

# ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРАВА: К ВОПРОСУ О КРИТЕРИЯХ ИЗБЫТОЧНОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ В ФИНАНСОВОЙ СФЕРЕ

## ECONOMIC ANALYSIS OF LAW: ON THE REDUNDANCY CRITERIA OF REGULATORY REQUIREMENT IN THE FINANCIAL SPHERE

I. Rakhmeeva  
M. Andronov

*Summary.* A significant redundancy and low transparency of regulatory policy determine the relevance of the paper. At the same time, the necessity and degree of state regulation is a complex debatable issue. Experts of a certain sphere of economic activity find excessive regulation in a significant number of cases. But there is a problem of regulators ignoring initiatives to improve the legal field. The authors propose a methodology for determining the redundancy requirements regarding regulatory objectives based on the analysis of scientific research and their own practical experience. The methodology provides the formation of proposals for adjustment of regulation with the estimation of the effect based on economic analysis. The approbation of the methodology in the financial sphere revealed redundancy regulatory requirement. Regulators and regulated persons can use the results of the research to analyze regulatory requirement and improve the effectiveness of the regulatory environment.

*Keywords:* redundancy of regulatory requirement, redundancy criteria, regulatory policy, excessive regulation, economic analysis of the law, reduction of the burden on entrepreneurs, defects in regulation's goal-setting, regulatory effectiveness, smart regulation, regulatory impact assessment, lean regulation.

### Введение

Сокращение чрезмерного государственного регулирования — это привлекательный внутренний ресурс для роста национальной экономики, который необходимо использовать в условиях ограниченных возможностей для стимуляции развития. Цель исследования — предложить практичную методику для оценки уровня избыточности обязательных требований, которая может быть использована и адаптирована под специфику любой сферы экспертами или регуляторами, что, в свою очередь, способствовало бы повышению оптимальности государственного вмешательства в экономическую деятельность. Существующие сложности с идентификацией чрезмерных правовых норм определяют первую задачу исследования, связанную с уточнением

**Рахмеева Ирина Игоревна**

Доктор экономических наук,  
Уральский государственный экономический  
университет (г. Екатеринбург)  
Rahmeeva\_ii@usue.ru

**Андронов Михаил Юрьевич**

Доцент, НИЯУ МИФИ;  
Директор по развитию компании «Аскаорт»;  
Координатор отраслевого направления МФО и КПК  
фирмы «1С» (г. Москва)  
MYAndronov@mephi.ru

*Аннотация.* Актуальность работы обусловлена значительной степенью избыточности правовых норм и низким уровнем транспарентности регуляторной политики. Вместе с тем, необходимость и степень государственного регулирования является сложным дискуссионным вопросом. В значительном количестве случаев для экспертов соответствующей сферы экономической деятельности очевидна чрезмерность регулирования. Но существует проблема игнорирования со стороны регуляторов инициатив по совершенствованию правового поля. На основе анализа научных исследований и собственного практического опыта авторы предлагают методику, которая определяет признаки избыточности относительно целей регулирования, а также обеспечивает формирование предложений по корректировке правовых норм с расчетом эффекта на основе данных экономического анализа. По итогам апробации методики на примере из финансовой сферы выявлены избыточные правовые нормы. Результаты исследования могут применяться регуляторами и регулируемыми лицами для анализа правовых актов и повышения эффективности регуляторной среды.

*Ключевые слова:* избыточность правовой нормы, критерии избыточности, регуляторная политика, чрезмерное регулирование, экономический анализ права, снижение нагрузки на предпринимателей, дефекты целеполагания регулирования, эффективность регулирования, умное регулирование, оценка регулирующего воздействия, бережливое регулирование.

содержания критериев избыточности. Многообразие сфер применения, отсутствие федеральных стандартов и методик, компетенций соответствующих органов, диктуют необходимость разработки и обоснования достаточно компактных для практического применения методик, которые были бы авторитетны и для регулирующих лиц. Объектом исследования являются общественные отношения, составляющие сферу нормативно-правового регулирования. Предмет исследования: избыточность правовых норм (обязательных требований)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В контексте данной статьи термины «правовая норма» и «обязательное требование» считаются равнозначными. Подробнее о соотношении данных понятий: Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации / А.А. Ефремов, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова [и др.]. — Москва: Инфотропик Медиа, 2021. — 288 с. С. 96–114.

## Теоретические основания

В рамках данной статьи авторы опираются на теорию экономического анализа права, однако внутри данной теории существуют разные подходы и концепции понимания избыточности регулирования.

