

УДК 342.914

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМА «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» ПРИ РЕФОРМИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2019 г.

А.В. Мартынов

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

avm@unn.ru

Поступила в редакцию 15.10.2019

Рассматривается очередной этап реформирования современной системы государственного контроля и надзора, связанный с пересмотром и сокращением обязательных требований, подлежащих проверке со стороны контрольных и надзорных органов. Данный метод реформирования получил название «регуляторной гильотины» и необходимую правовую основу. Автором рассматриваются концептуальные основы метода «регуляторной гильотины». Проводится системное толкование «регуляторной гильотины» в соотношении с дерегулированием и дебиюкратизацией государственного управления. Анализируется правовая база, позволяющая реализовывать механизм «регуляторной гильотины», подробно исследуются принципы его реализации. Определяются органы, ответственные за проведение реформы, и органы исполнительной власти, участвующие в реализации механизма «регуляторной гильотины». Описывается общий процесс реализации механизма «регуляторной гильотины» на основе разработанных Правительством РФ методических рекомендаций. Указываются основные проблемные вопросы, препятствующие успешной реализации реформы контроля и надзора, основанной на «регуляторной гильотине».

Ключевые слова: «регуляторная гильотина», дерегулирование, дебиюкратизация, реформирование государственного контроля и надзора, сокращение и пересмотр обязательных требований.

В начале 2019 года был запущен новый этап реформы системы государственного контроля и надзора, который связан с механизмом «регуляторной гильотины». Стоит отметить, что основным разработчиком и инициатором продвижения реформы контрольно-надзорной деятельности являлись Открытое правительство, в лице министра по вопросам Открытого правительства Михаила Абызова, Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства, Экспертный совет Открытого правительства и открытая электронная площадка для привлеченных экспертов.

Однако Указом Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [1] достаточно неожиданно была упразднена Правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства (подпункт «а» пункт 4 Указа), а министр по делам Открытого правительства М. Абызов не вошел в состав нового Правительства РФ. Тем самым активная работа по проведению реформы контрольно-надзорной деятельности, которая проводилась несколькими структурами Открытого правительства, фактически была приостановлена [2, 3]. Позднее 26 марта 2019 года сотрудниками ФСБ бывший министр по вопросам Открытого правительства М. Абызов был задержан по подозрению в со-

вершении нескольких преступлений и помещен под стражу [4]. Это фактически стало финальным аккордом в деятельности Открытого правительства и засвидетельствовало закрытие этого важного и интересного государственно-общественного проекта.

Многими экспертами констатируется, что необходимость совершенствования контрольно-надзорной деятельности не была упомянута в качестве самостоятельной стратегической задачи в новом Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [5]. Соответственно, задача реформирования контрольно-надзорной деятельности сейчас не рассматривается среди главных приоритетов работы нового состава Правительства РФ [6, с. 9].

Несмотря на эти экстраординарные события, все же реформа контрольно-надзорной деятельности не была снята с повестки первоочередных мероприятий Правительства РФ. Это связано еще и с тем, что 29 сентября 2018 года Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым были утверждены Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года [7]. Этот стратегический документ в разделе 2 «Меры государственной политики по достижению националь-

ных целей развития» пункта 1.1 «Инвестиционный климат» включает подпункт 1.1.2 «Совершенствование контрольно-надзорной деятельности», в котором декларируется принятие различных стратегических мер, направленных на продолжение реформы контрольно-надзорной деятельности.

Появляется новое направление-мероприятие – «регуляторная гильотина», которая ранее не выделялась в качестве отдельного направления реформирования в документах, предусматривающих различные мероприятия по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности [8–12]. Ее целью является комплексное обновление обязательных требований, принятых ранее середины 2010 года, с одновременным проведением анализа фактических положительных (отрицательных) последствий принятия нормативных правовых актов, а также достижения заявленных целей регулирования. Данная мера призвана радикальным образом отсечь требования, содержащиеся в нормативных правовых актах, которые в настоящее время утратили свою актуальность, не проходили процедуру экономической оценки их эффективности и существенно влияют либо затрудняют ведение предпринимательской деятельности (пункт 1.1.2 Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года) [7].

В конце 2018 года «новое» Правительство РФ провело ряд непубличных совещаний под руководством заместителя председателя Правительства РФ К.А. Чуйченко, посвященных новому этапу реформирования контрольно-надзорной деятельности. 14 января 2019 года состоялось итоговое совещание у Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, на котором были утверждены «основные сроки, предложения и развилки процесса реформирования контрольно-надзорной деятельности» [13]. Принятые решения были представлены Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым в ходе выступления 15 января 2019 года в Москве на X Гайдаровском форуме в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Представляет интерес и публичное обоснование, приведенное Д.А. Медведевым для использования механизма «регуляторной гильотины»: «До сих пор количество так называемых обязательных требований, которые у нас предъявляются к бизнесу при проверках, необоснованно завышено. Только устанавливающих их нормативных актов <...> более 9 тысяч. Многие эти требования, которые создавались ещё в советские времена, устарели не только морально,

но и технологически. Некоторые из них выглядят просто забавно, если бы не содержали в себе ограничивающий потенциал и не создавали риски. <...> Если мы хотим решить задачу экономического рывка, мы должны снизить нагрузку на предпринимателей, пересмотреть систему требований, прежде всего в таких наиболее зарегулированных секторах, как транспорт, экология, промышленная безопасность, ветеринария, санитарно-эпидемиологический надзор. Эта задача может быть решена с помощью механизма так называемой регуляторной гильотины. <...> На выходе мы должны получить современные нормы, которые будут понятными как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов. А результатом является прозрачная система контроля, которая нацелена и на решение задач безопасности потребителей, и на ускорение экономического роста» [14].

Из выступления Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева усматривается, что целью «регуляторной гильотины» должны стать отмена старых и избыточных норм, подлежащих проверке контрольно-надзорными органами, и создание новых современных норм и правил, которые были бы удобными для исполнения предпринимательскими структурами. При этом данные преобразования не должны отразиться на безопасности граждан и одновременно должны способствовать экономическому росту.

Стоит отметить, что имеется положительный зарубежный опыт применения механизма «регуляторной гильотины», который также приводят в пример руководители правительственных структур. «Так, Южная Корея за 11 месяцев пересмотрела 11 тысяч норм, из них половину отменила, 22% упростила. Мексика за девять месяцев пересмотрела 2 тысячи документов, 54% отменены и 77% упрощены» [13].

Вместе с тем необходимо отметить, что фактически «регуляторная гильотина» была запущена после утверждения плана по реализации ее механизма от 4 июня 2019 года. Как отмечается пресс-службой Правительства РФ, планом, в частности, предусматривается подготовка нового закона о контрольно-надзорной деятельности, новой структуры нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида контроля, актуализация и систематизация обязательных требований, в том числе в отдельных сферах [15].

И наконец, 11 сентября 2019 года премьер-министр Д. Медведев подписал поручение о подготовке перечня правовых актов СССР и РСФСР для признания их утратившими силу или недействующими с 1 февраля 2020 года. Как следует из документа, Министерство юсти-

ции РФ должно подготовить соответствующий проект постановления Правительства РФ к 15 ноября и представить его в Правительство РФ [16]. Речь идет о 20419 нормативных актах СССР и РСФСР, утративших свою значимость и актуальность в современных экономических и правовых условиях. Они должны прекратить свое действие с 1 февраля 2020 года.

Также отмечается, что количество актов СССР и РСФСР, подлежащих отмене, еще может измениться – ведомства в срок до 10 октября могут представить обоснованные предложения по исключению из перечня каких-либо документов или же, напротив, по дополнению списка. Сейчас в базе Министерства юстиции РФ «Нормативные правовые акты» числятся 36,3 тыс. актов СССР и РСФСР [16].

Дмитрий Медведев подчеркнул, что правительству предстоит огромная и тонкая работа по отсеву ненужных и устаревших нормативов, «которые вредят развитию страны и ограничивают экономику». Кроме того, необходимо не допустить правового вакуума в тех отраслях, где поработает «регуляторная гильотина». Этой работой займется аппарат правительства совместно с экспертами и юристами [17].

Анализ существующих позиций руководства страны и принятых в этой сфере нормативных правовых актов, а также имеющихся в этой области теоретических изысканий позволяет сделать вывод о следующих элементах механизма «регуляторной гильотины».

1. «Регуляторная гильотина» представляет собой метод проведения административной реформы контрольно-надзорной деятельности, целью которой является упрощение или отмена правовых и технико-правовых (технических) норм для осуществления предпринимательской деятельности, подлежащей проверке со стороны контрольно-надзорных органов. По сути дела, «регуляторная гильотина» представляет универсальную форму *дерегулирования* в определенной сфере государственного управления.

К слову, принцип «регуляторной гильотины» для устранения регуляторных норм, мешающих развитию бизнеса и привлечению инвестиций, был разработан в 1980 году в Швеции [18, с.107]. При этом автором современной концепции «регуляторной гильотины» является американская компания Jacobs, Cordova & Associates [19], которая использовала опыт Швеции и Южной Кореи. По данным сайта компании, она разрабатывает решения для регуляторных реформ начиная с 1985 года и помогла решить регуляторные проблемы более чем в 100 странах. По всей видимости, после 30 лет работы очередь наконец-то дошла и до Российской Федерации.

Исходя из этого, согласно стратегии данной компании, «регуляторная гильотина» включает в себя различные программы, такие как программа сокращения административных барьеров и планы дерегулирования.

Как отмечается О.В. Александровым, современный метод «регуляторной гильотины» действует по следующему алгоритму:

«1) Правительство (иной орган, которому поручено реформирование) определяет цель «регуляторной гильотины»;

2) Ведомства по запросу правительства предоставляют к установленному сроку список всех нормативных актов, относящихся к теме «гильотины». При этом каждый нормативный акт должен иметь обоснование, в котором оценивается необходимость данного акта, его легальность и прорыночная ориентация. Таким образом, нормативный акт проходит трехступенчатую фильтрацию, либо отменяется, либо упрощается.

3) Формируется общий список (реестр) нормативных актов, прошедших фильтры, при этом любой нормативный правовой акт, не включенный в общий список (реестр) после установленного срока предоставления документов, считается недействительным. Список становится полным реестром нормативных актов, относящихся к теме «гильотины», и рассматривается законом как нормативная база данных в обозначенной сфере.

4) Новые нормативные акты и дополнения к действующим актам подлежат включению в реестр в течение одного дня с момента одобрения и (или) публикации» [18, с. 108–109].

