0%)

Источник — ФБК

Заметим, что представленная оценка касается лишь 22% от общего числа законов, подписанных Президентом РФ в 2003 году. При этом в качестве условно измеримых рассматриваются последствия принятия 36 законопроектов, а шести из них оцениваются как условно неизмеримые)<sup>1</sup>. Это позволяет говорить о полученной оценке как о нижней границе.

Существенен следующий факт. Доля Правительства РФ как субъекта законодательной инициативы применительно к основным экономическим законопроектам достаточно высока. Между тем именно эти «экономические» документы в соответствии с Регламентом ГД требуют наличия заключения Правительства РФ. Понятно, что в данном случае заключение Правительства РФ — инициатора соответствующей законодательной инициативы носит чисто формальный характер, и факторы наличия и качества финансово-экономического обоснования приобретают ключевую роль.

Из 77 законопроектов, представленных в Плане законопроектной деятельности Правительства РФ на 2004 г., как минимум 56 (72,7%) имеют ярко выраженный экономический характер. Все эти законопроекты нуждаются в тщательно подготовленных финансово-экономических обоснованиях.

<sup>1</sup> Речь идет о Федеральном законе от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» и Федеральном законе от 26 марта 2003 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».



Результаты инвентаризации законов, принятых в 2003 г. и имеющих наибольший финансово-экономический эффект, представлены в Приложении. По результатам расчетов на основе данных, представленных в Приложении, **цена ресурсов, распределяемых без должного финансово-экономического обоснования, составляет 3 трлн рублей.**

## Требования к подготовке финансово-экономических обоснований

На основе проведенного анализа можно сформулировать требования к финансово-экономическим обоснованиям законопроектов.

Финансово-экономическое обоснование должно стать:

- обязательным для каждого экономического законопроекта. Из экономической теории известно, что любой закон выполняет помимо прочих распределительную функцию, то есть влияет на распределение благосостояния между экономическими агентами. Таким образом, введение любого закона затрагивает интересы отдельных групп и потому требует надлежащего обоснования. Однако не все законы имеют значимый распределительный эффект. Именно поэтому обязательность финансово-экономических обоснований должна быть введена, прежде всего, для экономических законопроектов;
- носить комплексный характер. Принятие закона влияет не только на величину расходов, выделяемых на это из федерального бюджета, но и на многие другие макроэкономические, микроэкономические, институциональные и социальные параметры. Характер соответствующих изменений должен быть проанализирован в финансово-экономическом обосновании. Расчет бюджетных затрат, связанных с принятием законопроекта, — лишь одна из задач финансово-экономического обоснования;
- содержать обязательно аналитическую и прогнозную части и базироваться на финансовом, экономическом и статистическом анализе. Требования к анализу устанавливаются непосредственно с учетом действующей нормативно-правовой базы. Включение в финансово-экономическое обоснование прогнозной части обусловлено необходимостью оценки влияния фактора принятия законопроекта на ключевые экономические, институциональные и социальные параметры.

Кроме того, финансово-экономическое обоснование должно включать:

- финансовый анализ и прогноз, в первую очередь подразумевающие выявление и описание источников финансирования законопроекта и финансовых результатов его действия. При этом должны приниматься во внимание не только разовые затраты, но и необходимые расходы в последующие годы действия закона;
- экономический анализ и прогноз (анализ макро-, микро-, институциональной среды реализации закона и прогноз изменения соответствующих параметров при принятии закона);
- макроэкономический анализ и прогноз (анализ макроэкономических параметров – экономического роста, инфляции, безработицы, ВВП и других и прогноз изменения соответствующих показателей в случае принятия закона);
- микроэкономический анализ и прогноз (анализ микроэкономических параметров, прежде всего рыночного спроса, предложения, рыночного равновесия, потребительского поведения, поведения фирм и других и прогноз изменения соответствующих показателей в случае принятия закона);
- институциональный анализ и прогноз (анализ институциональных параметров: структуры рынка, слияния-поглощения, неформальных правил и другого и прогноз изменения соответствующих показателей в случае принятия закона);
- статистический анализ (анализ и прогноз динамики финансовых, макроэкономических и микроэкономических показателей на основе регрессионного и корреляционного анализа рядов).

Каждая цифра, представленная в законопроекте, должна быть соответствующим образом аргументирована в финансово-экономическом обосновании.