Степень вмешательства государства в экономическую деятельность — это первый вопрос, ответ на который с позиций нормативной экономики изначально может исключить проблему избыточности регулирования. Масштаб и глубина государственного регулирования волновали умы экономистов с самого начала становления экономики как науки. Апробация в мировой практике крайних взглядов от экономического либерализма и доктрины невмешательства (*Laissez-faire*) до кейнсианства с контролем государством всех экономических параметров привели к осознанию востребованности сбалансированного синтетического подхода. Современные развитые государства внедряют политику «умного регулирования», предполагающего всесторонний охват полного комплекса социально-экономических отношений, «но с минимизацией вмешательства, сосредоточенного преимущественно на формировании условий для эффективного функционирования и развития (саморазвития) общества и экономики»<sup>2</sup>. Также, по мнению авторов, положительную перспективу имеет применение концепции «бережливого регулирования», суть которой заключается в «постоянном поиске и устранении излишних затрат, связанных с регулированием и контролем предпринимательской и иной экономической деятельности, — процесс непрерывного улучшения»<sup>3</sup>. Зародившаяся в коммерческом секторе<sup>4</sup> концепция бережливого управления имеет большой потенциал в государственном управлении.

Следующий вопрос на пути к выявлению избыточности норм — определение сопряженного понятия эффективности права и её оценки. Это вопрос в области позитивного права, на котором мы и сосредоточимся в данной работе. Следует отметить многообразие трактов

вок данного понятия и особый конфликт взглядов между юристами и экономистами. Например, подробный обзор научных подходов по этому вопросу представлен в исследовании «Методы экономического анализа права и больших данных в оценке эффективности правовых норм»<sup>5</sup>. Авторы данного исследования исходят из предположения, что эффективность права определяется через:

- Соотношение планового результата и фактического достигнутого.
- Оценку полезности полученного результата относительно целей регулирования.
- Реальную осуществимость правовых норм.
- Обеспечение прав и свобод гражданина как экономического агента.
- Минимизацию «возможных для всех членов общества издержек» для достижения предполагаемой цели регулирования<sup>6</sup>.

Последнее условие подробно раскрывается в трудах одного из выдающихся современных исследователей эффективности правовых норм Ю.А. Тихомирова.

Для анализа избыточности норм также потребуется прогнозирование результата применения нормы и выявление причинно-следственной связи, вклада действия нормы на получаемый эффект. Для решения данной задачи потребуется широкий комплекс теоретических оснований, включающий экономический анализ права (оценка влияния правового предписания на экономические параметры<sup>7</sup>, сравнительный анализ издержек и выгод альтернативных вариантов регулирования, конкретизация экстерналий), институциональную экономику (принятие во внимание всей институциональной среды<sup>8</sup>, в т.ч. неформальных правил и их соотношения с вводимой нормой), поведенческую экономику и финансы (например, учет реальных поведенческих практик и психологических реакций при совершении финансовых операций с учетом установленных правил<sup>9</sup>).

<sup>2</sup> Рахмеева И.И. Региональная регуляторная среда: на распутье / И.И. Рахмеева. — Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет, 2021. — С. 62.

<sup>3</sup> Бережливое регулирование: аудиторы и ПОД/ФТ/ПРОМУ / М.Ю. Андронов, П.Ю. Леонов // Угрозы и риски финансовой безопасности в контексте цифровой трансформации. Материалы VII Международной научно-практической конференции Международного сетевого института в сфере ПОД/ФТ, Москва, 24 ноября 2021 года. — Москва: Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ», 2021. — С. 102–112. — EDN JGLRYB. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=47381992>

<sup>4</sup> Дмитриев Н.Д., Родионов Д.Г., Зайцев А.А., Викторова Н.Г. Построение и тестирование модели оценки экономической эффективности от внедрения бережливых технологий в корпоративной среде // Бизнес. Образование. Право. — 2023. — № 2 (63). — С. 90–97.

<sup>5</sup> Чураков В.Д. Методы экономического анализа права и больших данных в оценке эффективности правовых норм: специальность 5.1.1 — Теоретико-исторические правовые науки: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

<sup>6</sup> Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. — 2009. — № 4(148). — С. 3–9.

<sup>7</sup> См., например, Институциональные ограничения экономической динамики: монография / А.А. Аузан, А.А. Блохин, Л.А. Валитова [и др.]; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Экономический фак. — Москва: ТЕИС, 2009. — 524 с. — ISBN 978-5-7218-1118-0.

<sup>8</sup> См., например, Кириякова, Н.И. Институциональные аспекты в развитии теории и методологии управления экономическими системами // Развитие экономических систем: теория, методология, практика. — Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2022. — С. 140–154.

<sup>9</sup> Першина М.Н., Мельников В.В., Бирюкова Е.В. Влияние индивидуального поведения на соблюдение правил размещения заказов // Идеи и идеалы. — 2012. — № 3 (13). — Т.2. — С. 69–76.



Рис. 1. Концептуальная модель определения избыточности правовых норм

### Методологический базис

В отечественной практике на всех уровнях власти активно применяется оценка регулирующего воздействия проектов и экспертиза действующих нормативных правовых актов, оценка применения обязательных требований — комплексные инструменты, способные обеспечить решение большинства вопросов формирования оптимального регулирования. Однако, предмет оценки в рамках перечисленных процедур является весьма объемным с произвольной структурой, из него преимущественно выведены вопросы регулирования финансового сектора. Одним из результатов указанных оценок заявляется выявление избыточного регулирования, но конкретных критериев федеральные методики не содержат.

