

УДК 342.98

ПРИМЕНЕНИЕ МЕХАНИЗМА «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» ПРИ РЕФОРМИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОСГВАРДИИ

© 2020 г.

В.М. Шеншин

Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы
Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий, Санкт-Петербург
Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел России, Санкт-Петербург

vitya-shen@mail.ru

Поступила в редакцию 05.12.2020

В представленной статье предпринимается попытка обоснования правовых аспектов перехода к риск-ориентированному подходу при осуществлении Росгвардией контрольно-надзорной деятельности в рамках проводимой «регуляторной гильотины». Отмечается, что система координат складывающихся общественных отношений выдвигает на первый план необходимость реформирования контрольно-надзорной деятельности, которая основывается на ограничении ресурсов государства в зонах наибольшего риска в целях предупреждения и предотвращения ущерба охраняемым законом ценностям при одновременном снижении нагрузки на хозяйствующие субъекты.

Ключевые слова: риск-ориентированный подход, «регуляторная гильотина», контроль, надзор, Росгвардия.

При осуществлении реформирования контрольно-надзорной деятельности первостепенное значение имеет программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденная 21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (срок реализации – до 2025 г.) [1].

А.В. Маргын, рассматривая перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности, констатирует, что «необходимость совершенствования контрольно-надзорной деятельности не была упомянута в качестве самостоятельной стратегической задачи в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [2, с. 143–165]. Некоторыми исследователями задача по реформированию контрольно-надзорной деятельности не рассматривается среди главных приоритетов работы Правительства РФ [3, с. 9].

В ежегодных посланиях Федеральному Собранию РФ Президент РФ регулярно акцентирует внимание на необходимости: завершения реформы контрольно-надзорной деятельности [4]; прекращения с 1 января 2021 года действия всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора и ведомственных региональных приказов, писем и инструкций, при участии делового сообщества нужно обновить нормативную базу, сохранить

только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные – сдать в архив [5]; использования дистанционных методов контроля и перевода всей системы контроля и надзора на риск-ориентированный подход [6]; внедрения в работе контрольно-надзорных органов подхода, основанного на оценке рисков, который позволит существенно снизить число проверок, но повысит их результативность; не только выявления нарушений, но и проведения профилактики не формально, а содержательно [7]; устранения избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов [8]; отказа от самого принципа тотального бесконечного контроля, отслеживания ситуации именно там, где действительно есть риски или признаки нарушений [9]; изменения принципов работы контрольно-надзорных органов, введения публичной отчетности таких органов об итогах проверок, а также о затраченных на их проведение финансовых и людских ресурсах [10]; изъятия из компетенции государственных учреждений, не являющихся органами управления, властных полномочий [11].

Реализация задач, поставленных Президентом РФ, прослеживается в поэтапном признании недействительными устаревших актов, изданных органами государственного управления РСФСР и СССР, а также их отдельных положений [12]. В результате происходит систематизация российского законодательства в рамках механизма «регуляторной гильотины», которая, по мнению Д.А. Медведева, относится к числу но-

вых формирующихся стратегических долгосрочных институтов и механизмов общественной и экономической жизни [13].

По мнению А. Кудрина, «регуляторная гильотина» – «это не просто отмена старых инструкций или их переписывание в новые форматы, это та часть работы, которую требуется провести. Реформирование контрольно-надзорной деятельности должно иметь свой КРП: сокращение списка контролируемых функций министерств и ведомств в два раза, а не просто отмену или переписывание старых инструкций. По многим направлениям контролирующие органы должны перейти на уведомительный анализ и на мониторинг через базы данных, то есть без всякой отчетности, разрешительных процедур должны анализировать, что происходит» [14].

На повестке дня стоит вопрос об обосновании и внедрении в жизнь нового направления-мероприятия – «регуляторная гильотина», которое ранее не выделялось в качестве отдельного направления совершенствования контрольно-надзорной деятельности [15–19]. Ее целью, как пишет А.В. Мартынов, 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 [2]. Данная мера призвана радикальным образом отсеять 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) [20].

Термин «регуляторная гильотина» означает инвентаризацию всех действующих и обязательных для бизнеса требований с целью понять, соответствуют ли они современным реалиям. Если соответствуют, то нормы остаются, если нет, то они отменяются или изменяются [21]. Данный постулат лежит в основе принятия Правительством РФ решения о проведении «регуляторной гильотины».