О.В. Александров также указывает цели «регуляторной гильотины». Так, по его мнению, целями «регуляторной гильотины» являются: 1) снижение политических и административных затрат на быстрое устранение большого числа ненужных правил; 2) организация активного консультационного процесса для предпринимателей и других заинтересованных лиц; 3) выработка устойчивого процесса для будущего качественного контроля и законного обеспечения, главным образом путем установления качественного контрольного списка и обзора, а также создания полного, центрального регистра с обеспеченной безопасностью; 4) создание институциональной инфраструктуры, включающей разработку механизма межминистерской координации и сотрудничества, усиление механизма реформы и предоставление возможности для регуляторного анализа с целью эффективной реализации регуляторной реформы» [18, с. 108–109].

Д. Скугаревский отмечает, что «каждое государство стоит перед проблемой пересмотра обя-

зательных требований. Со временем сложность и объем регулирования растет, новое начинает противоречить старому. Эксперты ОЭСР еще в 2002 году выделяли три способа решить эту проблему. Во-первых, можно отменить старое регулирование и написать правила с чистого листа. Это идеальный подход, но сделать такое в масштабах всей страны (а не отдельных отраслей) не удалось еще никому в мире из-за запредельных финансовых, лоббистских и когнитивных издержек. Во-вторых, можно попросить стейкхолдеров подготовить списки самых проблемных правовых актов и переписать их. Этот подход кажется очевидным, но он глубоко ошибочен. Любые списки будут результатом серьезных лоббистских усилий со стороны отрасли и регуляторов. В итоге созданные списки могут совсем не отражать отраслевое регулирование, страдая от проблемы самоотбора. Третий способ – это так называемый общий пересмотр. В этом случае офис реформы просит стейкхолдеров пересмотреть все действующие требования, руководствуясь каким-то объективным критерием. «Регуляторная гильотина» запущенная в России, – это частный случай общего пересмотра» [20].

Целью же реализации механизма «регуляторной гильотины» в настоящее время в России является формирование современной, адекватной требованиям времени и технологического развития, эффективной системы регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, основанной на выявлении наиболее значимых общественных рисков и их снижении до приемлемого уровня, в том числе путем выбора адекватных способов воздействия на риски и установления таких обязательных требований, которые в наибольшей степени влияют на предотвращение негативных последствий реализации этих рисков [21].

«Регуляторная гильотина», как отмечается экспертами, должна решить ряд имеющихся проблем с обязательными требованиями, подлежащими проверке:

1) не все требования отвечают современным реалиям;

2) наличие «спящих» требований, фактически устаревших, но формально не отмененных, которые ситуативно применяются на практике;

3) наличие избыточных требований, в том числе требований формального характера, а также требований к процессу деятельности, а не к ее безопасному результату;

4) наличие дублирующих требований, а также требований, которые проверяют одновременно несколько органов контроля [6, с. 17].

Таким образом, «регуляторная гильотина» подразумевает как минимум два этапа дерегу-

лирования. На первом этапе происходит определение избыточных и устаревших обязательных требований. На втором этапе происходит определение необходимости принятия, разработка и утверждение новых усовершенствованных и более эффективных обязательных требований.

Вместе с тем с целью раскрытия более глубокой сущности «регуляторной гильотины» необходимо раскрыть понятие «дерегулирование», а для этого следует обратиться к научным работам известных ученых.

Так, академик Т.Я. Хабриева отмечает, что «страны ЕС в начале 80-х годов прошлого столетия активизировали работу по оценке и устранению излишнего административного вмешательства. Данная работа, получившая название дерегулирования, или дерегуляции, была обусловлена необходимостью усиления роли малого предпринимательства как наиболее активно развивающегося сектора экономики. С середины 90-х годов к такой работе приступили и государства СНГ. В России устойчивая тенденция к сокращению административного бремени наметилась в начале нынешнего века. Законодательство все более широко внедряет меры по облегчению доступа к публичным услугам. Упрощаются условия включения в рыночные отношения. Радикально сокращается количество лицензируемых видов деятельности. Упорядочиваются функции лицензирующих органов за счет исключения из их компетенции полномочий по надзору и контролю за деятельностью подведомственных им субъектов» [22, с. 97–98].

Профессор В.И. Лафитский также указывает, что «одно из главных направлений преодоления административных барьеров – дерегулирование. Оно не означает отказа от регулирования как такового, но вводит его в рамки тех минимальных ограничений, которые необходимы для обеспечения защиты государства и общества, территориальных и профессиональных сообществ, физических и юридических лиц. Все большее число стран отказывается от детализации требований, предъявляемых законодательством к субъектам регулирования. В частности, в сфере предпринимательской деятельности все реже используются стандарты и нормативы, для которых характерно подробное изложение требований, предъявляемых к продукции и услугам. И все более широко применяются директивы, в которых в основном формулируются принципы технических решений, ожидаемые результаты и требования к безопасности продукции и услуг. дерегулирование осуществляется также в форме делегирования функций саморегулируемым организациям. Ассоциации производителей товаров и услуг разрабатывают

правила, многие из которых утверждаются соответствующими административными органами» [23, с. 119].

Кроме этого, ученым отмечается, что «дерегулирование дает ряд преимуществ, а именно:

– процесс разработки и согласования правовых актов становится менее трудоемким;

– обеспечивается большая гибкость соответствующих правовых актов, позволяющая приспособлять их к непрерывному процессу обновления общественных отношений;

– для общества и граждан обеспечивается большая свобода действий при сохранении мер ответственности» [23, с. 120].

Некоторыми учеными «дерегулирование» рассматривается как направление административной реформы, в рамках которого происходит «существенное сокращение видов деятельности, подлежащих разрешительному регулированию (лицензированию), и упрощение процедур получения лицензий» [24, с. 78].

В германском хозяйственно-административном праве используются близкие по своему духу, но разные по содержанию понятия «дерегулирование» и «дебюрократизация». В первом случае «дерегулирование направлено на сокращение и ограничение регламентаций (уменьшение количества правил), исключение антирыночного вмешательства в конкуренцию, а также предполагает формирование простых, обозримых, эффективных и понятных правил». Во втором случае «дебюрократизация подразумевает постепенное устранение формальных, временных, технических и организационных препятствий, возникающих на начальном этапе и в самом процессе осуществления хозяйственной деятельности» [25, с. 38–39].

Следует отметить, что в России проблема дерегулирования в сфере контроля и надзора имеет более серьезный характер, нежели в западных странах. Исторически «в странах с развитой рыночной экономикой стандартизация часто развивалась по иному принципу. Инициатором разработки стандартов становилось не государство, а ассоциации и союзы предпринимателей, саморегулируемые организации, страховые компании. Для этого они учреждали специальные учреждения (институты), которые разрабатывали соответствующие стандарты и проводили аудит предприятий на их соответствие. По прошествии периода добровольного применения стандартов государственные органы могли признавать их общеобязательными.

Европейские институты по стандартизации образовывались в основном как негосударственные организации в начале XX века и только впоследствии признавались национальными

органами по стандартизации: во Франции – AFNOR (Association Francaise de Normalisation), в Великобритании – Британский институт стандартов (BSI) Britain Standardization Institute и т.д.

Не только стандартизация продукции развивалась по инициативе самого бизнеса, но и установленные требования к безопасности работ и эксплуатации механизмов также в некоторых странах нормируются негосударственными организациями.

Так, в Германии возникли объединения технического надзора (Technischer ueberwachungsverein или TÜV), а также при Генеральной ассоциации страховщиков Германии (GDV) функционирует независимое учреждение VdS GmbH, занимающееся стандартизацией в сфере пожарной безопасности. В США действует Общество инженеров автомобилестроителей (SAE), Общество инженеров механиков (ASME) и т.д. Некоторые из стандартов указанных организаций признаются государством в качестве обязательных, иные применяются добровольно» [26, с. 74].

Таким образом, следует констатировать, что в России сложилась практика ограниченного дерегулирования, если вообще можно назвать его таковым, поскольку нормы и правила (обязательные требования) разрабатываются, вводятся и контролируются самими органами государственного управления, а субъекты рынка не принимают непосредственного участия в их создании, разработке и принятии. В лучшем случае они приглашаются в качестве независимых экспертов, но их мнение не является обязательным для органов государственной власти. Следовательно, таким ограниченным дерегулированием не исключаются со стороны государства случаи «...антирыночного вмешательства в конкуренцию ...».

В целом проблема дерегулирования в России вызывает неоднозначные позиции ученых. Следует привести позицию некоторых ученых по данному вопросу, которая основывается на следующем: «в рамках дерегулирования экономики имели место факты отказа от разрешительного регулирования некоторых потенциально опасных видов деятельности. При этом вводились иные институты – страхование данного вида деятельности, переход к регулированию техническими регламентами, введение саморегулирования по желанию хозяйствующих субъектов, переход к уведомительному порядку регулирования и т.д. Так, как «настораживающая» оценивается тенденция замещения государственного разрешительного регулирования саморегулированием, то есть государственно-общественным регулированием (soft law) субъектов про-

фессиональной или предпринимательской деятельности. Переход от модели разрешений к саморегулированию является законным и вполне допустимым, но на данном этапе нуждается в мониторинге и анализе. Значительным преувеличением является мнение о том, что саморегулируемые организации (СРО) – это всегда эффективная замена разрешений на самостоятельное регулирование рынком» [24, с. 80].

Другими учеными отмечается, что «в идеологию сокращения «избыточных функций» вписывается и максимально возможное расширение практики аутсорсинга – выведение отдельных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти с передачей этих видов деятельности внешним исполнителям на контрактно-конкурсной основе. В мировой практике аутсорсинг обычно используется для сокращения и рационализации управленческих затрат и более эффективного решения ряда задач. В то же время такое «разгосударствление» функций исполнительной власти разных уровней требует большей осмотрительности и к тому же не везде применимо из-за крайне неравномерного распространения по территории страны предприятий и организаций, способных эффективно заменить действующие государственные и муниципальные структуры» [27, с. 50].

Надо сказать, что проблема сокращения обязательных требований, подлежащих проверке контрольно-надзорными органами, обсуждается достаточно давно.

Так, еще в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р, к числу отраслевых мер по совершенствованию разрешительной и контрольно-надзорной деятельности (раздел VI) были отнесены: *выявить и исключить избыточные и дублирующие административные процедуры осуществления государственного и муниципального контроля (надзора); сократить количество проверяемых документов; усовершенствовать нормативно-правовое регулирование порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти* [10].