Как определить избыточность правовой нормы? Проанализируем возможность ответа на этот вопрос на примере в соответствии с теорией, представленной в статье «К вопросу о критериях избыточности, приме-

нимых при оценке нормативных правовых актов и их проектов»<sup>10</sup>. При разработке методики определения избыточности будем опираться на исчерпывающее определение, данное авторами статьи: «правовая норма, введенная регулятором для достижения конкретной цели регулирования, не будет избыточной только тогда, когда цель регулирования является легитимной, корректной и измеримой, а все элементы и количественные параметры этой нормы являются по отдельности или в заданной нормой группировке необходимыми, а в совокупности — достаточными для достижения этой цели в допустимые сроки и с допустимым расходом ресурсов, причем регуляторные издержки субъектов регулируемых этой нормой отношений являются минимально возможными из всех альтернативных способов и параметров регулирования».

<sup>10</sup> Маслаков, В.А. К вопросу о критериях избыточности, применимых при оценке нормативных правовых актов и их проектов / В.А. Маслаков, Т.Л. Рукавишникова, О.М. Шестоперов // Закон. — 2018. — № 3. — С. 28–36.

Позиция авторов указанной статьи к определению критериев избыточности правовых норм и их элементов на основании принципа необходимости и достаточности для достижения цели регулирования в виде модели представлена на рисунке 1.

#### Методика «Техническое соответствие содержания правовой нормы целям регулирования»

Учитывая приведенные выше научные исследования, авторы предлагают следующую методику для определения избыточности действующих правовых норм:

- Этап 1. Характеристика правовой нормы.
- Этап 2. Анализ отсутствия избыточности в соответствии с приведенной характеристикой, в том числе оценка регулирующего воздействия.
- Этап 3. Выводы: проблемы, предложения, экономический эффект.

Показатели, характеризующие правовую норму:

1. Сфера нормативно-правового регулирования.
2. Цель высокого уровня (далее — ЦВУ, или цель регулирования) анализируемой сферы регулирования.
3. Регулирующий орган.
4. Регулируемое лицо.
5. Объект регулирования.
6. Предмет регулирования.
7. Нормативный правовой акт (проект или действующий), устанавливающий норму.
8. Содержание правовой нормы.
9. Непосредственный результат регулирования (далее — НР), достигаемый анализируемой нормой, и его показатели.

Проанализировать отсутствие избыточности нормы путём ответов на перечень вопросов, которые составляют своеобразный «чек-лист» наличия критериев избыточности:

1. Соответствует ли содержание правовой нормы (любого из её элементов) достижению НР? (корректность)
2. Является ли каждый из элементов правовой нормы в отдельности или в определенной группировке необходимыми для достижения НР? (необходимость)
3. Обеспечивает ли содержание правовой нормы (все её элементы) достижение НР? (достаточность)
4. Есть ли возможность оценить выполнение каждого из показателей НР? (измеримость)
5. Совокупность показателей НР дает ли возможность сделать вывод о его достижении? (четкость)
6. Насколько непосредственный результат правовой нормы соответствует ЦВУ? (легитимность) При необходимости определить промежуточные результаты регулирования.

7. Каковы издержки на выполнение правовой нормы? Не превышают ли они выгоды НР? (затратность)
8. Какие могут быть альтернативные способы достижения НР? (альтернативность)
9. Являются ли издержки минимально возможными в сравнении с другими способами достижения того же НР? (экономичность/минимальность)
10. Является ли возможным выполнение правовой нормы в допустимые сроки? (срочность)

В большинстве случаев ответ «Да» свидетельствует об отсутствии избыточности.

Важнейшим элементом является причинно-следственный анализ целеполагания: содержание требования должно обеспечивать достижение НР, а НР соответствовать достижению цели регулирования (ЦВУ). Модель структурно-логических и причинно-следственных связей отдельных элементов предлагаемой методики представлена на рисунке 2.

Выводы об избыточности правовой нормы формируются на основании ответов на вопросы, а также дополнительной информации к ним. Избыточность определяется по наличию излишних затрат на требования, не являющиеся необходимыми, корректными (обеспечивших результат) или легитимными (способствующих достижению цели), либо отрицательному ответу на другие вопросы чек-листа. Предложения предполагают оптимизацию регулирования и положительный экономический эффект.

В контексте представленной методики применены следующие положения:

— Результаты регулирования.

Для определения достижения правовой нормой необходимых показателей используется термин «непосредственный результат».

Также применяется термин «промежуточный результат» — показатели на пути достижения цели регулирования в целом.

Каждый из результатов характеризуется измеримыми показателями.

— Регулирующий орган — это федеральный орган исполнительной власти или уполномоченная организация, осуществляющие нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере общественных отношений.