Целью реформы контрольно-надзорной деятельности выступает повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на хозяйствующие субъекты. Она будет проводиться с помощью отмены всех неактуальных нормативных актов в сфере контроля и надзора, а также построения новой, современной, эффективной системы государ-

ственного контроля и надзора, направленной на снижение социально значимых рисков.

Целями «регуляторной гильотины» выступают: 1) снижение затрат на проведение мониторинга и устранения устаревших правил; 2) проведение инициативного консультационного процесса для заинтересованных субъектов хозяйственной деятельности; 3) выработка алгоритма действий для будущего качественного контроля и законного обеспечения, создание полного центрального регистра с обеспеченной безопасностью; 4) организация и осуществление межведомственной координации и сотрудничества [22].

Реформирование на современном этапе включает в себя два направления:

1) построение новой системы обязательных требований, соответствующих современному уровню технологического развития и риск-ориентированному подходу;

2) установление детальных правил, относящихся к организации контрольно-надзорной деятельности.

Фактически «регуляторная гильотина» была запущена после утверждения плана по реализации ее механизма от 4 июня 2019 года. Планом предусматривается подготовка нового закона о контрольно-надзорной деятельности, новой структуры нормативного регулирования в каждой сфере общественных отношений или вида контроля или надзора, актуализация и систематизация обязательных требований, в том числе в отдельных сферах [23].

О необходимости реформирования стратегического направления развития контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации говорилось и ранее [24]. Ключевым элементом реформы при этом является внедрение риск-ориентированного подхода при организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий, который подчинен интенсивности проведения мероприятий по контролю и профилактике нарушений обязательных требований и который зависит от отнесения деятельности хозяйствующего субъекта к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности. Отсюда следует, что при росте рисков чаще будут проводиться контрольно-надзорные мероприятия и, наоборот, со снижением уровня риска плановые проверки должны будут сводиться к минимуму.

Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности утверждены Постановлением Правительства РФ

от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Следовательно, переход от применения подхода всеобъемлющего контроля (надзора) к дифференцированному подходу планирования проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям позволяет увеличить процент охвата потенциальных нарушителей обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям, и одновременно снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда таким ценностям. Внимание контрольно-надзорных органов обращается на потенциально опасные объекты, нарушение безопасности на которых может привести к тяжелым последствиям. Такие предписания в целом позволят улучшить защищенность государства и общества за счет повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности и оптимизации трудовых и финансовых ресурсов проверяющих органов.

В соответствии с частью 2 статьи 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Обращение к указанной статье позволяет констатировать, что законодателем широко задействован метод бланкетного конструирования, при котором используются отсылки к подзаконным нормативным правовым актам.

Ошибочно считать, что риск-ориентированный подход с введением в действие указанной статьи в 2015 году получил правовую регламентацию. А.В. Мартынов отмечает, что и ранее в практике контрольно-надзорной деятельности предпринимались попытки по его внедрению, о

чем свидетельствует отправление различных видов контроля [25].

Юридической наукой риск-ориентированный подход рассматривается в широком и узком смыслах. В первом случае риск-ориентированному подходу свойственно проведение оценки рисков, определение органа или механизма, занимающегося координацией мер по оценке рисков, а также распределением ресурсов с целью эффективного снижения рисков. «Узкий подход» подразумевает осуществление контрольно-надзорной деятельности, выстраиваемой с учетом оценки риска нанесения ущерба охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности с учетом потенциальной опасности поднадзорных объектов [26].

Применение риск-ориентированного подхода воплощается не только в признании существования рисков, но и в управлении ими [27]. Указанная особенность раскрыта в юридической литературе.

Ю.А. Дятлов в рамках философской системно-деятельностной концепции риска выделяет элемент управленческой деятельности, который представляет собой «совокупность вероятных экономических, политических, экологических и других положительных и неблагоприятных последствий, потерь и приобретений, которые могут наступить при выборе и реализации конкретных управленческих решений» [28, с. 15].

Отсутствие единых стандартов и правил работы для контрольно-надзорных органов приводит к выработке каждым из них самостоятельной модели взаимоотношений государства и бизнеса. Ведомство, исходя из предоставленных ему полномочий, осуществляет контроль или надзор в определенных сферах. Важнейшим условием эффективного осуществления государственного контроля или надзора является наличие отвечающего современным условиям нормативно-правового регулирования.

В соответствии с Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (федеральная служба) относится к федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в предусмотренных сферах деятельности.