В 2014 году была принята Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы, утвержденная Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 19 июня 2014 г. № 3853п-П16. В ней отмечается, что мониторинг состояния государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Россий-

ской Федерации, проводимый в 2010–2013 годах, позволил выявить ряд проблем в системе нормативно-правового регулирования контрольно-надзорных функций и исполнении этих функций органами государственной власти и органами местного самоуправления. К числу таких проблем, носящих системный характер, в том числе отнесено *применение во многих сферах государственного контроля (надзора) содержащих обязательные требования нормативных, технических и распорядительных ведомственных актов СССР и РСФСР, не опубликованных в установленном порядке, которые не соответствуют современному уровню развития науки и техники, международному опыту нормирования и которые не пересматривались в течение последних 20–30 лет; устаревание обязательных требований, подлежащих проверке (во многих отраслях до сих пор применяются нормативные правовые и распорядительные акты СССР, содержащие морально устаревшие требования, не отвечающие современному уровню развития экономики, науки и техники)* [28].

Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 года №559-р утверждается План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. В нем в числе мероприятий по реформированию действующей системы контроля и надзора предусматривается *проведение работы по систематизации и актуализации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, а также работы по обеспечению их доступности для хозяйствующих субъектов с учетом конкретных видов государственного контроля (надзора). Выявленные в ходе систематизации избыточные, устаревшие или не соответствующие достижениям науки, техники и уровню развития экономики обязательные требования подлежат устранению* (осуществляется в соответствии с мероприятиями, предусмотренными подразделом IV раздела III «дорожной карты») [11].

Важно отметить, что в аналитическом докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» за 2015 год, подготовленном совместно Центром анализа деятельности органов исполнительной власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Департаментом государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития РФ, Комитетом по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров Российского союза про-

мышленников и предпринимателей, отмечается, что «в России продолжает действовать значительный массив актов, содержащих обязательные требования технического характера советского периода. Некоторые из них никогда официально не публиковались, издавались в виде книг (а не нормативных правовых актов); приняты не органами государственной власти, а подведомственными научными организациями или структурными подразделениями. Всего в справочно-правовых системах значатся более 3000 неотмененных нормативных технических документов, изданных до 1 января 1990 года. Многие требования к процессам производства, содержащиеся в таких актах, устарели настолько, что сами инспекторы органов контроля применяют их выборочно.

В России не созданы эффективные инструменты и механизмы разработки и актуализации технических норм и правил. Отсутствуют единые принципы и формы такой работы. Старые центры разработки систем нормирования (головные институты) утратили свое значение, а новые не сформировались. Работа по разработке технических норм и правил не во всех сферах имеет системный характер, а принятие новых актов происходит ситуативно» [26, с. 73].

В связи с указанными проблемами авторами аналитического доклада (2015 г.) предлагаются следующие мероприятия:

1) накопленный массив обязательных требований технического характера должен пройти инвентаризацию. В ходе инвентаризации должны быть выявлены акты нормирования, которые формально продолжают действовать, но на практике не применяются. Такие акты должны быть признаны утратившими силу;

2) действующие акты нормирования должны быть размещены в структурированном виде в открытом доступе в сети Интернет на специальном ресурсе или официальных сайтах органов контроля. Размещенные в открытом доступе обязательные требования должны носить исчерпывающий характер. При этом должен применяться принцип, что неразмещенные обязательные требования не могут быть предметом проверки;

3) волевым решением необходимо наложить мораторий на применение с определенной даты технических норм и правил, принятых органами и организациями СССР и РСФСР. Требования, содержащиеся в таких актах, морально устарели, и их юридическая сила уже сейчас у многих органов контроля и судов вызывает сомнения. В результате складывается противоречивая практика, создающая возможности избирательного правоприменения таких актов, что в итоге мо-

жет приводить к коррупционным проявлениям [26, с. 80–81].

Некоторые федеральные органы исполнительной власти сразу стали активно проводить мероприятия по ревизии обязательных требований, являющихся предметом контроля и надзора. Так, согласно данным аналитического доклада «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» за 2016 год отмечается, что «Роструд проводит масштабную работу по инвентаризации и систематизации обязательных требований в сфере трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. По результатам инвентаризации обязательных требований Рострудом предложено к отмене 156 актов СССР и РСФСР, к инкорпорации – 17 актов, к актуализации – 23 акта СССР и РСФСР. Устаревшие акты будут признаны утратившими силу постановлением Правительства РФ (59 актов), приказом Минтруда России (40 актов), приказами отраслевых федеральных органов исполнительной власти (36 актов)» [29, с. 23]. Однако большинство федеральных органов исполнительной власти, в сферах деятельности которых существует острая потребность пересмотра и модернизации обязательных требований, являющихся предметом контрольно-надзорных мероприятий, такой работой не занимались (ФТС, Россельхознадзор, Росстандарт, Роспотребнадзор и др.).

У экспертов также вызывает беспокойство вопрос о том, каким образом механизм «регуляторной гильотины» будет реализован и как он будет сочетаться с уже запущенными мероприятиями по пересмотру обязательных требований. По их мнению, «идти по пути фронтального пересмотра каждого требования в отдельности не реалистично. Требования слишком много, чтобы по каждому из них выносить заключение. Реальное обновление требований может произойти, если на основе комплексного подхода в наиболее зарегулированных сферах заново создавать новое позитивное регулирование с учетом лучших международных практик с одновременной отменой всего массива предыдущего нормирования в таких сферах в момент вступления в силу новых правил и стандартов. Автоматическая же отмена всех непредусмотренных требований к определенному сроку, скорее всего, окажется невозможной, так как мало кто решится оставить целые сферы общественных отношений без нормирования» [6, с. 19].

Таким образом, «регуляторная гильотина» является лишь очередным этапом или попыткой реформирования существующей системы государственного контроля и надзора. При этом

«регуляторная гильотина» не отличается кардинальным образом от попыток преобразований, предпринимаемых с начала реформирования контрольно-надзорной деятельности (2003–2018 гг.). Вместе с тем метод «регуляторной гильотины» не является в полной мере дерегулированием и устранением административных барьеров для бизнеса по причине перекоса этой деятельности в сторону обеспечения интересов органов государственной власти.

2. *«Регуляторная гильотина» предполагает создание новой правовой базы для корректировки существующих обязательных требований и принятия новых норм и правил.*

29 мая 2019 года был утвержден План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» [30] во исполнение поручения Президента РФ по реализации Послания Федеральному собранию от 20 февраля 2019 г. (№ Пр-294 от 27 февраля 2019 г., подпункт «б» пункта 3).

Целью плана («дорожной карты») является внесение Правительством РФ при участии ведущих деловых объединений предпринимателей изменений в законодательство РФ, предусматривающих отмену с 1 января 2021 года всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня науки и техники [31].

Основные этапы плана правительства:

1) сентябрь 2019 года – внести в Государственную думу Федерального собрания РФ законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»;

2) октябрь 2019 года – внести в Государственную думу Федерального собрания РФ законопроект «Об обязательных требованиях»;

3) март 2020 года – внести в Государственную думу Федерального собрания РФ проекты законов с требованиями для отдельных сфер деятельности;

4) сентябрь 2019 года – внести в Правительство РФ проекты постановлений, которыми с 1 января 2021 года будут отменены устаревшие акты [30].

Кроме этого, важное значение имеет Методика исполнения Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» [21]. В ней описан механизм применяемой «регуляторной гильотины», который включает в себя:

1) признание утратившими силу или отмену не позднее 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов РСФСР, а также признание не действующими на территории Российской Федерации нормативных правовых актов СССР, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах общественных отношений. Как уже отмечалось выше, 11 сентября 2019 года премьер-министр Д. Медведев дал поручение руководителям министерств и ведомств прекратить действие нормативных актов советского периода;

2) внесение в законодательство Российской Федерации изменений, направленных на изменение не позднее 1 января 2021 г. существующих федеральных законов или принятие новых законов, обеспечивающих систематизацию обязательных требований и исключение установления изъятий из гражданских прав на подзаконном уровне;

3) введение в действие не позднее 1 января 2021 г. новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в основных сферах общественных отношений [21].

Таким образом, можно констатировать, что наиболее важной частью механизма «регуляторной гильотины» должны стать два федеральных закона: **«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ»** и **«Об обязательных требованиях»**.

Если говорить о последнем законопроекте, то в начале июня 2019 года Минэкономразвития России был разработан проект федерального закона «О обязательных требованиях», который до настоящего времени не внесен на рассмотрение Государственной думы Федерального собрания РФ.

Согласно пояснительной записке к данному законопроекту, будущий закон содержит основные принципы установления обязательных требований, общие условия установления обязательных требований, полномочия органов государственной власти по установлению обязательных требований, порядок разработки и вступления в силу нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, вступление, а также положения о возможности установления экспериментальных правовых

режимов в сфере применения обязательных требований.

Действие законопроекта распространяется на обязательные требования, которые содержатся в нормативных правовых актах Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями.

Кроме того, правила, устанавливаемые законопроектом, также распространяются на документы, не являющиеся нормативными правовыми актами, в случае если возможность принятия таких документов по отдельным видам общественных отношений установлена федеральными законами, а обязательность требований, содержащихся в соответствующих документах, установлена указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ.

Законопроектом также предусмотрено положение, в соответствии с которым нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие обязательные требования, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации либо 1 апреля, либо 1 октября, но не ранее чем через 6 месяцев после дня их официального опубликования, а также в целях их актуализации утрачивают свою силу по истечении 5 лет. При этом предполагается, что указанный срок может быть продлен на тот же или меньший срок по решению комиссии Правительства Российской Федерации [32].

В законопроекте отражены и другие важные положения, касающиеся обязательных требований, являющихся предметом проверки со стороны контрольно-надзорных органов.

Если говорить о «базовом» федеральном законе о государственном контроле и надзоре, то основным разработчиком нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» также является Минэкономразвития России. В настоящее время доступны для изучения два законопроекта: первый – по состоянию на 16 мая 2019 г. и второй – ID проекта 02/04/05-19/00091298. Ни тот, ни другой на начало октября 2019 года не были внесены на рассмотрение Государственной думы Федерального собрания РФ.

Согласно Заключению от 30 августа 2019 г. №771-СШ/Д26вн «Об оценке регулирующего воздействия на проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»», данный законопроект подготовлен в соответствии с поручениями Президента РФ от 30 декабря 2015 г. №Пр-2724,

а также поручениями Правительства РФ от 3 февраля 2016 г. № ДМ-П36-496 (пункт 2), от 6 июня 2016 г. № ДМ-П13-3393 (пункт 6), от 8 июня 2016 г. № СП-П36-3381 (пункты 2 и 3), от 15 сентября 2016 г. № СП-П36-5527 и пунктом 6 Распоряжения Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р.

Проектом закона предлагается урегулировать отношения, связанные с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Он призван устранить несовершенства действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе недостаточную системность и завершенность регулирования, недостаточную урегулированность вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также имеющийся акцент на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием.