— Регулируемые лица — это граждане и организации, чья деятельность, действия, бездействие, имущество подлежат контролю соответствия правовым нормам/обязательным требованиям.



Рис. 2. Концептуальная модель анализа технического соответствия правовой нормы целям регулирования

— Объекты регулирования — это, основываясь на содержании статьи 16 Федерального закона от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», — представляющие опасность причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и, в связи с этим, подлежащие соответствию обязательным требованиям: деятельность и действия (бездействие) граждан и организаций;

результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги;

здания, помещения, сооружения, территории, в том числе водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства и другие объекты материального мира, в том числе животные и растения, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются.

Апробируем методику на примере. В соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 г. №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) дохо-

дов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма» (далее — Закон №115-ФЗ) аудиторские организации (далее — АО) обязаны соблюдать требования в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ. Подробная информация об этом представлена в статье «Бережливое регулирование: аудиторы и ПОД/ФТ/ФРОМУ»<sup>11</sup>.

В данном примере исследуется часть обязанностей: подготовка и обучение в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ сотрудников АО на должностях

— главный бухгалтер (бухгалтер) АО, при наличии должности в штате АО, либо сотрудник, осуществляющий функции по ведению бухгалтерского учета (далее — главный бухгалтер);

<sup>11</sup> Андронов М.Ю., Леонов П.Ю. Бережливое регулирование: аудиторы и ПОД/ФТ/ФРОМУ // Угрозы и риски финансовой безопасности в контексте цифровой трансформации. Материалы VII Международной научно-практической конференции Международного сетевого института в сфере ПОД/ФТ, Москва, 24 ноября 2021 года. — Москва: Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ», 2021. — С. 110–112

— руководитель юридического подразделения АО либо юрист АО, при наличии такового в штате АО (далее — юрист).

*Этап 1. Характеристика правовой нормы (обязательного требования).*

#### 1.1. Сфера нормативно-правового регулирования.

Противодействие легализации (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения (далее — ПОД/ФТ/ФРОМУ).

#### 1.2. ЦВУ анализируемой сферы регулирования.

Предупреждение, выявление и пресечение деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, финансированием терроризма и финансированием распространения оружия массового уничтожения<sup>12</sup> (далее — ОД/ФТ/ФРОМУ).

Достижение цели характеризуется следующим результатом (уровень 1): финансовая система и экономика в более широком смысле защищены от угроз отмывания денег, финансирования терроризма, и финансирования распространения оружия массового уничтожения, тем самым укрепляя целостность финансового сектора и способствуя защищенности и безопасности<sup>13</sup>.

1.3. Регулирующий орган: Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

Также в отношении АО отдельные функции по установке и разъяснению обязательных требований, контролю их соблюдения могут выполнять:

- Министерство финансов Российской Федерации.
- Федеральное Казначейство.
- Саморегулируемая организация аудиторов (далее — СРО аудиторов).

1.4. Регулируемое лицо: аудиторские организации (АО).

1.5. Объект регулирования: аудиторская деятельность.

1.6. Предмет регулирования: обязательные требования к организации и осуществлению внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ.

<sup>12</sup> Ст.2 Федерального закона от 07.08.2001 №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

<sup>13</sup> П.42 Методологии оценки технического соответствия рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ / Пер. с англ.—М.: МУМЦФМ, 2013. — 170 с.

1.7. Нормативный правовой акт (проект или действующий), устанавливающий норму: Федеральный закон от 07.08.2001 г. №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Также определяют содержание требований к регулируемым лицам документы, не являющиеся нормативными правовыми актами:

- <Письмо> Росфинмониторинга от 18.06.2018 №04-03-03/12322 «Об организации системы внутреннего контроля аудиторами при оказании аудиторских услуг в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».
- Информационное сообщение Минфина России от 10.04.2019 №ИС-аудит-29 «Об изменениях Федерального закона от 07.08.2001 N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»».
- Методические материалы СРО аудиторов по внутреннему контролю в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ утвержденные решением Правления СРО аудиторов (протокол № 417 от 26 ноября 2019 г.)<sup>14</sup> (далее — Методика СРО в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ).

#### 1.8. Содержание обязательного требования.

В соответствии с Методикой СРО в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ:

П.31. АО утверждает перечень сотрудников, которые должны проходить обязательную подготовку и обучение в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ.

П.3.2. В перечень включаются следующие сотрудники:

а) руководитель АО;

в) сотрудник АО, в соответствии с должностными обязанностями курирующий вопросы организации и осуществления внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (при наличии такового в штате АО);

г) специальное должностное лицо АО, ответственное за соблюдение правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения ору-

<sup>14</sup> СРО Ассоциация аудиторов «Содружество». Методические материалы по ПОД/ФТ/ФРОМУ. — URL: [https://sroaas.ru/documents/39161/\(25.07.2023 г.\)](https://sroaas.ru/documents/39161/(25.07.2023 г.))