Указом Президента РФ от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» предусмотрено, что к основным задачам Росгвардии относится в том числе осуществление федерального государственного контроля (надзора):

– за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций;

– за частной охранной и частной детективной деятельностью в Российской Федерации;

– за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

– за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны (подп. 9 пункта 2).

Из анализа положений Указа Президента РФ от 30.09.2016 № 510 следует, что в данном правовом акте слово «контроль» встречается четырнадцать раз, слово «надзор» встречается девять раз.

Контрольно-надзорная деятельность, осуществляемая должностными лицами Росгвардии в рамках административно-юрисдикционной деятельности [29, 30], отличается как по своему функциональному подходу, так и по особенностям ее проведения.

Из полномочий Росгвардии следует, что она не только осуществляет проверку выполнения физическими и юридическими лицами установленных законодательством норм и правил, но и предупреждает преступления и правонарушения, а также привлекает виновных лиц к административной ответственности.

К примеру, в 2016 году количество мероприятий по контролю (количество проверок) на одного занятого сотрудника Росгвардии, исполняющего контрольные полномочия, составило 2.67 проверки (9568 проверок / 3580 сотрудников), за 2017 год – 18227 проверок/3286 сотрудников = 5.54 проверки.

За 2016 год административный штраф наложен на 445 должностных лиц, 5 индивидуальных предпринимателей и 59 юридических лиц. Общая сумма наложенных штрафов составила 10695 тыс. рублей, в том числе 5884 тыс. рублей на должностных лиц, 7 тыс. рублей на индивидуальных предпринимателей, 3718 тыс. рублей на юридические лица. За допущенные нарушения 260 работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей лишены специального права.

Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок в 2017 году, составило 3270, общая сумма наложенных административных штрафов – 63624 тыс. руб., общая сумма уплаченных (взысканных) штрафов – 41525 тыс. руб.

В 2018 году территориальными органами, а также центральным аппаратом Росгвардии про-

ведено в общей сложности 24049 проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, из них 9268 плановых и 14781 внеплановая. Выявлено 17411 правонарушений. Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок за 2018 год, составило 7270, общая сумма наложенных административных штрафов – 98525 тыс. руб., общая сумма уплаченных (взысканных) штрафов – 75210 тыс. руб.

Программой профилактики нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленных сферах, на 2020 год (утв. Росгвардией 19.12.2019) предусмотрены цели и задачи профилактических мероприятий.

Так, к целям профилактической работы относятся: предупреждение нарушений подконтрольными субъектами обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации; устранение причин, факторов и условий, способствующих нарушению подконтрольными субъектами обязательных требований.

Задачами профилактической работы выступают укрепление системы профилактики нарушений обязательных требований, установленных законодательством в сфере оборота оружия, частной охранной деятельности, частной детективной деятельности, охранной деятельности, осуществляемой юридическими лицами с особыми уставными задачами и подразделениями ведомственной охраны, а также в области обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, путем активизации профилактической деятельности Росгвардии и ее территориальных органов; выявление причин, факторов и условий, способствующих возникновению нарушений обязательных требований; повышение правосознания и правовой культуры должностных лиц подконтрольных субъектов; снижение количества нарушений обязательных требований, выявляемых в ходе проведения государственного контроля (надзора).

Применяя риск-ориентированный подход в своей деятельности, Росгвардия должна учитывать, что для подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны наиболее значимыми рисками выступают: нарушение обязательных требований в сфере оборота оружия; нарушение обязательных требований в сфере организации и осуществления охранной деятельности.

При этом ожидаемыми тенденциями, которые могут оказать влияние на состояние подконтрольной сферы, являются:

– сокращение расходов федеральных государственных органов и организаций, имеющих право на создание ведомственной охраны, и юридических лиц с особыми уставными задачами на обеспечение функционирования подразделений охраны;

– сокращение финансирования федеральных и региональных целевых программ, связанных с развитием инфраструктуры и обеспечением ее безопасности;

– сокращение числа подразделений ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти и организаций за счет их присоединения к Федеральному государственному унитарному предприятию «Охрана» Росгвардии;

– проработка необходимости и возможности поэтапного внедрения риск-ориентированного подхода при организации и проведении плановых проверок подконтрольных субъектов.

Наиболее значимыми рисками для частных охранных организаций и частных детективов являются: нарушение обязательных требований и условий в сфере организации и осуществления частной охранной деятельности и частной детективной деятельности; нарушение обязательных требований в сфере оборота оружия.