## Выводы и предложения

1. Законотворческая деятельность в Российской Федерации характеризуется недостаточной эффективностью. В России законом становится лишь **каждый шестой** вносимый в Думу законопроект. С совокупные транзакционные издержки, связанные с неэффективностью законотворческого процесса, превышают **3 млрд рублей**.
2. В настоящее время институт финансово-экономических обоснований остается неэффективным: соответствующие приложения не всегда служат доказательством целесообразности принятия того или иного закона, отмечается недостаточное соответствие базовым нормативно-правовым требованиям; не все «экономические» законопроекты имеют финансово-экономические обоснования.
3. Цена ресурсов, распределяемых без должного финансово-экономического обоснования, составляет только по результатам принятых в 2003 г. законов **3 трлн руб.** ежегодно.
4. Практика использования института финансово-экономических обоснований, являясь эффективным способом экономии на транзакционных издержках законотворческого процесса, необходима и востребована в странах с непродолжительным опытом парламентской демократии.
5. В целях повышения эффективности законотворческого процесса необходимо:
  - ввести **обязательный** порядок представления финансово-экономических обоснований и заключений Правительства РФ ко всем «экономическим» законопроектам;
  - установить ограничение по количеству депутатов, имеющих право на внесение законопроекта («не менее чем...»);
  - определить механизм финансово-экономической экспертизы законопроектов.

## Приложение.

### Характеристика финансово-экономических обоснований отдельных законопроектов. Цена вопроса

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
1	Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год»	Правительство Российской Федерации	Утверждение бюджетных расходов и доходов на 2004 год	Представлено подробное финансово-экономическое обоснование	-
2	Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»	Правительство Российской Федерации	Урегулирование вопросов, связанных с реализацией принципа «одного окна»	В финансовом обосновании <b>перечисляются</b> суммы, необходимые для реализации законопроекта без подтверждающих расчетов	1,4 млрд руб. (бюджетные расходы на реализацию закона)
3	Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 184-ФЗ «О внесении дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части создания Стабилизационного фонда Российской Федерации»	Правительство Российской Федерации	Законодательно регламентируется институт Стабилизационного фонда	Представлено подробное финансово-экономическое обоснование	-
4	Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 183-ФЗ «О внесении изменения в ст. 3 Закона Российской Федерации «О налоге на операции с ценными бумагами»	Депутаты Государственной Думы	Снижение ставки налога на операции с ценными бумагами с 0,8 до 0,2% номинальной суммы выпуска	Представлено формальное финансово-экономическое обоснование: «...не потребует введения или отмены налогов, освобождения от их уплаты,	1,5 млрд руб. (разница от налоговых поступлений в федераль-

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
	ми»			выпуска государственных займов, изменения финансовых обязательств государства, а также иных расходов, покрываемых за счет федерального бюджета»	ный бюджет в 2003 г. — 2311,3 млн руб. и в 2004 г. — 824,0 млн руб.)
5	Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»	Правительство Российской Федерации	Устанавливает обязательность участия в системе страхования банков, работающих с вкладами физических лиц.  Определяет порядок страхования вкладов физических лиц и случаи, в которых возникают обязательства по выплатам	Представлено краткое и поверхностное финансово-экономическое обоснование.  В частности, не обоснованы аспекты, связанные с первоначальным взносом в фонд страхования государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций»	3 млрд руб.  (величина планируемого первоначального взноса в страховой фонд)
6	Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 175-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2004 год»	Правительство Российской Федерации	Устанавливается бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на 2004 год	Представлено подробное финансово-экономическое обоснование	-
7	Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»	Правительство Российской Федерации	Устанавливаются принципы государственной валютной политики	Формальное финансово-экономическое обоснование: «не предполагает затрат за счет средств федерального бюджета»	Оценка затруднена
8	Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 172-ФЗ «О внесении изменений и	Правительство Российской Федерации	Корректировка законодательства в связи с исполне-	Формальное финансово-экономическое обоснование:	Оценка затрудне-

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
	дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации»	Федерации	нием международных соглашений и процессом присоединения России к ВТО	«не требует дополнительного финансирования»	на
9	Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Лесной кодекс Российской Федерации»	Депутат Государственной Думы	Уточнение оснований и порядка перевода лесных земель в нелесные земли и земель лесного фонда в земли иных категорий	Формальное финансово-экономическое обоснование: «не требует дополнительного финансирования из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации»	Оценка затруднена
10	Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2003 год»	Правительство Российской Федерации	Законопроектом предусматривается осуществление в 2003 г. дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров в размере до 1,5 млрд рублей	Финансово-экономическое обоснование отсутствует	1,5 млрд руб.
11	Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 167-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2004 год»	Правительство Российской Федерации	Устанавливаются тарифы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2004	Представлено подробное финансово-экономическое обоснование	-