Законопроектом сохраняется обязательность принятия положений о каждом виде государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Также для каждого вида государственного контроля (надзора) и вида муниципального контроля органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля должны утверждаться административные регламенты, определяющие административные процедуры их осуществления.

Регулирование контрольно-надзорной деятельности, предусмотренное проектом акта, основано на подходе, согласно которому цели государственного контроля (надзора), муниципального контроля должны достигаться преимущественно при помощи менее затратных методов, не предполагающих непосредственное взаимодействие с контролируемым лицом. Соответственно, проект акта предполагает отказ от использования проверок как основного инструмента контроля, перенос акцентов на иные контрольно-надзорные мероприятия. Для этого проектом акта предусматривается широкий перечень новых контрольно-надзорных мероприятий помимо проверки, к которым отнесены: выездное обследование, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейд. При этом все новые способы осуществления контроля связаны с меньшими издержками для контролируемых лиц по сравнению с традиционным проведением проверок, а некоторые из них проводятся без взаимодействия с контролируемыми лицами, с использованием средств дистанционного автоматизированного контроля.

Проектом акта предлагается установить, что выбранное инспектором контрольно-надзорное мероприятие должно быть соразмерно вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям.

Кроме того, вводится понятие контрольно-надзорного производства, в рамках которого действия инспектора и других участников должны иметь процессуальное обоснование и совершаться в определенных законопроектом процессуальных формах.

Публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета проведены в срок с 16 мая по 13 июня 2019 года. Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: regulation.gov.ru (ID проекта акта 02/04/05-19/00091298).

С учетом изложенного на основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта сделан вывод о наличии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования [33].

Необходимо отметить, что новый законопроект значительным образом отличается от действующего Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Так, проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» состоит из четырех разделов: Раздел I «Основные положения»; Раздел II «Организация государственного контроля (надзора), муниципального контроля»; Раздел III «Участники отношений государственного контроля (надзора), муниципального контроля»; Раздел IV «Профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Независимая оценка соответствия обязательным требованиям»; Раздел V «Контрольно-надзорное производство»; Раздел VI «Заключительные и переходные положения». Всего данный проект федерального закона включает 135 статей. После его принятия положения закона должны вступить в силу с 1 января 2021 года.

Обращают на себя внимание и имеющиеся в настоящее время замечания, высказанные бизнес-сообществом на данные законопроекты. Так, бизнес-омбудсмен Борис Титов в середине августа 2019 года направил заместителю председателя Правительства РФ К. Чуйченко отзывы на законопроект «О обязательных требованиях» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ». В отзыве

отмечается, что необходимо распространить понятие обязательных требований, которое сейчас включает в себя только законы, на акты технического регулирования. В частности, на СанПиН, ГОСТ и международные стандарты. Иначе может ухудшиться санитарно-эпидемиологическая обстановка. Также авторы отзыва указывают на неточности формулировок о возможной ответственности бизнесменов, что несет «риски вменения уголовной ответственности вместо административной за одни и те же нарушения». Сейчас законопроект «неуниверсальный», потому что содержит множество неконкретизированных отсылок к «иным» документам, считают в аппарате бизнес-омбудсмана. Кроме этого, отмечается, что не определено понятие иных охраняемых законом ценностей, за посягательство на которые предусмотрена ответственность [34].

Минэкономики отреагировало на замечания бизнес-омбудсмана Б.Титова к ключевым законопроектам реформы контрольно-надзорной деятельности (КНД) – о госконтроле и об обязательных требованиях. Частично замечания уполномоченного поддержаны: ведомство согласилось с идеей о запрете использования суммы взысканных штрафов в качестве показателя для оценки эффективности контролируемых органов, а также готово вернуться к обсуждению идеи создания общественно-делового совета при премьер-министре для обсуждения «регуляторной гильотины» [35].

3. *Важное значение имеют принципы механизма «регуляторной гильотины».* Так, О.В. Александров к ключевым принципам «регуляторной гильотины» относит:

1) отсутствие самоотбора (все нормативные акты, попадающие в сферу «гильотины», подлежат рассмотрению);

2) бремя доказывания возлагается на реформу (все инструкции в пределах «гильотины» будут устранены, если министерства и ведомства не докажут, что они соответствуют ключевым стандартам, являются законными, а также отвечают требованиям и потребностям рынка);

3) заключительное решение принимается коллективно правительством или парламентом, нет потребности в принятии индивидуального решения по каждому постановлению или акту, что способствует снижению возможностей заинтересованных ведомств препятствовать введению изменений;

4) возможность непрерывного использования фильтров и критериев, применяемых для анализа, для рассмотрения новых инструкций в рамках «гильотины» [18, с. 109].

Основные принципы «регуляторной гильотины», реализуемой в настоящее время в Рос-

сии, зафиксированы в Методике исполнения Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» [21]. К их числу отнесены:

1) *Принцип наименьшего регуляторного воздействия.* Система регулирования в соответствующей сфере должна быть направлена только на те объекты, в которых могут возникнуть социально значимые риски, и только в пределах этих рисков. Регулирующий орган не должен вмешиваться в деятельность предпринимателя произвольно.

2) *Принцип одного контролирующего органа.* В отношении одного обязательного требования государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль может осуществляться только одним контрольно-надзорным органом и в рамках только одного вида контроля (надзора).

3) *Принцип научно-технической обоснованности.* Обязательные требования должны соответствовать современному уровню технологического развития в соответствующей сфере общественных отношений и учитывать лучшие международные практики.

4) *Принцип риск-ориентированности.* Применение обязательного требования должно быть направлено на снижение социально значимых рисков. Необходимо обоснование наличия либо введения обязательного требования (в том числе на основе верифицируемых данных) с точки зрения воздействия на риск.

5) *Принцип открытости и консенсуса с подконтрольными субъектами.* Система регулирования должна базироваться на предварительном обсуждении с предпринимательским сообществом и быть им в целом акцептована (по итогам широкого общественного обсуждения и максимально возможного учета мнений заинтересованных лиц).

6) *Принцип выполнимости.* Не допускается установление обязательных требований, которые заведомо не будут или не могут соблюдаться. Система регулирования должна включать в себя минимально возможное число простых и понятных по содержанию, используемым методам и формулам расчета, а также форме требований. Обязательные требования не должны вступать в противоречие друг с другом.

7) *Принцип борьбы только с внешними рисками.* Система регулирования должна быть нацелена на искоренение или на снижение рисков причинения ущерба жизни и здоровью людей, а также предотвращение нанесения значительного материального, экологического, социального и иного подобного ущерба. Не допускается контроль за рисками внутрихозяйственной деятельности, коммерческими, управленче-

скими или иными подобными рисками в деятельности предпринимателя, т.е. теми видами деятельности, которые напрямую не оказывают влияния на охраняемые государством ценности. Не допускается контроль за качеством продукции (работ, услуг) сверх того, что необходимо для обеспечения безопасности этой продукции (работ, услуг).

8) *Принцип приоритета законодательного уровня регулирования.* Принципы и общие положения государственного регулирования (в том числе принципы установления обязательных требований) в той или иной сфере общественных отношений должны содержаться в законе. Установление обязательных требований на подзаконном уровне допустимо только в случае, когда включение таких требований в законодательный акт невозможно либо нецелесообразно. В зависимости от сферы нормативно-правового регулирования должны быть определены уровни регулирования (виды актов, которыми будет обеспечиваться регулирование и установление обязательных требований), а также, при необходимости, специальные порядки принятия соответствующих актов или установления их типовых форм.

9) *Принцип соразмерности.* Ответственность за нарушение обязательного требования должна быть соразмерна рискам, на искоренение или снижение которых направлено обязательное требование. В целях реализации данного принципа допускается разделение обязательных требований на категории. Соответствующая работа должна проводиться с учетом работы по формированию составов административных правонарушений в новом Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях [21].

С учетом рекомендательного характера Методики исполнения Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (она не имеет характера нормативного правового акта и официально не опубликована) вышеизложенные принципы не всегда могут быть применимы при отмене и принятии обязательных требований.

В 2018 году был принят Стандарт качества нормативно-правового регулирования обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 г. №3) [36]. Стандарт, разработанный Минюстом России, среди прочего определяет принципы нормативно-правового регулирования и критерии качества обязательных требований. К последним, в частности, Стандарт относит:

1) ясность формулировки обязательного требования;

2) обоснованность обязательного требования;

3) эффективность обязательного требования (обязательное требование не является избыточным, устаревшим или дублирующим);

4) законность обязательного требования;

5) соответствие обязательного требования результатам анализа лучших аналогичных международных практик в соответствующей сфере [6, с. 18].

Кроме этого, следует учитывать и принципы, которые будут закреплены в новом федеральном законе «Об обязательных требованиях». В проекте федерального закона «Об обязательных требованиях», разработанном Минэкономразвития России в июне 2019 года, предлагается закрепить следующие принципы, на которых будет основываться данный федеральный закон и принятые в соответствии с ним иные правовые акты, устанавливающие обязательные требования:

1) *соразмерности*, согласно которому при установлении обязательного требования должны быть предусмотрены наименьшие финансовые и (или) организационные затраты граждан и юридических лиц, необходимые для защиты охраняемых законом ценностей;

2) *разумности*, согласно которому установлению обязательного требования должно предшествовать изучение социально-экономической обстановки, а само обязательное требование должно быть рациональным и целесообразным;

3) *системности*, согласно которому обязательное требование должно соответствовать принципам и общим положениям государственного регулирования в различных сферах общественных отношений, установленных федеральными законами;

4) *научно-технической обоснованности*, согласно которому обязательные требования должны соответствовать современному уровню технологического развития в соответствующей сфере деятельности и лучшим международным практикам;

5) *открытости разработки*, согласно которому введение нового обязательного требования подлежит обоснованию, общественному обсуждению и максимально возможному учету мнений заинтересованных лиц в ходе такого обсуждения;

6) *минимизации субъектов контроля*, согласно которому в отношении одного обязательного требования государственный контроль (надзор) может осуществляться только одним контрольно-надзорным органом;

7) *непротиворечивости*, согласно которому обязательные требования не должны вступать в противоречие друг с другом;

8) *осуществимости контроля*, согласно которому установлению подлежат только те обя-

зательные требования, за исполнением которых возможен контроль или оценка соответствия со стороны органов государственной власти или уполномоченных организаций [37].

Даже при самом беглом рассмотрении принципов, указанные в Методике и в проекте федерального закона, отличаются друг от друга, а некоторые общие принципы (например, соразмерность, открытость) имеют различный смысл и содержание.