Наиболее значимыми рисками для юридических лиц, осуществляющих выполнение работ (услуг) по хранению и по торговле гражданским и служебным оружием (его основными частями) и патронами (их составными частями), являются: нарушение лицензионных требований хранения гражданского и служебного оружия и основных частей огнестрельного оружия; нарушение лицензионных требований торговли гражданским и служебным оружием; нарушение лицензионных требований хранения патронов к гражданскому и служебному оружию и составных частей патронов; нарушение лицензионных требований реализации (торговли) патронов к гражданскому и служебному оружию; нарушение обязательных требований в сфере оборота оружия.

Для подконтрольных субъектов, являющихся площадными объектами ТЭК, наиболее значимыми рисками являются нарушения обязательных требований по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК, которые могут привести к совершению в отношении площадного объекта ТЭК акта незаконного вмешательства.

Росгвардия в целях предупреждения нарушения подконтрольными субъектами обязательных требований законодательства Российской Федерации, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушениям обязательных требований, осуществляет следующие

мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований.

1. Обеспечивает размещение на официальном сайте в сети Интернет перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом федерального государственного контроля (надзора), а также текстов соответствующих нормативных правовых актов.

2. Осуществляет информирование федеральных государственных органов и организаций по вопросам соблюдения подразделениями охраны обязательных требований, частных охранных и частных детективных организаций по вопросам соблюдения обязательных требований в области частной охранной и детективной деятельности, юридических лиц, участвующих в обороте оружия, по вопросам соблюдения законодательства в области оружия и субъектов топливно-энергетического комплекса в части соблюдения требований в области обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

3. Проводит системную работу с федеральными государственными органами и организациями, органами прокуратуры в субъектах РФ по обеспечению законности применения административных мер в отношении фактов нарушений законодательства Российской Федерации.

4. Обеспечивает регулярное (не реже одного раза в год) обобщение практики осуществления контрольно-надзорной деятельности в соответствующих сферах компетенции Росгвардии и размещение на официальном сайте в сети Интернет соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься подконтрольными субъектами в целях недопущения таких нарушений [31].

Проектом Федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определяется, что использование профилактических мер, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий. В связи с чем закрепляется широкий набор таких методов, как информирование, обобщение правоприменительной практики, выпуск руководств по соблюдению обязательных требований, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, выдача рекомендаций по соблюдению обязательных требований и осуществление консультирования. При этом уча-

ствие в профилактических мероприятиях – это право, а не обязанность контролируемых лиц.

Некоторыми учеными отмечается, что «сама деятельность правоохранительных органов является «формой государственного контроля над преступностью и другим девиантным поведением» [32; 33, с. 506–521]; «кроме общих функций по охране правопорядка и законности, правоохранительным органам делегированы полномочия по контролю за определенными сферами жизнедеятельности общества» [34].

Внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность Росгвардии должно быть сбалансированным, взвешенным, обоснованным, доказанным, опираться на принципы партнерства, добросовестности и сотрудничества, что приведет к снижению числа проверок хозяйствующих субъектов, деятельность которых не создает угрозы охраняемым законом ценностям. Дифференцированное планирование проверок при этом повысит эффективность поиска потенциальных нарушителей, представляющих угрозу причинения вреда, и снизит нагрузку на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, деятельность которых не представляет угрозы причинения вреда.

По сути дела риск-ориентированный подход, применяемый в административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии, заключается в выборе интенсивности проведения контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от использования проверяемым субъектом производственных объектов, относящихся к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

И хотя переход на риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности Росгвардии будет способствовать устранению избыточных и дублирующих полномочий, а также тому, что такой вариант отношений государства и бизнеса будет ориентирован на управление рисками и предотвращение ущерба до приемлемого уровня, вместе с тем стоит отметить, что риск-ориентированный подход, применяемый в ходе осуществления Росгвардией административно-юрисдикционной деятельности, чреват также и кардинально противоположным результатом: когда в ходе осуществления деятельности хозяйствующего субъекта возникнет ситуация причинения ущерба жизни и здоровью граждан, окружающей среде, интересам государства, а также появится вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с учетом тяжести последствий таких ситуаций. Вот и получается, что выбор адекватных способов воз-

действия на риски и установление таких обязательных требований, которые в наибольшей степени влияют на предотвращение негативных последствий реализации этих рисков, будут залогом успешной административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии в сфере осуществления ею контрольно-надзорных мероприятий.