жия массового уничтожения и программ его осуществления;

**д) главный бухгалтер (бухгалтер) АО, при наличии должности в штате АО, либо сотрудник, осуществляющий функции по ведению бухгалтерского учета;**

**е) руководитель юридического подразделения АО либо юрист АО (при наличии такового в штате АО);**

ж) сотрудники службы внутреннего контроля АО, (при наличии таких в штате АО);

з) иные сотрудники АО по усмотрению руководителя АО с учетом особенностей деятельности АО.

П.4: Требования к подготовке и обучению кадров АО в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ, в том числе формы, программы, периодичность и сроки подготовки и обучения, устанавливаются Федеральной службой по финансовому мониторингу в соответствии с Приказом Федеральной службы по финансовому мониторингу от 3 августа 2010 года №203 «Об утверждении Положения о требованиях к подготовке и обучению кадров организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма» (далее — Приказ №203).

П.5. Обучение кадров, исходя из их должностных обязанностей, осуществляется в следующих формах:

а) вводный инструктаж;

б) дополнительный инструктаж;

в) целевой инструктаж (получение сотрудниками АО базовых знаний, необходимых для соблюдения ими законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также формирования и совершенствования системы внутреннего контроля АО, программ ее осуществления и иных организационно-распорядительных документов, принятых в этих целях);

г) повышение уровня знаний в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (далее — повышение уровня знаний).

Методы проведения указанных форм обучения определяются АО самостоятельно (очные лекции, тренинги,

семинары, дистанционные методы обучения с применением интернет-технологий, обучение методом самообразования с использованием специализированных обучающих материалов и т.д.).

1.9. Непосредственный результат регулирования, достигаемый анализируемой нормой, и его показатели.

НР и его показатели отдельно не определены. Поэтому считаем, что НР соответствует содержанию обязательного требования.

НР: прохождение обучения в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ главным бухгалтером и юристом АО.

Показатели достижения НР:

— Вводный инструктаж — однократно при приеме на работу (п.7 Приказа-203) с содержанием в соответствии с п.5.6.1 Методики СРО.

— Дополнительный инструктаж — при изменениях законодательства, правил внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ, но не реже 1 раза в год (п.8 Приказа-203) с содержанием в соответствии с п.5.6.2 Методики СРО.

— Целевой инструктаж — однократно в течение 1 года после приема (п.10 Приказа-203) с содержанием в соответствии с Приказом Росфинмониторинга от 19.07.2011 №250 «Об установлении программы обучения в форме целевого инструктажа для работников организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом».

— Повышение уровня знаний — не реже 1 раза в 3 года (п.12 Приказа-203) с содержанием в соответствии с п.5.4 Методики СРО.

— Учет прохождения обучения ведется в соответствии с п.5.5 Методики СРО.

Пример ситуации, применительно к которой правовая норма должна обеспечить достижение ЦВУ:

— Аудитор при проверке выявляет операцию, которая соответствует признакам легализации (отмыванию) преступных доходов.

— В этом случае аудиторская организация обязана обеспечить передачу информации в Федеральную службу по финансовому мониторингу в соответствии с требованиями Закона №115-ФЗ.

*Этап 2. Анализ отсутствия избыточности правовой нормы (обязательного требования).*

2.1. Соответствует ли содержание правовой нормы (любого из её элементов) достижению НР? (корректность)	Ответ на пункты 2.1–2.3: НР совпадает с содержанием обязательного требования, так как в нормативных документах отдельно не определен результат. Поэтому автоматически выполняются принципы: корректности, необходимости и достаточности.
2.2. Является ли каждый из элементов правовой нормы в отдельности или в определенной группировке необходимыми для достижения НР? (необходимость)	Примечание: В данном случае отдельным результатом могли быть определены конкретные знания и умения сотрудников по конкретным должностям. Это сложная задача, однако, решаемая. Чтобы выполнение требования было не ради фиксации факта прохождения обучения. Знания и умения могут быть определены по перечню Профстандарта «Специалист по финансовому мониторингу (в сфере ПОД/ФТ)», утвержденного Приказом Минтруда России от 24.07.2015 №512н. С дифференциацией по должностям. Обязательным элементом достижения НР должна стать проверка знаний и умений. Однако, следует отметить, что достижение этого результата потребует от субъектов регулирования (и регулирующих, и регулируемых лиц) ещё больших затрат. Возможно, на данный момент преждевременных.
2.3. Обеспечивает ли содержание правовой нормы (всех её элементов) достижение НР? (достаточность)	Обязательным элементом достижения НР должна стать проверка знаний и умений. Однако, следует отметить, что достижение этого результата потребует от субъектов регулирования (и регулирующих, и регулируемых лиц) ещё больших затрат. Возможно, на данный момент преждевременных.

2.4. Есть ли возможность оценить выполнение каждого из показателей НР? (измеримость) Ответ: да.