Тогда остается непонятным, что будет с результатами работы после принятия нового федерального закона «Об обязательных требованиях», если ранее отмена и принятие обязательных требований происходили на других принципах, указанных в Методике исполнения Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины».

На наш взгляд, целесообразно было бы согласовать принципы, перечисленные и раскрытые в Методике исполнения Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», с принципами, запланированными к принятию в новом федеральном законе «Об обязательных требованиях».

4. *Механизм «регуляторной гильотины» предусматривает создание единой государственной управленческой структуры, которая будет заниматься управлением изменениями в этой сфере.*

По мнению Даниила Цыганкова – одного из идеологов реализации комплексной регуляторной политики в РФ и соавтора доклада Центра стратегического развития (ЦСР), предлагавшего масштабный план дерегулирования, ключевым в работе «регуляторной гильотины» является создание спецструктуры, полностью сосредоточенной на реализации задачи. Эффективное дерегулирование экономики удавалось только странам, где им занимался отдельный высокоуровневый правительственный орган – как в Хорватии, Великобритании или Южной Кореи. По мнению эксперта, передача полномочий по дерегулированию комиссии по административной реформе или минэкономике не позволит реализовать идею на нужном уровне: «Не налить молодое вино в старые мехи» [13].

Распоряжением Правительства РФ от 25 февраля 2019 г. № 288-р Департамент Правительства РФ по формированию системы «Открытое правительство» был преобразован в Департамент регуляторной политики Правительства РФ [38]. Как отмечается на сайте Правительства РФ, «задача нового департамента – создание и совершенствование правовых механизмов, направленных на стимулирование экономического роста и развитие делового клима-

та. Ключевыми направлениями работы Департамента станут повышение привлекательности российской юрисдикции, проведение реформы государственного контроля и надзора, совершенствование институтов корпоративного управления. Отдельной компетенцией нового подразделения станет координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по защите интересов Российской Федерации в международных судах и арбитражах. Кроме этого, Департаменту поручено обеспечить деятельность Экспертного совета при Правительстве РФ» [39].

Также отмечается, что «Департамент регуляторной политики – структурное подразделение Аппарата Правительства РФ. Задачи департамента: создание и совершенствование правовых механизмов, направленных на стимулирование экономического роста и развитие делового климата, проведение реформы государственного контроля и надзора. Одним из приоритетов деятельности является проведение глобальной реформы контроля и надзора – «регуляторной гильотины». Кроме того, Департамент обеспечивает деятельность Экспертного совета при Правительстве РФ» [40].

По мнению Константина Чуйченко, «одним из приоритетов деятельности Департамента станет проведение объявленной Президентом и Председателем Правительства глобальной реформы контроля и надзора – «регуляторной гильотины», которая должна завершиться полной заменой действующей системы обязательных требований. Новые требования к бизнесу должны быть простыми, понятными и направленными на реальное снижение социально значимых рисков (смертности, травматизма и иных), а процедура контроля – четкой, упорядоченной и эффективной» [39].

5. *Представляет интерес также процесс реализации «регуляторной гильотины».* Он достаточно подробно прописан в Методике исполнения Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» [21].

На первом этапе согласно пункту 6 Методики федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере общественных отношений, совместно с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, а также с привлечением экспертного и бизнес-сообщества определяет ключевые параметры будущей системы регулирования в дан-

ной сфере в соответствии с представленной ниже последовательностью шагов.

Для этого специалисты должны проанализировать и описать структуру нормативного регулирования в соответствующей сфере, указав следующие параметры:

1) ключевые охраняемые законом ценности для сферы регулирования, входящей в компетенцию соответствующего органа, отразив, каким нормативным правовым актом они закреплены¹;

2) применяемые способы государственного регулирования в данной сфере (включая лицензирование и другие разрешительные режимы; мониторинг; добровольную сертификацию, аудит и иное подтверждение качества процессов, услуг или продукции; государственный контроль (надзор) с указанием типов контролируемых требований) с описанием значимых рисков, на минимизацию которых направлен каждый из них².

Также специалистам следует на основе анализа текущей структуры:

1) сформулировать ключевые охраняемые законом ценности, защита которых должна быть предметом государственного регулирования в рассматриваемой сфере в рамках новой структуры;

2) определить ключевые риски, воздействие которых может причинить ущерб ценностям, а также определить источники возникновения рисков;

3) для каждого вида и источника риска оценить, нужно ли воздействовать на данный риск с целью его снижения. В случае необходимости воздействия выработать наиболее эффективный способ, исходя из принципов, указанных в Методике, отдавая приоритет негосударственным мерам (страхование, саморегулирование и т.д.). Источники риска, по которым принято решение о необходимости государственного воздействия, должны стать объектами государственного регулирования в целевой структуре нормативного регулирования;

4) на основе проведенного анализа по каждому способу государственного регулирования сформулировать укрупненные группы обязательных требований, которые должны применяться к различным видам объектов регулирования. При этом необходимо четко сформулировать цель введения данных обязательных требований, от каких рисков они защищают, способы контроля их соблюдения, стоимость введения требований для подконтрольных субъектов и государства, ответственность за их нарушение;

5) сформулировать целевую структуру нормативного регулирования в соответствующей сфере, включая: а) наднациональные акты; б) федеральные законы, устанавливающие обязательные требования в отдельных сферах или вносящие изменения в отраслевое законодательство в целях систематизации обязательных требований и исключения установления изъятий из гражданских прав на подзаконном уровне; в) постановления Правительства Российской Федерации; г) ведомственные нормативные правовые акты.

Далее специалистам необходимо представить информацию о целевой структуре нормативного регулирования в соответствующей сфере в разрезе каждого нормативного правового акта (группы актов) по форме, являющейся неотъемлемой частью данной методики. При построении целевой структуры нормативного регулирования целесообразно исходить из необходимости устранения тех недостатков, которые присущи текущей модели регулирования, обеспечив решение системных проблем регулирования обязательных требований на основе принципов, указанных в Методике, в том числе: а) обеспечить исключение противоречий в регулировании обязательных требований в актах различного уровня; б) обеспечить исключение пересечений в реализации способов государственного регулирования (прямого и косвенного дублирования полномочий, предметов контроля); в) обеспечить введение только тех обязательных требований, несоблюдение которых приводит к негативным последствиям для ключевых ценностей; г) дифференцировать обязательные требования в зависимости от категории риска; д) устранить обязательные требования к процессам, осуществляемым в конкретной деятельности общественных отношений; е) обеспечить наглядность и понятность формы представления обязательных требований: атомарность требований на уровне нормативного правового акта, краткие и однозначно толкуемые проверочные листы для заполнения в ходе мероприятий по контролю и/или самодекларирования, руководства по соблюдению новых обязательных требований, скомпонованных по видам объектов, в наглядной форме, ясность формул и методик расчетов в формулировках обязательных требований.

В завершение данного этапа необходимо обеспечить внесение изменений в федеральные отраслевые законы в тех случаях, когда новая структура нормативного регулирования этого требует [21].

На втором этапе необходимо сформировать перечень соответствующих актов, подлежащих

признанию утратившими силу, отмене или признанию не действующими на территории Российской Федерации. Такая работа должна быть проведена на основании перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля [41].

Данная работа должна быть организована с учетом следующего.

Постановлением Правительства: а) признаются утратившими силу все нормативные правовые акты и отдельные положения нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и РСФСР; б) признаются не действующими на территории Российской Федерации все нормативные правовые акты СССР; в) отменяются нормативные правовые акты и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти по перечням согласно приложениям, включая акты, которые обеспечивают реализацию положений федеральных законов, содержащих обязательные требования и указанных в Перечне, а также иные акты, о которых имеется информация у органа.

При этом для формирования перечня правовых актов РСФСР и СССР одним из источников может служить перечень актов, сформированный Минюстом России [42].

Кроме этого, Постановление Правительства Российской Федерации должно быть:

1) подготовлено федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере общественных отношений, и являться единым для одного федерального органа исполнительной власти в сферах осуществления контроля (надзора) им или подведомственными ему службами;

2) оформлено в соответствии с Приложением 3 к указанной выше Методике. Допускается разделение приложений к постановлению по видам контроля, а также по срокам признания утратившими силу (не подлежащими применению на территории Российской Федерации) или отмены.

Необходимо учитывать, что акты, которые фактически не применяются органом или содержат устаревшие требования, не подлежащие актуализации, должны быть признаны утратившими силу (не подлежащими применению на территории Российской Федерации) или отменены с даты вступления постановления в силу.

При этом признание утратившим силу нормативного правового акта органа государствен-

ной власти, который в настоящее время уже не существует (например, ВЦИК и СНК), осуществляется актом того органа государственной власти, к компетенции которого на день возникновения такой необходимости относится решение вопросов, урегулированных в признаваемом утратившим силу нормативном правовом акте.

При подготовке проектов также необходимо учитывать следующее:

1) в приложениях к постановлению Правительства Российской Федерации указываются: а) перечень нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и РСФСР, признанных утратившими силу; б) перечень нормативных правовых актов СССР, признанных не действующими на территории Российской Федерации; в) перечень отмененных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

2) приказом федерального органа исполнительной власти признаются утратившими силу правовые акты органов исполнительной власти РСФСР и не действующими на территории Российской Федерации правовые акты органов исполнительной власти СССР по перечням согласно приложениям;

3) в приложениях к приказу федерального органа исполнительной власти должны содержаться: а) перечень нормативных правовых актов органов исполнительной власти РСФСР, признанных утратившими силу; б) перечень правовых актов органов исполнительной власти СССР, признанных не действующими на территории Российской Федерации;

4) при включении акта в перечень должны быть указаны вид акта, дата его подписания, регистрационный номер (при наличии), наименование акта, а также источник его официального опубликования (при наличии);

5) в постановлении Правительства Российской Федерации об отмене нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти дополнительно указывается дата и номер государственной регистрации в Минюсте России;

6) наряду с признанием утратившим силу, отменой, признанием не действующим на территории Российской Федерации основного акта необходимо признавать утратившими силу, отмененными, не действующими на территории Российской Федерации все акты или их структурные единицы, которыми в разное время вносились изменения в основной акт;

7) основной акт, все акты или их структурные единицы, вносившие в основной акт изме-

нения, включаются в перечень в виде отдельной позиции;

8) нормативные правовые акты, содержащиеся в перечне, должны иметь порядковую нумерацию (в таком случае они считаются пунктами и нумеруются арабской цифрой) и располагаться в перечне в хронологическом порядке (по дате их подписания). В пределах одной и той же даты подписания акты располагаются в соответствии с их регистрационными номерами в возрастающем порядке.