Отметим, что основополагающий принцип контрольно-надзорной деятельности – эффективно регулировать и контролировать все – не всегда способен найти воплощение в полном объеме при использовании риск-ориентированного подхода. При этом произвольный, случайный выбор проверяемых субъектов приводит к выводу о необходимости создания концепции, основывающейся на риске как сочетании вероятности совершения правонарушения и причинения ущерба (вреда) от наступления негативного события. Стоит согласиться с мнением В.И. Майорова, утверждающего, что «с внедрением риск-ориентированного подхода возникает необходимость перехода от контроля за процессом к контролю за результатом» [35].

Таким образом, проведение государственного контроля (надзора) в установленных сферах деятельности направлено на достижение основной стратегической цели Росгвардии, связанной с защитой прав и законных интересов человека, общества и государства, а также на реализацию одной из основных задач Росгвардии по обеспечению общественной безопасности, решение которой осуществляется в значительной степени подразделениями государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы.

Внедрение риск-ориентированного подхода в административно-юрисдикционную деятельность Росгвардии, с одной стороны, обусловлено защитой интересов граждан и государства, а также снижением издержек, с другой – такой подход не всегда принесет ощутимую пользу, поскольку охват подконтрольных лиц и количество их проверок снизится, за счет чего может произойти дисбаланс в деятельности хозяйствующих субъектов, в результате чего возникает риск причинения существенного ущерба (вреда) охраняемым законом интересам.

Список литературы

1. <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения: 28.06.2020).
2. Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 143–165.
3. Плаксин С.М., Абузярова И.А., Кнутов А.В. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная дея-

- тельность в Российской Федерации. Аналитический доклад. 2018 г. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019. 148 с.
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Росс. газ. 2020. 16 янв.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Росс. газ. 2019. 21 февр.
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 «Послание Президента Федеральному Собранию» // Росс. газ. 2018. 2 март.
7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.12.2016 «Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию» // Парламент. газ. 2016. 8 дек.
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 «Послание Президента Российской Федерации» // Росс. газ. 2015. 04–10 дек.
9. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 «Послание Президента РФ Федеральному Собранию» // Росс. газ. 2014. 5 дек.
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Росс. газ. 2012. 13 дек.
11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26.05.2004 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Росс. газ. 2004. 27 мая.
12. <http://government.ru/news/39884/> (дата обращения: 28.06.2020).
13. <https://tass.ru/ekonomika/8743475>
14. <https://futureussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/intervyu-regulatornaa-gilotina-dolzna-v-2-raza-sokratit-kontrolnye-funkcii-vedomstv-kudrin>
15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. 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.
19. 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».
20. 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».
21. <https://knd.ac.gov.ru/>
22. Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса // Торговая политика. 2019. № 1 (17). С. 108–109.
23. <http://government.ru/news/35366/> (дата обращения: 10.10.2019).
24. Уметбаева Ю.И. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. № 16 (120). С. 267–269.
25. Мартынов А.В. Риск-ориентированный контроль и надзор: понятие, содержание и основные направления внедрения в существующую практику // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Россия, Н. Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород, 2016. С. 310–320.
26. Соловьев А.И. Риск-ориентированный подход в системе государственного контроля и надзора в налоговой сфере // Налоги и налогообложение. 2017. № 6. С. 139–146.
27. Макарейко Н.В. Риск-ориентированный подход при осуществлении контроля и надзора // Юридическая техника. 2019. № 13. С. 225–229.
28. Дятлов Ю.А. Правореализующий риск (проблемы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006.
29. Шеншин В.М. Концепция административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии: точка зрения // Военное право. 2020. № 1 (59). С. 56–61.
30. Шеншин В.М. Особенности осуществления государственного контроля и надзора в административно-юрисдикционной деятельности Росгвардии // Право в Вооруженных силах. 2020. № 1 (270). С. 89–96.
31. <https://www.rosgvard.ru/ru/page/index/analiticheskie-materialy>
32. Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью (вопросы теории): Дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 1997. 354 с.
33. Гишинский Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». 3-е изд. СПб.: Алф-Пресс, 2013.
34. Чанов С.Е. Контрольно-надзорная деятельность как самостоятельный способ обеспечения законности // Вестник Саратовской юридической академии. 2016. № 2 (109). С. 178–182.
36. Майоров В.И. Реформа государственного контроля и надзора в Российской Федерации: внед-

рение риск-ориентированного подхода // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Мате-

риалы III Всероссийской научно-практической конференции (Россия, Н. Новгород, 29–30 июня 2017 г.) / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород, 2017. С. 83.

