

**ТЕЗИСЫ К КРУГЛОМУ СТОЛУ  
«ПАРТНЕРСТВО РОССИЯ – ЕВРАЗИЯ»**

**«Законы и подзаконные акты, понятия, процедуры, органы власти и полномочия – потеря управляемости и ее восстановление за счет концептуального подхода к нормотворчеству и стратегическому целеполаганию (на примере сферы охраны окружающей среды и 172 ФЗ)»**

**З.А. Кучкаров, директор ЦИВТ КОНЦЕПТ,  
заведующий кафедрой концептуального анализа и проектирования МФТИ**

**Характеристика природоохранного регулирования**

Анализ действующего природоохранного регулирования выявил пробелы и противоречия на уровне понятий, нормативных правовых актов и полномочий федеральных органов исполнительной власти, устранение которых необходимо для построения более развитой системы охраны окружающей среды.

Законодательство в сфере охраны окружающей среды содержит более 800 нормативных правовых актов, распределенных по 7 уровням подзаконности. Оно непрозрачно, избыточно и неуправляемо. В этих нормативных правовых актов выявлено 396 понятий, лишь 15% которых определено корректно с точки зрения законов логики.

Система полномочий федеральных органов исполнительной власти, как следствие непрозрачного законодательства, также непрозрачна и избыточна. Полномочиями по вопросам охраны окружающей среды обладают 12 министерств и ведомств. Общее число таких полномочий насчитывает порядка 2500 полномочий, среди которых выявлены противоречивые, дублирующие полномочия и полномочия, приданные ведомствам, но не входящие в положения об этих ведомствах.

Не определен ни один орган государственной власти, ответственный за качество окружающей среды. В связи с этим приоритетом регулятора становится пополнение бюджета, а природоохранное регулирование основано на принципе «чем грязней, тем лучше», способствующем увеличению платежей, собираемых с промышленных предприятий.

Для обеспечения законности производства предприятие обязано поддерживать в актуальном состоянии 168 документов, некоторые из них занимают до 1000 страниц. Получение разрешительной документации требует прохождения около 100 шагов и предъявления около 100 документов, что повышает риск возникновения коррупции и увеличения сроков получения разрешительной документации.

Выявлено явление абсурдов природоохранного законодательства — это противоречия в нормоприменительной практике, вызывающие необоснованные финансовые издержки, административные санкции для предприятий, неулучшение качества окружающей среды и излишние административные обременения для государства. На данный момент выявлено порядка 40 абсурдов в области охраны окружающей среды и с помощью специальной методологии разработаны проекты решений по системному устранению 18 абсурдов в форме проектов нормативных правовых актов устранения.

Сложившиеся недостатки в сфере охраны окружающей среды носят самовоспроизводящийся характер, в результате чего непрозрачность и избыточность регулирования в данной сфере увеличиваются. Состояние окружающей среды не улучшается, предприятия вынуждены тратить на преодоление возникающих для функционирования и развития предприятия необоснованных препятствий, вместо финансирования природоохранных мероприятий (деньги вместо экологии уходят на

бумаги). Государству это выгодно, поскольку пополняется бюджет и ответственность за состояние окружающей среды никто не несет.

### **Характеристика целей стратегических документов**

Неуправляемое состояние целей стратегических документов РФ подтверждается следующими характеристиками:

- общее количество действующих федеральных концепций, доктрин, стратегий, госпрограмм — более 500;
- общее количество целевых формулировок с индикаторами и показателями — десятки тысяч.

Типовыми дефектами целевых формулировок являются:

- несогласованность целей из разных документов, подготовленными разными органами власти разного уровня;
- методическая и научная необеспеченность, ведущая к внутренней несогласованности целей, неполнота покрытия сферы регулирования;
- отсутствие измеримости показателей целей, обоснования их реализуемости, ресурсной обеспеченности.

### **Концептуальный анализ 172-ФЗ**

Из текста 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» реконструированы предусмотренные в законе процессы, документы и понятия, проведен их анализ. Результаты исследования и краткая характеристика закона представлены ниже.