Также необходимо учитывать, что при подготовке проектов могут возникнуть трудности с наличием у федерального органа исполнительной власти аутентичных (актуальных) текстов актов РСФСР и СССР, актов о внесении изменений в эти правовые акты, а также с наличием информации об официальном опубликовании актов и источниках их опубликования. Для получения текстов актов и информации о внесении в них изменений необходимо заблаговременно обращаться в соответствующие архивы. После издания акта обязательно его опубликование для всеобщего сведения [21].

6. *Правительством РФ утверждён перечень федеральных органов исполнительной власти, которые определены участниками механизма «регуляторной гильотины».* Так, Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 4 июля 2019 года был утверждён Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора), и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, участвующих в реализации механизма «регуляторной гильотины», видов федерального государственного контроля (надзора), осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, на которые должен быть распространён механизм «регуляторной гильотины» [43].

В первый перечень включены федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора): 1) Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России); 2) Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России); 3) Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России); 4) Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России); 5) Министерство культуры Российской Федерации

(Минкультуры России); 6) Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России); 7) Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России); 8) Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России); 9) Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России); 10) Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России); 11) Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России); 12) Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России); 13) Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России); 14) Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России); 15) Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России); 16) Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (Минобрнауки России); 17) Министерство просвещения Российской Федерации (Минпросвещения России); 18) Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор); 19) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор); 20) Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор); 21) Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

Второй перечень включает федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции, с перечнем видов федерального государственного контроля (надзора):

1) Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) – 4 вида государственного контроля и надзора;

2) Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) – 8 видов государственного контроля и надзора;

3) Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) – 1 вид государственного контроля и надзора;

4) Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) – 10 видов государственного контроля и надзора;

5) Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России) – 2 вида государственного контроля и надзора;

6) Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России) – 10 видов государственного контроля и надзора;

7) Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) – 3 вида государственного контроля и надзора;

8) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) – 11 видов государственного контроля и надзора;

9) Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) – 3 вида государственного контроля и надзора;

10) Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг) – 2 вида государственного контроля и надзора;

11) Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) – 3 вида государственного контроля и надзора;

12) Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) – 1 вид государственного контроля и надзора;

13) Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) – 16 видов государственного контроля и надзора;

14) Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) – 2 вида государственного контроля и надзора;

15) Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России) – 5 видов государственного контроля и надзора;

16) Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) – 21 вид государственного контроля и надзора;

17) Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) – 2 вида государственного контроля и надзора;

18) Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) – 7 видов государственного контроля и надзора;

19) Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) – 3 вида государственного контроля и надзора;

20) Федеральная налоговая служба (ФНС России) – 6 видов государственного контроля и надзора;

21) Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование) – 4 вида государственного контроля и надзора;

22) Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь) – 1 вид государственного контроля и надзора;

23) Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) – 13 видов государственного контроля и надзора;

24) Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития)

России) – 3 вида государственного контроля и надзора;

25) Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация) – 1 вид государственного контроля и надзора;

26) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) – 6 видов государственного контроля и надзора;

27) Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент) – 1 вид государственного контроля и надзора;

28) Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России) – 8 видов государственного контроля и надзора;

29) Министерство просвещения Российской Федерации (Минпросвещения России) – 1 вид государственного контроля и надзора;

30) Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) – 2 вида государственного контроля и надзора;

31) Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) – 3 вида государственного контроля и надзора;

32) Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) – 12 видов государственного контроля и надзора;

33) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) – 13 видов государственного контроля и надзора.

Таким образом, в механизме «регуляторной гильотины» будут задействованы 33 федеральных органа исполнительной власти, а по 188 видам государственного контроля и надзора планируется пересмотреть обязательные требования, подлежащие проверке.

По некоторым данным, всего в России действуют около 2 млн видов обязательных требований и 221 вид государственного контроля и надзора [44]. Следовательно, большинство видов государственного контроля и надзора будут затронуты «регуляторной гильотиной».

Как отмечается заместителем руководителя Аппарата Правительства РФ Ю. Любимовым, остались отдельные виды контроля, по которым нужно решить, подходит ли для них общий формат «гильотины» или нужен индивидуальный подход. «Это такие органы, как ФСБ – в части контроля за рыболовством в морских водах, Минюст – в части регулирования деятельности НКО, Росгвардия – в части оборота оружия и контроля безопасности на объектах ТЭК, Росфинмониторинг – в отношении контроля легализации доходов, ФСТЭК – в отношении объектов критической инфраструктуры» [45], –

пояснил Ю. Любимов. «Под вопросом пока также и межведомственный блок требований к антитеррористической защищенности в части полномочий ФСБ и Росгвардии» [45], – добавил Ю. Любимов.

Действительно, 12 федеральных органов исполнительной власти обратились в Правительство РФ с просьбой вывести их из-под «регуляторной гильотины». Это три министерства – Министерство юстиции РФ, Министерство финансов РФ и Министерство промышленности и торговли РФ, и девять федеральных служб – Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, ФСБ, Росгвардия, Росфинмониторинг, Росздравнадзор, Ростехнадзор, ФНС, ФАС и Росалкогольрегулирование. Некоторые ведомства мотивировали просьбу вывести их из-под «гильотины» отсутствием к ним претензий бизнеса, а самым частым аргументом было то, что законодательство только принято, проверки по нему еще не начались и практика правоприменения не сформировалась [44]. Другими экспертами указывается на необходимость вывести из-под «гильотины» обязательные требования, которые содержат государственную тайну, лицензионный контроль в сфере производства биомедицинских клеточных продуктов, а также надзор в области атомной энергии, который жестко регулируется стандартами Международного агентства по атомной энергии [46].

Как видно из вышеприведенного перечня федеральных органов исполнительной власти и видов государственного контроля и надзора, действительно не все федеральные органы исполнительной власти и виды государственного контроля и надзора подпадают под «регуляторную гильотину».

Несмотря на множество положительных аспектов механизма «регуляторной гильотины», следует указать на проблемные стороны ее реализации.

Во-первых, не полностью проработана сама по себе концепция «регуляторной гильотины», поэтому в результате реализации предусмотренного механизма не произойдет полноценного дерегулирования в сфере экономики. А дерегулирование и дебиюрократизация по сути дела являются главной целью метода «регуляторной гильотины».

Во-вторых, очевидно, что не все нормы и правила советского периода так уж ущербны и неприменимы. Напротив, многие граждане вспоминают советские нормативные требования как фактический идеал качества товара или продукции, техники безопасности и условий безопасности труда. Практически каждый гражданин купит мороженое, сделанное по со-

ветскому ГОСТу, нежели изготовленное по новым современным требованиям (ТУ). Кроме этого, учитывая, что новые обязательные требования разрабатываются самими органами исполнительной власти или аффилированными с ними научными и экспертными организациями, существует реальная опасность лоббизма и коррупционных проявлений, когда принятые новые обязательные требования будут отличаться от советских норм и правил только в худшую сторону, что приведет к значительному снижению качества товаров и оказываемых услуг.

Об этом свидетельствует совсем недавний пример разработки проекта нового СанПиНа для кафе и ресторанов. Новый проект, разработанный Роспотребнадзором, совершенно не устроил бизнес. По мнению представителей бизнеса, представленный новый СанПиН продлевает устаревшие нормы и добавляет много маловыполнимых, а сам документ бизнес-сообщество получило лишь за сутки до проведения совещания по его обсуждению [47].

В-третьих, как мы видим, реализуемый в настоящее время механизм «регуляторной гильотины» имеет ограниченный характер, а именно – из-под «регуляторной гильотины» выведены часть федеральных органов исполнительной власти и отдельные виды государственного контроля и надзора. В механизме «регуляторной гильотины» никак не задействованы органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, которые также устанавливают нормы и правила, относящиеся к обязательным требованиям, проверяемым в ходе контрольно-надзорных мероприятий.

В-четвертых, вызывают сомнения и сроки реализации механизма «регуляторной гильотины». Поставленная Президентом РФ и Правительством РФ задача перед федеральными органами исполнительной власти инвентаризировать за два года все действующие обязательные для бизнеса требования, либо подтвердить их как соответствующие современным реалиям, либо отменить является трудновыполнимой. Так, за столь короткий промежуток времени федеральным органам исполнительной власти предстоит пересмотреть более 9000 нормативных требований. В Российском союзе промышленников и предпринимателей (РСПП) считают, что проведение «регуляторной гильотины» может затянуться, поскольку пересмотр всех требований контрольно-надзорных органов к бизнесу займет годы. «Проще сразу написать новые стандарты и регуляторные требования к предпринимателям» [48], – предложили в РСПП.

Заместитель руководителя Аппарата Правительства РФ Ю. Любимов также обращает внимание на главного «врага» реформы надзора –

«гигантский объем работы». «Мы будем иметь дело с десятками тысяч актов, хорошо, если не сотнями тысяч обязательных требований» [49], – говорит он.

Несмотря на это, как отмечается многими экспертами, схожие реформы в зарубежных странах занимали от девяти месяцев до трех лет.

В-пятых, вызывает обоснованное опасение и сам ход реформы. Опыт работы Открытого правительства, которое активно стало заниматься пересмотром требований в наиболее проблемных областях контрольно-надзорной деятельности, показал серьезное противодействие со стороны заинтересованных руководителей федеральных органов исполнительной власти, и прежде всего силовых структур. Фактически команде экспертов Открытого правительства не позволили провести намеченные преобразования по реформированию обязательных требований и их инвентаризации.

Среди возможных проблем, которые называются экспертами, имеющих место в сложившейся ситуации, называются следующие:

1) «ручной режим» пересмотра обязательных требований;

2) противоречия в объеме нормативных требований, подпадающих по «регуляторную гильотину»: от 9000 нормативных актов, называемых руководством Правительства РФ, до 2 млн обязательных требований, называемых представителями бизнес-сообщества;

3) «переупаковка» обязательных требований. Регулятор может «переупаковать» все требования в один рамочный нормативно-правовой акт («кодекс») и направить его проект на лезвие «гильотины». На бумаге мы увидим отмену всех требований, а на деле – сохранение status quo, ведь требования останутся, но только в другом документе;

4) контрольно-надзорный орган может подать в офис реформы рамочный правовой акт (например, федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»), но не лицензионные стандарты, мотивируя это тем, что последние – это не обязательные требования;

5) установление большого числа неконтролируемых исключений и изъятий при сокращении обязательных требований [20].

Все вышеизложенное позволяет говорить о многочисленных сложностях при проведении данной реформы государственного контроля и надзора, которые вызывают у нас обоснованные сомнения в успехе «регуляторной гильотины» как эффективного способа дерегулирования и дебиюкратизации экономической сферы в современной России.

Примечания

1. Например, сфера регулирования – санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; ценность – право граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду (статья 3 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ).