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
			год		
12	Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 166-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2004 год»	Правительство Российской Федерации	Устанавливает бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации на 2004 год	Представлено подробное финансово-экономическое обоснование	-
13	Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»	Правительство Российской Федерации	Регламентируется порядок применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер	Финансово-экономическое обоснование отсутствует	Оценка затруднена
14	Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»	Правительство Российской Федерации	Устанавливаются фундаментальные принципы государственной внешнеторговой политики	Финансово-экономическое обоснование отсутствует	Оценка затруднена
15	Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах»	Правительство Российской Федерации	Законопроектом предусматривается возможность для налоговых органов списания задолженности, имеющейся у организаций по состоянию на 1 января 2001 г., по взносам в государственные социальные внебюджетные фонды, начисленным пеням и штрафам, взыскание которой оказалось невозможным в силу причин экономиче-	Финансово-экономическое обоснование отсутствует	177 млрд руб., в том числе по начисленным пеням и штрафам — 128 млрд руб.  (общая сумма задолженности, по данным МНС России)

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
			ского, социального или юридического характера		
16	Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе» и в Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Депутаты Государственной Думы Российской Федерации	Дифференцирование ставок вывозных таможенных пошлин на нефтепродукты с учетом сезонных колебаний спроса и обеспеченности внутреннего рынка данными товарами	Представлено краткое финансово-экономическое обоснование	Оценка затруднена
17	Федеральный закон от 6 декабря 2003 г. № 155-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2004 год»	Правительство Российской Федерации	Устанавливается бюджет Фонда обязательного медицинского страхования на 2004 год	Перечислены статьи расходов и доходов фонда. Обоснование указанных сумм отсутствует	6,2 млрд руб. (поступление ЕСН в бюджет Фонда)
18	Федеральный закон от 1 октября 2003 г. № 128-ФЗ «О внесении дополнения в статью 1 Федерального закона «О тарифной ставке (окладе) первого разряда единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы»	Правительство Российской Федерации	Установление тарифной ставки первого разряда на уровне МРОТ (600 рублей); пропорциональное увеличение всех тарифных ставок в 1,33 раза	Нет расчетов, подтверждающих обоснованность сумм, выделяемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов для увеличения объема средств на оплату труда	151,2 млрд руб. (42,0 млрд руб. – из федерального бюджета; 109,2 млрд руб. – из бюджетов субъектов РФ)
19	Федеральный закон от 1 октября 2003 г. № 127-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»	Правительство Российской Федерации	Повышение МРОТ до 600 руб. в месяц	Нет расчетов, подтверждающих обоснованность цифры 600 руб. в месяц	151,2 млрд руб. (см. предыдущую строку).



№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
20	Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О минимальном размере оплаты труда» и Федеральный закон «О высшем послевузовском профессиональном образовании»	Депутаты Государственной Думы Российской Федерации	Увеличение минимального размера стипендий с 200 до 400 руб. в месяц	Нет расчетов, подтверждающих обоснованность цифры 400 руб. в месяц	5,3 млрд руб.
21	Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»	Правительство Российской Федерации	Отмена акциза на природный газ с одновременным увеличением ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче природного газа (193 руб. за 1000 куб. м газа) и увеличением ставки экспортной пошлины на природный газ с 5 до 20 %	Нет расчетов, подтверждающих обоснованность предлагаемых ставок налога и экспортной пошлины	158 млрд руб. (сумма акциза на природный газ, предусмотренного в проекте бюджета на 2003 г.)
22	Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 116-ФЗ «О внесении изменения в ст. 6 Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле»	Депутаты Государственной Думы Российской Федерации	Снижение нормы обязательной продажи валютной выручки с 50 до 30%	Расчеты, подтверждающие обоснованность цифры 30%, носят поверхностный характер	360 млрд руб. (20% объема скупаемой Банком России валютной выручки)
23	Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 115-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федера-	Правительство Российской Федерации	Освобождение государства от обязанности компенсаций потерь в доходах владельца инфраструктуры,	Не представлено экономического обоснования необходимости освобождения бюджета	19,2 млрд руб. (сумма убытков, связанных с госу-