2.5. Совокупность показателей НР дает ли возможность сделать вывод о его достижении? (четкость) Ответ: да, по причине аналогичной пунктам 2.1–2.3.

**2.6. Насколько НР правовой нормы соответствует ЦВУ? (легитимность) При необходимости определить промежуточные результаты регулирования.**

**Ответ: не соответствует.**

Это является основной причиной последующего предложения об отмене данного обязательного требования.

Целеполагание.

Уровень 1 (ЦВУ): предупреждение, выявление и пресечение деяний, связанных с ОД/ФТ/ФРОМУ. Это то, ради чего выполняются дальнейшие действия.

Уровень 2: преступным доходам и денежным средствам на поддержку терроризма, распространения оружия массового уничтожения препятствуют в проникновении в финансовый и другие сектора, либо сами сектора их выявляют и извещают об этом. Это в целом «антиотмывочная» система.

Уровень 3: финансовые, а также определенные нефинансовые организации и лица должным образом применяют превентивные меры в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ соразмерно их рискам, и сообщают о подозрительных операциях. Это системы внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ каждого из участников «антиотмывочной» системы.

Уровень 4: в соответствии с Законом №115-ФЗ аудиторской организации (как один из участников системы ПОД/ФТ/ФРОМУ) обязаны

- п.2.1 ст.7.1: при оказании аудиторских услуг при наличии любых оснований полагать, что сделки или финансовые операции аудируемого лица могли или могут быть осуществлены в целях ОД/ФТ, обязаны уведомить об этом уполномоченный орган.
- п.4 ст.7.1: не вправе разглашать факт передачи информации в уполномоченный орган.
- п.2 ст.7: лица, указанные в статье 7.1 настоящего Федерального закона (прим.: в т.ч. аудиторы), обязаны в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ разрабатывать правила внутреннего контроля, назначать специальных должностных лиц, ответственных за реализацию правил внутреннего контроля, а также принимать иные внутренние организационные меры в указанных целях.

Как правило, только экспертные компетенции позволяют делать обоснованные выводы о том, что результаты выполнения обязательного требования (НР) необходимы для следующего результата и в целом целей регулирования. Причем у разных экспертов мнения могут отличаться, будучи при этом обоснованными, но в разной степени.

Однако, в данном случае, по мнению авторов, даже общий анализ содержания правовых норм позволяет сделать вывод о том, что НР не способствует достижению следующего результата: **компетенции главного бухгалтера, юриста аудиторской организации, в связи с тем, что они не участвуют в аудиторских проверках, не способствуют выявлению у аудируемых лиц сделок или финансовых операций, которые могли или могут быть осуществлены в целях ОД/ФТ.**

2.7. Каковы издержки на выполнение правовой нормы?

Ответ. Размер затрат зависит от масштаба аудиторской организации. Для расчета принята следующая структура:

1. Руководитель — 1, выполняет также функции аудитора.
2. Аудиторы — 4.
3. Главный бухгалтер — 1.
4. СДЛ — 1, выполняет также функции сотрудника службы внутреннего контроля.
5. Юрист — 1.

Расчет:

1. Затраты времени на выполнение правовой нормы в год одним контролируемым лицом (одна АО), человеко-час  $\approx 20$  чел-час<sup>15</sup>.
2. Стоимость затрат на выполнение правовой нормы в год одним контролируемым лицом (одна АО), руб. (расчет: стр.2.3 \* стр.2.4 \* стр.1 + стр.2.5)  $\approx$  от  $\text{₽}35'730$  до  $\text{₽}46'640$ . В среднем  $\approx \text{₽}41'185$

2.1. Среднемесячная номинальная заработная плата в организациях: деятельностью финансовая и страховая за Апрель 2023 г., руб. =  $\text{₽}174'490,60$ <sup>16</sup>.

2.2. Количество рабочих часов в месяце при 40-часовой неделе (Апрель 2023 года) = 160.

2.3. Средняя заработная плата за 1 час, руб. (расчет: стр.2.1 / стр.2.2)  $\approx \text{₽}1'091,00$ .

2.4. Коэффициент, учитывающий затраты на оплату страховых взносов и накладные расходы на содержание сотрудника (оборудование, аренда и пр.).  $\approx$  от 1,5 до 2<sup>17</sup>.

2.5. Оплата обучения в сторонних организациях (2 человека примерно 1 раз в 2 года, с учетом приёма-увольнения сотрудников примерно по 3'000 рублей)  $\approx \text{₽}3'000$ .

3. Количество контролируемых лиц на 31.12.2022 г., шт.  $\approx 2400$ <sup>18</sup>.