2. Например, сфера общественных отношений – качество и безопасность пищевой продукции; сфера регулирования – качество и безопасность переработанной пищевой продукции; методы государственного регулирования: ветеринарный контроль в пунктах пропуска через государственную границу РФ и (или) местах полного таможенного оформления (указать минимизируемые риски); государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (указать минимизируемые риски) и др.

Список литературы

1. Указ Президента РФ от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание Законодательства РФ. 2018. № 21. Ст. 2981.
2. Мартынов А.В. Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 13–22.
3. Мартынов А.В. Туманные перспективы системы «Открытое правительство» в эпоху цифровой экономики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 11. С. 10–23.
4. Война элит: что стоит за арестом экс-министра Абызова // «Газета.Ru». 27.03.2019. URL: https://www.gazeta.ru/comments/2019/03/27_e_12268430.shtml (дата обращения: 10.10.2019).
5. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.
6. Плаксин С.М., Абузярова И.А., Кнутов А.В. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2018 г. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019. 148 с.
7. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утверждены Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 29 сентября 2018 г. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
8. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренные Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1798-р // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
9. Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2293.
10. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 26. Ст. 3826.
11. План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.
12. Паспорт приоритетной программы реформа контрольной и надзорной деятельности является Приложением к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12 (с изм. от 30.05.2017 г. протокол № 6). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
13. Со всеми отсекающими // Газета «Коммерсантъ» № 6 от 16.01.2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/daily/118020> (дата обращения: 10.10.2019).
14. <http://government.ru/news/35366/> (дата обращения: 10.10.2019).
15. Дмитрий Медведев утвердил план по реализации механизма «регуляторной гильотины» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/36904/> (дата обращения: 10.10.2019).
16. Регуляторную гильотину приводят в действие. К отсечению назначены тысячи актов советского периода // Газета «Коммерсантъ» № 165 от 12 сентября 2019 г. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4089203> (дата обращения: 10.10.2019).
17. Мисливская Г. Советские нормативы прекратят действовать с 2020 года // Российская газета. Рубрика: Власть. 11.09.2019 г. URL: <https://rg.ru/2019/09/11/medvedev-dal-poruchenie-prekratit-dejstvie-sovetskih-normativov-s-2020-goda.html> (дата обращения: 10.10.2019).
18. Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса // Торговая политика. 2019. № 1 (17). С. 107–119.
19. <http://regulatoryreform.com/> (дата обращения: 10.10.2019).
20. Скугаревский Д. Как нейтрализовать регуляторную гильотину. Экономист Дмитрий Скугаревский о трех тактиках саботажа реформы контрольно-надзорной деятельности // Газета «Ведомости». 11 апреля 2019 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/04/10/798838-neutralizovat-gilotinu> (дата обращения: 10.10.2019).
21. Методика исполнения Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://knd.ac.gov.ru> по состоянию на 16.07.2019 // СПС «КонсультантПлюс».
22. Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // В кн.: Административ-

- ные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 94–117.
23. Лафитский В.И. Механизмы преодоления административных барьеров (сравнительно-правовое исследование) // В кн.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 118–133.
24. Акимов Л.Ю., Андриченко Л.В., Артемьева Е.А. и др. Разрешительная система в Российской Федерации: научн.-практич. пособие / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 928 с.
25. Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок: Пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. 370 с.
26. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2015 г. / Авт. кол.: С.М. Плаксин, А.Г. Зуев, А.В. Кнутов и др. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2016. 128 с.
27. Лексин В.Н., Лексин И.В., Чучелина Н.Н. Качество государственного и муниципального управления и административная реформа. М.: Европроект, 2006. 352 с.
28. Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы, утвержденная Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 19 июня 2014 г. № 3853п-П16. Документ опубликован не был. URL: <http://gos.hse.ru/library/370/> (дата обращения: 20.10.2019).
29. Плаксин С.М., Абузорова И.А., Данилов Н.А. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2016 г. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2017. 142 с.
30. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержден Правительством РФ от 29 мая 2019 года № 4714п-П36. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2019).
31. Дмитрий Медведев утвердил план по реализации механизма «регуляторной гильотины». Новости Правительства РФ от 4 июня 2019 г. URL: <http://government.ru/news/36904/> (дата обращения: 20.10.2019).
32. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об обязательных требованиях». Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2019).
33. Заключение от 30 августа 2019 г. № 771-СШ/Д26вн «Об оценке регулирующего воздействия на проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле». Документ опубликован не был. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 29.08.2019 г.
- // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2019).
34. Регуляторную гильотину просят заточить острее. Бизнес-омбудсмен выступил с критикой реформы контроля и надзора // Газета «Коммерсантъ» № 150 от 22 августа 2019. С. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4067569> (дата обращения: 20.10.2019).
35. Минэкономики вступило в дискуссию о КНД. Там ответили на замечания бизнес-уполномоченного // Газета «Коммерсантъ» №152 от 26 августа 2019 г. С. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4072600> (дата обращения: 20.10.2019).
36. Стандарт качества нормативно-правового регулирования обязательных требований, утвержден Протоколом заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 г. № 3). Документ опубликован не был. URL: http://rsn76.ru/Documentation/Stand_Kach.pdf (дата обращения: 20.10.2019).
37. Проект Федерального закона «Об обязательных требованиях», подготовлен Минэкономразвития, не внесен в Государственную Думу ФС РФ. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://regulation.gov.ru/> по состоянию на 07.06.2019 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2019).
38. Распоряжение Правительства РФ от 25 февраля 2019 г. № 288-р «О преобразовании Департамента Правительства РФ» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 10. Ст. 999.
39. В Аппарате Правительства создан Департамент регуляторной политики. Новости Правительства РФ от 25 февраля 2019 года. URL: <http://government.ru/news/35831/> (дата обращения: 20.10.2019).
40. <https://ruspekh.ru/organizations/item/departament-regulyatornoj-politiki-pri-pravitelstve-rf> (дата обращения: 20.10.2019).
41. Ст. 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
42. <https://minjust.ru/node/383696>. (дата обращения: 20.10.2019).
43. Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора), и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, участвующих в реализации механизма «регуляторной гильотины», видов федерального государственного контроля (надзора), осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, на которые должен быть распространен механизм «регуляторной гильотины», утвержден Правительством РФ 4 июля 2019 года. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2019).
44. Холявко А., Адамчук О. Часть ведомств просят вывести их из-под действия регуляторной гильотины. Бизнес считает, что механизм должен распространяться на всех // Газета «Ведомости». 26 июня 2019 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/econom>

ics/articles/2019/06/26/805160-vedomstv-gilotini. (дата обращения: 20.09.2019).

45. Правительство определило, какие ведомства попадут под «регуляторную гильотину». Новости. Право.ру. 9 июля 2019 г. URL: <https://pravo.ru/news/212934/> (дата обращения: 20.09.2019).

46. <https://pravo.ru/news/212660/> (дата обращения: 20.09.2019).

47. Романова Т. Роспотребнадзор подготовил проект нового СанПиНа для кафе и ресторанов //

Газета «Ведомости». 8 апреля 2019 г. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/04/07/798502-proekt-novogo-sanpina> (дата обращения: 20.09.2019).

48. РСПП: проведение «регуляторной гильотины» может затянуться. URL: <https://pravo.ru/news/209822/> (дата обращения: 20.10.2019).

49. В кабмине назвали главного «врага» реформы надзора. URL: <https://pravo.ru/news/210262/> (дата обращения: 20.10.2019).

PROSPECTS FOR APPLICATION OF THE «REGULATORY GUILLOTINE» MECHANISM IN THE REFORM OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITY

A. V. Martynov

The article discusses the next stage of reforming the modern system of state control and supervision involving the review and reduction of mandatory requirements to be verified by the control and supervisory authorities. This reform method was called the «regulatory guillotine» and received the necessary legal basis. The author examines the conceptual foundations of the regulatory guillotine method. A systematic interpretation of the regulatory guillotine is carried out in relation to the deregulation and de-bureaucratization of public administration. The legal framework is analyzed, which allows implementing the mechanism of the regulatory guillotine. The principles of the implementation of the regulatory guillotine mechanism are studied in detail. The bodies responsible for the reform and executive bodies involved in the implementation of the regulatory guillotine mechanism are identified. The general process of the implementation of the regulatory guillotine mechanism is described based on the methodological recommendations developed by the Government of the Russian Federation. The main problematic issues that impede the successful implementation of the reform of control and supervision based on the regulatory guillotine are pointed out.

Keywords: regulatory guillotine, deregulation, de-bureaucratization, reform of state control and supervision, reduction and revision of mandatory requirements.

References

1. Ukaz Prezidenta RF ot 15 maya 2018 g. № 215 «O strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2018. № 21. St. 2981.

2. Martynov A.V. Sistema «Otkrytoe pravitel'stvo» kak odin iz glavnyh mekhanizmov otkrytogo gosudarstvennogo upravleniya v Rossii // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 1. S. 13–22.

3. Martynov A.V. Tumannye perspektivy sistemy «Otkrytoe pravitel'stvo» v epohu cifrovoj ekonomiki // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2018. № 11. S. 10–23.

4. Vojna elit: chto stoit za arestom eksministra Abyzova // «Gazeta.Ru». 27.03.2019. URL: https://www.gazeta.ru/comments/2019/03/27_e_12268430.shtml (data obrashcheniya: 10.10.2019).

5. Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2018 g. № 204 «O nacional'nyh celyah i strategicheskikh zadachah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2018. № 20. St. 2817.

6. Plaksin S.M., Abuzyarova I.A., Knutov A.V. i dr. Kontrol'no-nadzornaya i razreshitel'naya deyatel'nost' v Rossijskoj Federacii. Analiticheskij doklad. 2018 g. M.: Nacional'nyj issledovatel'skij universitet «Vysshaya shkola ekonomiki», 2019. 148 s.

7. Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda, utverzhdeny Predsedatelem Pravitel'stva RF D.A. Medvedevym 29 sentyabrya 2018 g. Dokument opublikovan ne byl // SPS «Konsul'tantPlyus».

8. koncepciya administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006–2010 godah i plan meropriyatij po

provedeniyu administrativnoj reformy v Rossijskoj Federacii v 2006–2010 godah, odobrennye Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 25 oktyabrya 2005 g. № 1798-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2005. № 46. St. 4720.

9. Ukaz Prezidenta RF ot 15 maya 2008 g. № 797 «O neotlozhnyh merah po likvidacii administrativnyh ogranichenij pri osushchestvlenii predprinimatel'skoj deyatel'nosti» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 20. St. 2293.

10. koncepciya snizheniya administrativnyh bar'erov i povysheniya dostupnosti gosudarstvennyh i municipal'nyh uslug na 2011–2013 gody, utverzhennaya Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 10 iyunya 2011 g. № 1021-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 26. St. 3826.