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
	ции» и дополнения в Федеральный закон «О введении в действие Части первой Налогового кодекса Российской Федерации»		перевозчика, возникших в результате государственного регулирования тарифов, сборов и плат на железнодорожном транспорте общего пользования	от соответствующих расходов	дарственным регулированием)
24	Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в ст. 219 и 220 Части второй Налогового кодекса Российской Федерации»	Правительство Российской Федерации	Увеличение предельного размера имущественного налогового вычета (в сумме, израсходованной на жилищное строительство (приобретение жилья) с 600 тыс. до 1 млн руб.)	Не представлено экономического обоснования необходимости увеличения размера имущественного налогового вычета. Цифра 1 млн руб. не имеет обоснования	2,5 млрд руб. (дополнительные потери бюджетов субъектов РФ)
25	Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон РФ «О федеральном бюджете на 2003 год»	Депутаты Государственной Думы РФ	Выделение дополнительных бюджетных средств по ряду направлений: для обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации на Северо-Кавказском направлении; на финансирование мероприятий по осуществлению антитеррористической деятельности; на компенсационные выплаты гражданам, утратившим жилье и имущество в результате разрешения кризиса в Чеченской	Не представлено обоснования указанных в законопроекте сумм расходов	35 млрд руб. (общая сумма расходов, предлагаемых к финансированию сверх сумм, утвержденных в бюджете)

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
			Республике и другие		
26	Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 104-ФЗ «О признании утратившими силу Положений законодательных актов Российской Федерации в части налогового контроля за расходами физических лиц»	Правительство Российской Федерации	Введение в действие с 1 января 2003 г. главы 26.2 «Упрощенная система налогообложения для субъектов малого предпринимательства» и главы 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности» Налогового кодекса Российской Федерации	При оценке изменения налоговой нагрузки вследствие изменения системы налогообложения дается отсылка на «предварительные расчеты». Соответствующие расчеты не приводятся в финансово-экономическом обосновании	4 млрд руб. (возможные потери бюджета)
27	Федеральный Закон от 9 июня 2003 г. № 71-ФЗ «О ратификации договоров между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о передаче имущества, находящегося в государственной собственности Республики Армения, для погашения задолженности по государственным кредитам, предоставленным Правительством Российской Федерации Правительству Республики Армения»	—	Устанавливает порядок передачи имущества, находящегося в государственной собственности Республики Армения, для погашения задолженности по государственным кредитам, предоставленным Правительством Российской Федерации Правительству Республики Армения	Финансово-экономическое обоснование отсутствует	31 млрд руб. 93,76 млн дол. США (стоимость имущества Республики Армения, передаваемого в счет погашения задолженности по государственным кредитам)
28	Федеральный закон от 9 июня 2003 г. № 68-ФЗ «О внесении изменения и дополнения в Федеральный закон «О	Депутаты Государственной Думы Россий-	Устанавливается, что до 10% финансовых средств Фонда, направляемых на	Процентный коэффициент не обоснован. Расчеты, представляющие расходы по фи-	0,34 млрд руб. (10% от соответ-

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
	бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2002 год»	ской Федерации	выравнивание финансовых условий деятельности территориальных фондов обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, могут быть использованы Фондом на финансирование региональных программ по охране материнства и детства	нансированию соответствующих региональных программ, отсутствуют	ствующего бюджета)
29	Федеральный закон от 6 июня 2003 г. № 65-ФЗ «О внесении дополнения в Часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации»	Правительство Российской Федерации	Устанавливает систему налогообложения для соглашений о разделе продукции, предусматривающую освобождение от отдельных налогов	Финансово-экономическое обоснование предлагаемой системы налогообложения отсутствует. Дается лишь ссылка на доходы бюджетов от СРП. Расчет потерь бюджетов от СРП отсутствует	1,4 млрд руб. (доходы бюджета от СРП)
30	Федеральный закон РФ от 28 мая 2003 г. № 63-ФЗ «Об участках недр, право на пользование которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Наталкинском золоторудном месторождении)»	Депутаты Магаданской областной Думы	Отнесение Наталкинского золоторудного месторождения, расположенного на территории Магаданской области, к объектам, право пользования которыми может быть предоставлено	Формальное финансово-экономическое обоснование: «дополнительных доходов из средств федерального бюджета не потребуется»	390 млрд руб.

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
			на условиях раздела продукции		
31	Таможенный кодекс Российской Федерации» от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ	Депутаты Государственной Думы РФ	<p>Ряд экономических изменений, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>установление оснований для предоставления отсрочки и рассрочки уплаты таможенных платежей, перечисление обстоятельств, исключающих предоставление отсрочки и рассрочки уплаты платежей;</li> <li>уменьшение размера пени за несвоевременную уплату таможенных платежей до 0,1% от суммы недоимки</li> </ul>	Формальное финансово-экономическое обоснование: «дополнительных доходов из средств федерального бюджета не потребуется»	25 млрд руб. (оценка Минфином России потерь участников внешнеторгового оборота)
32	Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 59-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджете пенсионного фонда Российской Федерации на 2002 год»	Правительство Российской Федерации	Дополнительное финансирование расходов на оказание адресной материальной помощи неработающим пенсионерам, пострадавшим от паводка, произошедшего в июне 2002 г. на территории Южного феде-	Формальное финансово-экономическое обоснование: «дополнительных доходов из средств федерального бюджета не потребуется»	0,4 млрд руб.