**Затраты всех регулируемых лиц за год на выполнение только данной правовой нормы, рублей  $\approx \text{₽}98'844'000$ .**

2.8. Какие могут быть альтернативные способы достижения НР?	Так как данная правовая норма нелегитимна (не обеспечивает достижение цели регулирования), то достижение НР (компетенции главного бухгалтера и юриста в сфере ПОД/ФТ/ФРОМУ) не имеют смысла, в том числе альтернативными способами, или с меньшими затратами, или с другими сроками выполнения.
2.9. Являются ли издержки минимально возможными в сравнении с другими способами достижения того же НР?	
2.10. Является ли возможным выполнение правовой нормы в допустимые сроки?	

<sup>15</sup> Является приблизительной экспертной оценкой авторов статьи на основе практического опыта.

<sup>16</sup> Федеральная служба государственной статистики. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций по видам экономической деятельности в Российской Федерации с 2013 года: деятельность финансовая и страховая — URL: [https://rosstat.gov.ru/labor\\_market\\_employment\\_salaries](https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries) и [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab6-zpl\\_04-2023.xls](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/tab6-zpl_04-2023.xls) (25.07.2023 г.)

<sup>17</sup> Является приблизительной экспертной оценкой авторов статьи на основе практического опыта.

<sup>18</sup> Министерство финансов Российской Федерации. Основные показатели рынка аудиторских услуг в РФ в 2022 году. — URL: [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/05/main/POKAZATELI\\_AO\\_za\\_2022-220423.docx](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/05/main/POKAZATELI_AO_za_2022-220423.docx) (25.07.2023 г.)

Этап 3. Выводы.

Анализируемое обязательное требование (обучение главных бухгалтеров и юристов аудиторских организаций в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ) полностью избыточно, так как является нелегитимным.

Проблема: излишние затраты аудиторских компаний на сумму около 99 миллионов рублей в год.

Предложение: исключить требование по обучению главных бухгалтеров и юристов аудиторских организаций в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ.

Предполагаемые затраты на реализацию предложения: около 24 человеко-часов. Стоимость которых составляет около 40 тысяч рублей (по методике аналогичной указанному выше расчету).

Таким образом, положительный экономический эффект предложений заключается в экономии примерно 98 миллионов 804 тысячи рублей в первый год изменений.

В примере представленная методика позволила выявить и обосновать признаки избыточности.

Обращаем внимание, что было проанализировано только одно обязательное требование из множества других, утвержденных в Методике СРО аудиторов объемом около 150 страниц. При этом в Законе №115-ФЗ, по сути, определена только одна обязанность АО: выявлять подозрительные операции у клиентов и сообщать об этом Росфинмониторинг. Действующая Методика СРО аудиторов во многом излишне повторяет обязанности лиц, для которых Законом №115-ФЗ предусмотрены обязанности полноценного внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ. Оценка избыточных затрат, выработка предложений требует подробного, трудоемкого анализа, который имеет смысл, если его результаты будут иметь хотя бы какое-то значение для регулирующих лиц. Авторы статьи рассчитывают на обратную связь для принятия решения о продолжении данного исследования (контакты в информации об авторах).

Практика общения с представителями аудиторских организаций приводит к мнению, что большая часть требований СРО аудиторов части ПОД/ФТ/ФРОМУ необоснованна. В связи с этим у большинства АО значительная часть ресурсов тратится на выполнение избыточных требований, в то время как на действительно необходимую задачу выявления подозрительных операций не всегда хватает ресурсов в рамках аудиторской проверки. Таким образом, существующие требования не только приводят к излишним затратам регулируемых лиц, но и снижают защищенность от рисков ОД/ФТ/ФРОМУ.

Затраты на выполнение анализа избыточности в приведенном примере составили около 16 человеко-часов.

Краткая информация о результатах проведенного анализа в «Мониторе предложений по совершенствованию регулирования» может быть представлена так, как это показано на рисунке 3.

Анализ отсутствия избыточности требования: обучение главных бухгалтеров и юристов аудиторских организаций в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ.	
Сфера регулирования:	ПОД/ФТ/ФРОМУ, аудиторы.
Заключение:	Избыточно в связи с нелегитимностью.
Краткое обоснование:	Анализируемое требование не способствует достижению цели: выявление аудиторскими организациями у клиентов подозрительных операций и сообщению о них в Росфинмониторинг.
Предложение:	Полностью исключить.
Затраты на реализацию:	≈ 40 тысяч рублей единовременно.
Экономия:	≈ 99 миллионов рублей в год.
Затраты на выполнение анализа:	≈ 16 человеко-часов.
Ссылка на подробное описание >>>	

Рис. 3. Предполагаемый фрагмент дашборда<sup>19</sup> «Монитор предложений по совершенствованию регулирования»

### Заключение

Авторская методика «Техническое соответствие содержания правовой нормы целям регулирования» позволяет решать актуальную задачу выявления избыточных правовых норм. Её важнейшие элементы:

- возможность применения к конкретной правовой норме, а не только ко всему нормативному документу — риск-ориентированный подход;
- выработка конкретных предложений по совершенствованию регулирования;
- экономический анализ планируемой/действующей правовой нормы, а также предполагаемых изменений с выводом о целесообразности изменений, в том числе с учетом возможных сценариев соблюдения обязательных требований и их вероятности.