11. Plan meropriyatij («dorozhnaya karta») po sovershenstvovaniyu kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii na 2016–2017 gody, utverzhdenyj Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 1 aprelya 2016 g. № 559-r // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2016. № 15. St. 2118.

12. Pasport prioritetnoj programmy reforma kontrol'noj i nadzornoj deyatel'nosti yavlyetsya Prilozheniem k protokolu prezidiuma Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po strategicheskomu razvitiyu i prioritetnym proektam ot 21 dekabrya 2016 g. № 12 (s izm. ot 30.05.2017 g. protokol № 6). Dokument opublikovan ne byl // SPS «Konsul'tantPlyus».

13. So vsemi otsekayushchimi // Gazeta «Kommer sant» № 6 ot 16.01.2019 g. URL: <https://www.kommer sant.ru/daily/118020> (data obrashcheniya: 10.10.2019).

14. <http://government.ru/news/35366/> (data obrashcheniya: 10.10.2019).

15. Dmitriy Medvedev utverdil plan po realizacii mekhanizma «regulyatornoj gil'otiny» [Elektronnyj resurs]. URL: <http://government.ru/news/36904/> (data obrashcheniya: 10.10.2019).
16. Regulyatornuyu gil'otinu privodyat v dejstvie. K otsecheniyu naznacheny tysyachi aktov sovetskogo perioda // Gazeta «Kommersant» № 165 ot 12 sentyabrya 2019 g. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4089203> (data obrashcheniya: 10.10.2019).
17. Mislivskaya G. Sovetskie normativy prekratyat dejstvovat' s 2020 goda // Rossijskaya gazeta. Rubrika: Vlast'. 11.09.2019 g. URL: <https://rg.ru/2019/09/11/medvedev-dal-poruchenie-prekratit-dejstvie-sovetskih-normativov-s-2020-goda.html> (data obrashcheniya: 10.10.2019).
18. Aleksandrov O.V. «Regulyatornye gil'otiny»: mezhdunarodnyj opyt ustraneniya prepyatstvij dlya biznesa // Torgovaya politika. 2019. № 1 (17). S. 107–119.
19. <http://regulatoryreform.com/> (data obrashcheniya: 10.10.2019).
20. Skugarevskij D. Kak nejtralizovat' regulyatornuyu gil'otinu. Ekonomist Dmitriy Skugarevskij o trekh taktikah sabotazha reformy kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti // Gazeta «Vedomosti». 11 aprelya 2019 g. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/04/10/798838-neutralizovat-gilotinu> (data obrashcheniya: 10.10.2019).
21. Metodika ispolneniya Plana meropriyatij («dorozhnoj karty») po realizacii mekhanizma «regulyatornoj gil'otiny». Dokument opublikovan ne byl. Tekst dokumenta priveden v sootvetstvii s publikaciej na sajte <http://knd.ac.gov.ru> po sostoyaniyu na 16.07.2019 // SPS «Konsul'tantPlyus».
22. Habrieva T.Ya. Administrativnye procedury i administrativnye bar'ery: v poiskah optimal'noj modeli sootnosheniya // V kn.: Administrativnye procedury i kontrol' v svete evropejskogo opyta / Pod red. T.Ya. Habrievoj i Zh. Marku. M.: Statut, 2011. S. 94–117.
23. Lafitskij V.I. Mekhanizmy preodoleniya administrativnyh bar'erov (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) // V kn.: Administrativnye procedury i kontrol' v svete evropejskogo opyta / Pod red. T.Ya. Habrievoj i Zh. Marku. M.: Statut, 2011. S. 118–133.
24. Akimov L.Yu., Andrichenko L.V., Artem'eva E.A. i dr. Razreshitel'naya sistema v Rossijskoj Federacii: nauchn.-praktich. posobie / Otv. red. A.F. Nozdrahev. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: INFRA-M, 2015. 928 s.
25. Shtober R. Hozyajstvenno-administrativnoe pravo. Osnovy i problemy. Mirovaya ekonomika i vnutrennij rynek: Per. s nem. M.: Volters Kluver, 2008. 370 c.
26. Kontrol'no-nadzornaya deyatel'nost' v Rossijskoj Federacii. Analiticheskij doklad. 2015 g. / Avt. kol.: S.M. Plaksin, A.G. Zuev, A.V. Knutov i dr. M.: Nacional'nyj issledovatel'skij universitet «Vysshaya shkola ekonomiki», 2016. 128 c.
27. Leksin V.N., Leksin I.V., Chuchelina N.N. Kachestvo gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya i administrativnaya reforma. M.: Evroproekt, 2006. 352 c.
28. Konceptiya povysheniya effektivnosti kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya na 2014–2018 gody, utverzhennaya Predsedatelem Pravitel'stva RF D.A. Medvedevym 19 iyunya 2014 g. № 3853p-P16. Dokument opublikovan ne byl. URL: <http://gos.hse.ru/library/370/> (data obrashcheniya: 20.10.2019).
29. Plaksin S.M., Abuzyarova I.A., Danilov N.A. i dr. Kontrol'no-nadzornaya i razreshitel'naya deyatel'nost' v Rossijskoj Federacii. Analiticheskij doklad. 2016 g. M.: Nacional'nyj issledovatel'skij universitet «Vysshaya shkola ekonomiki», 2017. 142 c.
30. Plan meropriyatij («dorozhnaya karta») po realizacii mekhanizma «regulyatornoj gil'otiny», utverzhden Pravitel'stvom RF ot 29 maya 2019 goda № 4714p-P36. Dokument opublikovan ne byl // SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 20.10.2019).
31. Dmitriy Medvedev utverdil plan po realizacii mekhanizma «regulyatornoj gil'otiny». Novosti Pravitel'stva RF ot 4 iyunya 2019 g. URL: <http://government.ru/news/36904/> (data obrashcheniya: 20.10.2019).
32. Poyasnitel'naya zapiska k proektu federal'nogo zakona «Ob obyazatel'nyh trebovaniyah». Dokument opublikovan ne byl // SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 20.10.2019).
33. Zaklyuchenie ot 30 avgusta 2019 g. № 771-SSH/D26vn «Ob ocenke reguliruyushchego vozdejstviya na proekt Federal'nogo zakona «O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole». Dokument opublikovan ne byl. Tekst dokumenta priveden v sootvetstvii s publikaciej na sajte <https://regulation.gov.ru/> po sostoyaniyu na 29.08.2019 g. // SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 20.10.2019).
34. Regulyatornuyu gil'otinu prosyat zatochit' poostree. Biznes-ombudsmen vystupil s kritikoj reformy kontrolya i nadzora // Gazeta «Kommersant» № 150 ot 22 avgusta 2019. S. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4067569> (data obrashcheniya: 20.10.2019).
35. Minekonomiki vstupilo v diskussiyu o KND. Tam otvetili na zamechaniya biznes-upolnomochennogo // Gazeta «Kommersant» №152 ot 26 avgusta 2019 g. S. 2. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4072600> (data obrashcheniya: 20.10.2019).
36. Standart kachestva normativno-pravovogo regulirovaniya obyazatel'nyh trebovanij, utverzhden Protokolom zasedaniya proektnogo komiteta ot 24 aprelya 2018 g. № 3). Dokument opublikovan ne byl. URL: http://rsn76.ru/Documentation/Stand_Kach.pdf (data obrashcheniya: 20.10.2019).
37. Proekt Federal'nogo zakona «Ob obyazatel'nyh trebovaniyah», podgotovlen Minekonomrazvitiya, ne vnesen v Gosudarstvennuyu Dumu FS RF. Tekst dokumenta priveden v sootvetstvii s publikaciej na sajte <http://regulation.gov.ru/> po sostoyaniyu na 07.06.2019 // SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 20.10.2019).
38. Rasporozhenie Pravitel'stva RF ot 25 fevralya 2019 g. № 288-r «O preobrazovanii Departamenta Pravitel'stva RF» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2019. № 10. St. 999.
39. V Apparate Pravitel'stva sozdan Departament regulyatornoj politiki. Novosti Pravitel'stva RF ot

25 fevralya 2019 goda. URL: <http://government.ru/news/35831/> (data obrashche-niya: 20.10.2019).

40. <https://ruspekhn.ru/organizations/item/departament-regulyatornoj-politiki-pri-pravitelstve-rf> (data obrashcheniya: 20.10.2019).

41. St. 8.2 Federal'nogo zakona ot 26 dekabrya 2008 g. № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2008. № 52 (ch. 1). St. 6249.

42. <https://minjust.ru/node/383696>. (data obrashcheniya: 20.10.2019).

43. Perechen' federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti, osushchestvlyayushchih funkcii po normativno-pravovomu regulirovaniyu v sferah osushchestvleniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), i federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti, osushchestvlyayushchih kontrol'no-nadzornye funkcii, uchastvuyushchih v realizacii mekhanizma «regulyatornoj gil'otiny», vidov federal'nogo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), osushchestvlyaemyh federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti, na kotorye dolzhen byt' rasprostranen mekhanizm «regulyatornoj gil'otiny», utverzhden Pravitel'stvom RF 4 iyulya 2019 goda. Dokument opub-

likovan ne byl // SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya: 20.10.2019).

44. Holyavko A., Adamchuk O. Chast' vedomstv prosyat vyvesti ih izpod dejstviya regulyatornoj gil'otiny. Biznes schitaet, chto mekhanizm dolzhen rasprostranyat'sya na vsekh // Gazeta «Vedomosti». 26 iyunya 2019 g. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/06/26/805160-vedomstv-gilotini>. (data obrashcheniya: 20.09.2019).

45. Pravitel'stvo opredelilo, kakie vedomstva popadut pod «regulyatornyuyu gil'otinu». Novosti. Pravo.ru. 9 iyulya 2019 g. URL: <https://pravo.ru/news/212934/> (data obrashcheniya: 20.09.2019).

46. <https://pravo.ru/news/212660/> (data obrashcheniya: 20.09.2019).

47. Romanova T. Rospotrebnadzor podgotovil projekt novogo SanPiNa dlya kafe i restoranov // Gazeta «Vedomosti». 8 aprelya 2019 g. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/04/07/798502-proekt-no-vogo-sanpina> (data obrashcheniya: 20.09.2019).

48. RSPP: provedenie «regulyatornoj gil'otiny» mozhet zatyanut'sya. URL: <https://pravo.ru/news/209822/> (data obrashcheniya: 20.10.2019).

49. V kabmine nazvali glavnogo «vruga» reformy nadzora. URL: <https://pravo.ru/news/210262/> (data obrashcheniya: 20.10.2019).