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
			рального округа		
33	Федеральный закон от 22 мая 2003 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений в статьи 217 и 224 Части второй Налогового кодекса Российской Федерации»	Депутаты Государственной Думы Российской Федерации	Установление нормы, в соответствии с которой налогообложение будет производиться в отношении процентов по вкладам в части превышения сумм, исчисленных из полной ставки рефинансирования ЦБ РФ (до этого – $\frac{3}{4}$ ставки)	Попытка обоснования сводится к указанию на высокий уровень расходов по администрированию соответствующего налога. Расчет расходов на администрирование отсутствует	0,25 млрд руб. (текущие налоговые сборы)
34	Федеральный закон от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»	Правительство Российской Федерации	Устанавливаются разграничения в вопросах регулирования оплаты жилья и коммунальных услуг между федеральным уровнем, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованияами, конкретизируются структура и размер оплаты жилья, включая дополнительную площадь, а также сроки и порядок перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг	Представлено подробное финансово-экономическое обоснование	-
35	Федеральный закон от 5 апреля 2003 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в	Члены Совета	Увеличение размера надбавок за степень в три раза:	Экономическое обоснование размера предлагаемых надба-	2,3 млрд руб.

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
	статью 30 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»	Федерации	для кандидатов наук — до 900 руб., для докторов наук до 1500 руб.	вопрос отсутствует. Финансово-экономическое обоснование сводится к расчету общей величины дополнительных расходов бюджета	
36	Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 38-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон РФ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»	Правительство Российской Федерации	Предусматривает расширение применения в электроэнергетике свободных (рыночных) цен и ограничение сферы государственного регулирования цен (тарифов) только видами деятельности, где отсутствуют условия для конкуренции	Финансово-экономическое обоснование отсутствует	
37	Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике»	Правительство Российской Федерации	Установление правовых основ экономических и производственных отношений в сфере электроэнергетики, полномочий органов государственной власти по регулированию этих отношений, основных прав и обязанностей лиц, участвующих в процессе производства, передачи, распределения и потребления электроэнергии	Представлено подробное финансово-экономическое обоснование Федерального закона «Об электроэнергетике» (см. ниже)	-

№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
38	Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»	Правительство Российской Федерации	Установление правовых основ экономических и производственных отношений в сфере электроэнергетики, полномочий органов государственной власти по регулированию этих отношений, основных прав и обязанностей лиц, участвующих в процессе производства, передачи, распределения и потребления электроэнергии	Представлено подробное финансово-экономическое обоснование	-
39	Федеральный закон от 11 марта 2003 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»	Правительство Российской Федерации	Предусматривается введение нового лицензируемого вида деятельности – «деятельность по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию»	Финансово-экономическое обоснование отсутствует	Расчетная общая стоимость соответствующих лицензий
40	Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»	Правительство Российской Федерации	Устанавливаются организационные и правовые особенности приватизации на федеральном железнодорожном транспорте, в ходе которой создается единый хозяйствующий субъект — открытое акционерное общество «Российские же-	Финансово-экономическое обоснование отсутствует	1300 млрд руб. (стоимость имущества ОАО «РЖД»)



№ п/п	Закон	Субъект законодательной инициативы	Изменения, предусмотренные Законом	Характеристика финансово-экономического обоснования	Цена вопроса*
			лезные дороги», 100% акций которого будут принадлежать государству		
41	Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ст. 6 и 8 Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле»	Правительство Российской Федерации	Установление нормы беспрепятственного вывоза из Российской Федерации наличной иностранной валюты	Формальное финансово-экономическое обоснование: «дополнительных доходов из средств федерального бюджета не потребуется»	240 млрд руб. (чистый вывоз капитала частным сектором в 2002 г., по данным Банка России)
42	Федеральный закон от 8 февраля 2003 г. № 25-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год»	Правительство Российской Федерации	Устанавливается бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации	Представлено подробное финансово-экономическое обоснование	-

Источник — действующая нормативно-правовая база, ФБК.

\* Стоимость ресурсов, распределяемых без необходимого финансово-экономического обоснования