

УДК 342.5

*Овчинникова Виктория Андреевна*

*студентка*

*2 курс, факультет подготовки специалистов для судебной системы*

*(юридический факультет)*

*ВСФ ФГБОУ ВО «Российский государственный университет*

*правосудия»*

*Научный руководитель: Власова Елена Львовна*

*к.п.н., доцент кафедры ОГПД*

*Россия, г. Иркутск*

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация: В статье анализируются особенности современной регуляторной политики в контексте проводимой в Российской Федерации реформы контрольно-надзорной деятельности. Рассматривается одно из важнейших направлений реформы «регуляторной гильотины» – разработка новых структур нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида государственного контроля (надзора). Даются характеристики современного состояния контрольно-надзорной деятельности органов власти РФ. Кроме того, анализируются федеральные законы «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».*

*Ключевые слова: регуляторная гильотина, дерегулирование, контрольно-надзорная деятельность, обязательные требования, реформа*

*Ovchinnikova Victoria Andreevna*

*student*

*2th year, Faculty of Training Specialists for the Judicial System  
(Faculty of Law)*

*VSF FGBOU VO «Russian State University of Justice»*

*Scientific supervisor: Vlasova Elena Lvovna*

*Ph. D., associate Professor of the Department of GPA*

*Russia, Irkutsk*

**ABOUT SOME QUESTIONS OF «REGULATORY GUILLOTINE»  
IN RUSSIAN FEDERATION**

*Resume: The article analyzes the features of modern regulatory policy in the context of the ongoing reform of control and supervisory activities in the Russian Federation. One of the most important directions of the «regulatory guillotine» reform is considered - the development of new structures of normative regulation for each sphere of public relations or type of state control (supervision). The characteristics of the current state of the control and supervisory activities of the authorities of the Russian Federation are given. In addition, the article analyzes the federal laws «On mandatory requirements in the Russian Federation» and «On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation».*

*Key words: regulatory guillotine, deregulation, control supervisory activities, mandatory requirements, reform*

Под регуляторной политикой государства понимается различный набор форм и способов регулирования предпринимательской деятельности, например, допуск на рынок, обязательные требования к продукции и процессам производства, контрольно-надзорные процедуры и пр.

Однако зачастую регуляторная политика государства напрямую затрагивает проблему избыточного правового регулирования, применяя так называемый «правовой тоталитаризм», то есть «зарегулированность» всех возможных и невозможных сфер общественных отношений. С этим

трудно не согласиться, так как, по данным Правительства, сейчас в России существует 46 контрольно-надзорных ведомств, которые проводят около 220 видов проверок на федеральном уровне, 50 проверок на региональном и 16 на муниципальном уровне. Общее число требований, описанных на тысячах страниц нормативных актов, - 2 млн. норм, в числе которых со времен СССР сохранилось свыше 9 тыс. нормативных актов, устанавливающих обязательные требования к бизнесу при проверках. Многие из них давно устарели, соблюсти все из них не может ни один предприниматель.

Такое положение вещей неприемлемо. Вот почему возник вопрос об упорядочивании системы общественных отношений и сокращении числа нормативно-правовых актов, не соответствующих реалиям сегодняшнего дня.

Именно поэтому Правительство Российской Федерации приняло решение провести административную реформу контрольно-надзорной деятельности путем отмены всех неактуальных нормативных актов в сфере надзора и контроля, а также построения новой, современной, эффективной системы государственного контроля (надзора), направленной на снижение социально значимых рисков.

Такой метод реформы контрольно-надзорной деятельности обозначается термином «регуляторная гильотина». Он был разработан международной консалтинговой компанией «Джейкобс, Кордова и Партнеры» (Jacobs, Cordova & Associates) на основе удачного опыта отсека устаревших законодательных норм в 1980-е годы в Швеции и Южной Корее. Не везде в мире применяют именно «регуляторную гильотину» в чистом виде, какие-то страны разрабатывают свои собственные механизмы. Но суть их та же - снижение административной нагрузки на бизнес для обеспечения устойчивого экономического роста.

В России регуляторная «гильотина» была анонсирована на Гайдаровском форуме 2019 года премьер-министром Д.А. Медведевым и нашла поддержку Президента Российской Федерации, что было им и озвучено в послании Федеральному Собранию 2019 года. В Послании Федеральному Собранию Президент говорил о необходимости навести порядок в сфере надзора за бизнесом и отменить 1 января 2021 года устаревшие нормативы и требования к предпринимателям, оставив только самые актуальные.

Любая регуляция, необоснованная с точки зрения законности и необходимости для правительственных стратегий рыночной экономики, должна быть отменена. Любая регуляция, которая законна и необходима, но не является благоприятной для бизнеса, должна быть максимально упрощена.