Представленная методика не является универсальной: выявляет не все случаи избыточности, не ставит под сомнение цели регулирования и саму необходимость

<sup>19</sup> Информационная панель, которая получает данные из других систем и отображает их в понятном виде.

регулирования конкретных общественных отношений. Однако, является достаточно компактной и конкретной для практического применения. А также, по мнению авторов статьи, исходя из собственного практического опыта, поможет определить значительное количество случаев (более 20 %) избыточности регулирования.

Анализ необходимости и достаточности правовых норм для достижения целей регулирования — это весьма сложная, трудоемкая задача. Перспективным является привлечение научного сообщества для проведения анализа избыточности регулирования, а самое главное выработки предложений по его корректировке. Поэтому особенно важно создание институциональных условий для:

- привлечения профильных научных организаций, так как обязательными являются экспертные отраслевые знания;
- обязательное внимание к результатам анализа избыточности со стороны регулирующих органов, в том числе в соответствии с принципами клиентоцентричности.

Одним из инструментов, способствующих реализации предложений по совершенствованию, является широкое вовлечение всех участников общественных отношений в сфере регулирования. Представляется, что открытый доступ всех заинтересованных лиц к результатам экономического анализа избыточности правовых норм с конкретными предложениями и рассчитанным экономическим эффектом не сможет долгое время оставаться незамеченным. Возможным вариантом является интернет-сайт «Монитор предложений совершенствования государственного регулирования», дашборд которого позволяет наглядно представить наиболее интересные предложения (см. рисунок 3), ознакомиться с деталями расчета, проанализировать всю базу с отборами и группировка.

Предложенная методика способствует постепенному снижению уровня избыточного регулирования в условиях перманентно изменяющихся внешних условий. Что соответствует концепции «Бережливого регулирования», элементы которой и определяют содержание институциональных изменений.

Рассчитываем, что представленная авторами методика наряду с другими предложениями наших коллег будет способствовать развитию реального диалога государства и предпринимателей не только в финансовой сфере, росту степени инклюзивности регуляторной политики и как следствие сокращению избыточных требований и дополнительному ускорению роста национальной экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андронов М.Ю., Леонов П.Ю. Бережливое регулирование: аудиторы и ПОД/ФТ/ПРОМУ // Угрозы и риски финансовой безопасности в контексте цифровой трансформации. Материалы VII Международной научно-практической конференции Международного сетевого института в сфере ПОД/ФТ, Москва, 24 ноября 2021 года. — Москва: Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ», 2021. — С. 102–112.
2. Дмитриев Н.Д., Родионов Д.Г., Зайцев А.А., Викторова Н.Г. Построение и тестирование модели оценки экономической эффективности от внедрения бережливых технологий в корпоративной среде // Бизнес. Образование. Право. — 2023. — № 2 (63). — С. 90–97.
3. Зуев А.В., Бруевич М.Ю., Биляшенко Е.В., Рубцов С.Н. Подходы к понятию и сущности правового регулирования: проблемные вопросы // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. — 2023. — № 5. — С. 101–105. — DOI 10.37882/2223-2974.2023.05.14.
4. Институциональные ограничения экономической динамики: монография / А.А. Аузан, А.А. Блохин, Л.А. Валитова [и др.]; Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Экономический фак. — Москва: ТЕИС, 2009. — 524 с. — ISBN 978-5-7218-1118-0
5. Кириякова, Н.И. Институциональные аспекты в развитии теории и методологии управления экономическими системами // Развитие экономических систем: теория, методология, практика. — Пенза: Пензенский государственный аграрный университет, 2022. — С. 140–154.
6. Маслаков В.А., Рукавишников Т.Л., Шестоперов О.М. К вопросу о критериях избыточности, применимых при оценке нормативных правовых актов и их проектов // Закон. — 2018. — № 3. — С. 28–36.
7. Методология оценки технического соответствия рекомендациям ФАТФ и эффективности систем ПОД/ФТ / Пер. с англ.—М.: МУМЦФМ, 2013. — 170 с.
8. Рахмеева И.И. Региональная регуляторная среда: на распутье. — Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет, 2021. — 210 с.
9. Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации / А.А. Ефремов, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова [и др.]. — Москва: Инфотропик Медиа, 2021. — 288 с.
10. Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2009. — № 4(148). — С. 3–9.
11. Чураков В.Д. Методы экономического анализа права и больших данных в оценке эффективности правовых норм: специальность 5.1.1 — Теоретико-исторические правовые науки: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. — Москва, 2023 — 201 с. — URL: <https://www.hse.ru/sci/diss/799342292?ysclid=lm8rbtze4a823002663> (дата обращения: 01.09.2023 г.)

© Рахмеева Ирина Игоревна (Rahmееva\_ii@usue.ru); Андронов Михаил Юрьевич (MAndronov@mephi.ru)  
 Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»