#### **Документы**

В 172-ФЗ явно упомянуто 28 видов документов стратегического планирования, в частности: Послания Президента РФ, Основные направления деятельности Правительства РФ, прогнозы, стратегии, государственные программы, планы работ ФОИВ. Всего в законе упомянуто 167 документов стратегического планирования, из них для 72 документов связь с другими документами не определена.

#### **Понятия**

В тексте 172-ФЗ употреблено 191 понятие, из них:

- 51 понятие (27 %) имеет определение в законе или определяется собственной статьей или главой;
- 137 понятий (71 %) используются в законе без определения;
- 3 понятия являются внутренне противоречивыми.

#### **Дефекты, ведущие к нереализуемости закона**

- В 172-ФЗ отсутствуют процессы выработки стратегических целей и установления их приоритетов.
- Описанный в законе цикл управления разорван, отсутствуют необходимые блоки обратной связи.
- Не предусмотрены процессы мониторинга стратегических обстоятельств и корректировки стратегических документов.
- Отсутствуют определения ключевых понятий, что допускает произвол в их толковании, ведёт в дальнейшем к ошибкам в планировании и управлении.

- Не учтена необходимость гармонизации закона о ЦБ, Бюджетного кодекса в связи с принятием закона 172-ФЗ.
- Проигнорировано участие хозяйствующих субъектов в процессах стратегического планирования и управления.
- Отсутствуют взаимосвязи между стратегиями федерального уровня и стратегиями социально-экономического развития субъектов РФ.
- Отсутствуют взаимосвязи между муниципальным и вышележащими уровнями стратегического планирования и управления.
- Отсутствует учёт двусторонних и многосторонних международных отношений РФ в процессах стратегического планирования и управления.

### **Концептуальный подход к нормотворчеству и стратегическому целеполаганию**

Концептуальный подход к нормотворчеству (технология концептуального нормотворчества) — это поэтапное проектирование непротиворечивых и целостных нормативных правовых актов, тексты которых удовлетворяют требованиям юридической техники, при взаимодействии концептуалистов, юристов, экспертов в регулируемой предметной области. Такое взаимодействие позволяет рассмотреть и принять решения по различным, в том числе конфликтным, точкам зрения по поводу предлагаемого подхода к регулированию.

Концептуальное нормотворчество основано на проектировании целостной и непротиворечивой понятийной модели сферы регулирования, учитывающей рациональные идеи и принципы действующего законодательства и правоприменительной практики. Эта модель является основой проектируемого законодательства.

Спроектированная понятийная модель переводится в юридические конструкции, представляющие собой описания однородных правовых явлений, составленные в соответствии с понятийной моделью. Также на данном этапе для терминов из понятийной модели проводится подбор аналогов из действующего законодательства.

Заключительным этапом технологии концептуального нормотворчества является написание правового текста проекта нормативного правового акта. Написание правового текста осуществляет юрист на основе согласованных юридических конструкций.

Концептуальный подход к стратегическому целеполаганию основан на:

- целостной и непротиворечивой понятийной модели выработки, принятия, реализации стратегии и ее корректировки в процессе реализации;
  - всестороннем учете обстоятельств при разработке стратегии, в том числе;
  - действующих стратегий и иных документов стратегического планирования;
- круга субъектов, интересы и возможности которых затрагиваются разрабатываемой стратегией;
- обеспечении необходимого уровня государственной безопасности при осуществлении стратегического целеполагания, в частности создании системы распределенного уровня доступа к информации, получаемой в рамках стратегического целеполагания;
- проектировании организационной структуры, полномочий, функций и ответственности органов государственной власти в части стратегического целеполагания;

- разработке инфраструктурного, информационно-технологического, научно-методического и финансового обеспечения стратегического целеполагания;
- проектировании внутренне и внешне согласованного законодательства в области стратегического целеполагания, вводящего спроектированный режим и подсистемы обеспечения стратегического целеполагания с помощью технологии концептуального нормотворчества.