Работа по реализации концепции «регуляторной гильотины» в Российской Федерации проводится в соответствии с утвержденной Правительством Российской Федерации «дорожной картой»<sup>1</sup> с обязательным привлечением всех заинтересованных сторон - представителей предпринимательского, экспертного, научного сообществ - с применением разработанной Методики ее исполнения<sup>2</sup>. В целях реализации п. 2 «дорожной карты» Минэкономразвития разработан проект Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Он определил понятие обязательного требования, а также регламентировал процесс разработки и принятия таких требований, установил цели и основные принципы их закрепления в законодательстве, обеспечил закрепление на законодательном уровне механизма отмены с 1 января 2021 года ранее действовавших обязательных требований. Также был разработан

---

<sup>1</sup> План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 29.05.2019 г. № 4714п-ПЗ6//

[https://www.economy.gov.ru/material/file/4f4528d323c83ffd075de7ebcc0f0cd9/dorozhnaya\\_karta.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/4f4528d323c83ffd075de7ebcc0f0cd9/dorozhnaya_karta.pdf) (дата обращения 21.05.2021)

<sup>2</sup> Там же.

Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>1</sup>, которым предусмотрено совершенствование такой деятельности. Принятие этого закона позволило создать системное процессуальное регулирование контрольно-надзорной деятельности, которое должно минимизировать административное давление на бизнес.

Оба федеральных закона приняты Государственной Думой 22 июля 2020 года и одобрены Советом Федерации 24 июля 2020 года, 31 июля 2020 года подписаны Президентом Российской Федерации В. Путиным.

В целях реализации реформы при Правительственной комиссии по проведению административной реформы утверждены составы 41 рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины».

Деятельность рабочих групп направлена на формирование новых структур регулирования, подготовке проектов нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, а также других документов в соответствующих сферах общественных отношений, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду.

Результатом работы групп, ведение которой предполагалось до конца 2020 года, должны были стать создание новой системы контрольно-надзорного регулирования. Пересмотр предъявляемых к бизнесу обязательных требований планировалось закончить к 2021 году.

Однако задачи регуляторной гильотины контрольно-надзорной деятельности со временем только усложняются. Например, в рамках обсуждения реформы контрольно-надзорной деятельности (КНД) над бизнесом Минтруд предложил ввести особый механизм государственного регулирования трудовых отношений, выйдя с инициативой не распространять положения реформы на трудовые отношения, а также

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ//СПС «КонсультантПлюс»

изменить законопроект о госконтроле. Это вызвано необходимостью корректировок реформы существованием рисков для работников на фоне увеличения преимуществ для работодателей, что и было подтверждено профсоюзами. Уже в апреле 2019 г. стали появляться конфликты, когда регулятор предлагал сохранить существующие правила, а отрасль – отменить. Изначально речь шла о том, что будет введен новый подход к классификации нормативных актов. Если раньше «шли» от требований ведомств (пожарной инспекции, СанПинов), то теперь требования будут классифицироваться по видам бизнеса: ресторанный, гостиничный и т.д. Если предприниматель хочет открыть новый бизнес в какой-то сфере, то он должен видеть все требования, с которыми будет работать, часть из них будет носить рекомендательный характер, часть обязательный, т.е. речь идет о гайдлайне - перечне требований, которые могут быть предъявлены к работе конкретного предприятия.

В первую очередь гильотина затронула наиболее зарегулированные отрасли: транспорт, экологию, промышленную безопасность, ветеринарию, санитарно-эпидемиологический надзор.

Суть работы комиссии по дерегулированию, созданной при Правительстве, выявлять избыточные нормы, выносить их на отмену, а профильные ведомства, которые настаивают на их сохранении, будут доказывать с конкретными цифрами в течение 30-45 дней необходимость этих норм, если вдруг это потребуется.

Многие ведомства пытаются добиться для себя исключений (сейчас в списке 33 министерства и ведомства, включая МВД, МЧС, Минздрав, Минкультуры, Минприроды, Минпромторг, Минстрой, Минтранс, Минтруд, Роспотребнадзор). Несколько ведомств попросили освободить их от «регуляторной гильотины» (Минюст, Минфин, ФСБ, ФАС России), объяснив свою просьбу тем, что у бизнеса нет претензий к их проверкам. Такие исключения нарушают логику и системность проводимых реформ

контрольно-надзорной деятельности. Поэтому в последнее время в СМИ все чаще появляются мнения о том, что Минэкономразвития может продлить деятельность по отмене устаревших нормативных правовых актов всех уровней до 2023 года. Это связано с тем, что необходимо больше времени для проверки региональных и муниципальных норм. В рамках «регуляторной гильотины» планируется до 1 января 2021 г. завершить проверку нормативно-правовой базы федерального уровня, до 2022 г. - проверить нормы субъектов РФ, до 2023 г. - муниципальные нормы<sup>1</sup>.

Главную опасность, как нам думается, для эффективной реализации механизма «регуляторной гильотины» несет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления.

Отмена нормативных актов, особенно ГОСТов на промышленные изделия, продукты, в том числе и экологические, создает для людей затруднения в принятии решений пользования товаром. Отмену большого количества нормативных документов и ГОСТов нельзя компенсировать и восстановить моментально. В этом случае возникнет правовой вакуум, а в таком правовом вакууме определенно будут действовать коррупционные связи.

Если говорить о российской коррупции, то она серьезно затрудняет нормальное функционирование всех государственных структур, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе тревогу и недоверие к государственным институтам, в том числе и в вопросе реализации механизма «регуляторной гильотины». Примером сказанному может послужить даже то, что надзорными органами начали применяться иные формы надзора, но с существующими формами

---

<sup>1</sup> «Регуляторную гильотину» могут продлить до 2023 года. <https://www.business.ru/news/12027-regulyatornuyu-gilotinu-mogut-prodlit-do-2023-goda> (дата обращения 20.05.2021).

отчетности их невозможно учесть и, следовательно, определить степень давления на предпринимательское сообщество.

В течение последних двух лет чаще всего применялись новые формы контроля, такие как рейдовые мероприятия, контрольные закупки, дела, возбужденные по КоАП РФ<sup>1</sup>. При этом официальная статистика не предусматривает такие формы надзора в утвержденных формах, что приводит к искажению представленных данных по давлению на субъекты малого и среднего предпринимательства.

Усиление нагрузки новых форм надзора можно увидеть в увеличении показателя: «доля штрафов, без проведения плановых или внеплановых проверок», что характерно для Росприроднадзора (увеличение составило 11,5 %) и Ростехнадзора (8,4 %) <sup>2</sup>.

В 2019 г. к административной ответственности было привлечено каждое четвертое юридическое лицо (1 млн. только юридических лиц), при этом в 2015 г. эта цифра составила порядка 400 тыс. организаций. По данным Росстата, в 2019 г. общий размер административных штрафов, назначенных по делам об административных правонарушениях в сфере экономики, превысил 240 млрд. рублей<sup>3</sup>.

Большинство ведомств так и не смогли внедрить принцип «предупреждение, а не наказание». В новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» прямо обозначены принципы по предупреждению и профилактике правонарушений. В законе закрепляется обширный перечень профилактических мероприятий: обобщение

---

<sup>1</sup> Лапшин, А. В. Антология российского контроля // Вестник СИБИТа. – 2020. – № 1 (33). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/antologiya-rossiyskogo-kontrolya> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>2</sup> Приложение к докладу Уполномоченного по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации – 2020. Индекс «административное давление – 2020». – URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения: 20.05.2021).

<sup>3</sup> Карошина, Е. В. «Регуляторная гильотина» как механизм уменьшения административной нагрузки на бизнес / Е. В. Карошина // Актуальные проблемы управления, экономики и права: научные подходы студентов и аспирантов: сборник научных работ (июнь 2019 г.) / отв. ред. А. Е. Илларионов, А. И. Новиков. – Владимир : Владимирский филиал РАНХиГС, 2019. – С. 180.

правоприменительной практики и издание руководств по соблюдению обязательных требований; информирование, консультирование, профилактическое сопровождение предпринимателей; проведение самообследования и др.

При этом в законе подчеркивается, что профилактические мероприятия - это право, а не обязанность предпринимателей.

Но на сегодняшний день положительная динамика отмечена только у таких ведомств, как Росприроднадзор, Роспотребнадзор, Россельхознадзор и Ростехнадзор. Они незначительно увеличили долю предупреждений (в среднем на 4–5 %) <sup>1</sup>.

Многочисленные избыточные требования не актуализированы, но при этом за каждое нарушение предусмотрена административная ответственность.

Таким образом, необходимо внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В рамках «регуляторной гильотины» должно быть сокращено число статей и оснований административных правонарушений, количество которых за последние годы значительно выросло.

#### **Использованные источники:**

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»//СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ//СПС «КонсультантПлюс».
3. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. (№ Пр-294 от 27 февраля 2019 г.) <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72084756/>.

---

<sup>1</sup> Приложение к докладу Уполномоченного по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации – 2020. Индекс «административное давление – 2020». – URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения: 20.05.2021).

4. План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6// [https://www.economy.gov.ru/material/file/4f4528d323c83ffd075de7ebcc0f0cd9/dorozhnaya\\_karta.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/4f4528d323c83ffd075de7ebcc0f0cd9/dorozhnaya_karta.pdf).(дата обращения: 20.05.2021).
5. Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». URL: <https://legalacts.ru/doc/metodika-ispolnenija-plana-meroprijatii-dorozhnoi-karty-po-realizatsii-mekhanizma/> (дата обращения: 20.05.2021).
6. «Регуляторную гильотину» могут продлить до 2023 года. <https://www.business.ru/news/12027-regulyatornuyu-gilotinu-mogut-prodlit-do-2023-goda> (дата обращения 20.05.2021).
7. Карошина, Е. В. «Регуляторная гильотина» как механизм уменьшения административной нагрузки на бизнес / Е. В. Карошина // Актуальные проблемы управления, экономики и права: научные подходы студентов и аспирантов: сборник научных работ (июнь 2019 г.) / отв. ред. А. Е. Илларионов, А. И. Новиков. – Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2019. – С. 179–183.
8. Лапшин, А. В. Антология российского контроля // Вестник СИБИТа. – 2020. – № 1 (33). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/antologiya-rossiyskogo-kontrolya> (дата обращения: 20.05.2021).
9. Приложение к докладу Уполномоченного по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации – 2020. Индекс «административное давление – 2020». – URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения: 20.05.2021).