THE MECHANISM OF «REGULATORY GUILLOTINE» IN THE REFORM OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF ROSGVARDIYA

V.M. Shenshin

It is noted that the coordinate system of emerging public relations highlights the need to reform control and supervisory activities, which are based on limiting the resources of the state in areas of greatest risk in order to prevent damage to legally protected values while reducing the burden on economic entities. An attempt is made to substantiate the legal aspects of the transition to a risk-based approach in the implementation of Rosgvardiya's control and supervisory activities within the framework of the «regulatory guillotine».

Keywords: risk-oriented approach; regulatory guillotine; control; supervision.

References

1. <http://government.ru/news/25930/> (Date of access: 28.06.2020).
2. Martynov A.V. Prospects for the use of the «regulatory guillotine» mechanism in the reform of control and supervisory activities // Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. 2019. No. 5. P. 143–165.
3. Plaksin S.M., Abuzyarova I.A., Knutov A.V., et al. Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation. Analytical report. 2018, Moscow: National Research University «Higher School of Economics», 2019. 148 p.
4. Message of the President of the Russian to the Federal Assembly of 15.01.2020 «Message of the President to the Federal Assembly» // Rossiyskaya Gazeta. 2020. 16 Jan.
5. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 20.02.2019 «Message of the President to the Federal Assembly» // Rossiyskaya Gazeta. 2019. 21 Feb.
6. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 01.03.2018 «Message of the President to the Federal Assembly» // Rossiyskaya Gazeta. 2018. March 2.
7. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 01.12.2016 «Message of the President to the Federal Assembly» // Parliamentary Newspaper. 2016. 8 Dec.
8. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 03.12.2015 «Message of the President of the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 2015. 04-10 Dec.
9. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 04.12.2014 «Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly» // Rossiyskaya Gazeta. 2014. 5 Dec.
10. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 12.12.2012 «Message of President Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 2012. 13 Dec.
11. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 26.05.2004 «Message of the President of Russia Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 2004. May 27.
12. <http://government.ru/news/39884/> (Date of access: 28.06.2020).
13. <https://tass.ru/ekonomika/8743475>
14. <https://futuresussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/intervu-regulatornaa-gilotina-dolzna-v-2-raza-sokratit-kontrolnye-funkcii-vedomstv-kudrin>
15. The concept of administrative reform in the Russian Federation in 2006–2010 and the action plan for the implementation of administrative reform in the Russian Federation in 2006–2010, approved by Order of the Government of the Russian Federation No. 1798-r of October 25, 2005 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2005. No. 46. Art. 4720.
16. Decree of the President of the Russian Federation No. 797 of May 15, 2008 «On urgent measures for the elimination of administrative restrictions in the implementation of entrepreneurial activities» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2008. No. 20. Art. 2293.
17. The concept of reducing administrative barriers and increasing the availability of state and municipal services for 2011-2013, approved by Order of the Government of the Russian Federation No. 1021-r of June 10, 2011 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 26. Art. 3826.
18. Action plan («road map») for the improvement of control and supervisory activities in the Russian Federation for 2016-2017, approved by Order of the Government of the Russian Federation No. 559-r of April 1, 2016 // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2016. No. 15. Art. 2118.
19. The passport of the priority program Reform of control and supervisory activities is an Annex to the Minutes of the Presidium of the Presidential Council for Strategic Development and Priority Projects of December 21, 2016 No. 12 (as amended from 30.05.2017, Protocol No. 6). The document was not published // Legal reference system «ConsultantPlus».
20. The main activities of the Government of the Russian Federation for the period up to 2024, approved by the Prime Minister of the Russian Federation Dmitry Medvedev on September 29, 2018. The document was not published // Legal reference system «ConsultantPlus».
21. <https://knd.ac.gov.ru/>
22. Alexandrov O.V. «Regulatory guillotines»: international experience in removing obstacles for business // Trade policy. 2019. № 1 (17). P. 108–109.

23. <http://government.ru/news/35366/> (date of registration: 10.10.2019).
24. Umetbaeva Yu.I. Control and supervisory activity in the Russian Federation // *Young scientiArt*. 2016. No. 16 (120). P. 267–269.
25. Martynov A.V. Risk-oriented control and supervision: the concept, content and main directions of implementation in the existing practice // *Current issues of control and supervision in socially significant spheres of activity of society and the state: Proceedings of the II all-Russian scientific-practical conference (Russia, N. Novgorod, 9–10 June 2016)* / Ed. by A.V. Martynov. N. Novgorod, 2016. P. 310–320.
26. Solovyov A.I. Risk-based approach in the system of state control and supervision in the field of tax // *Tax*. 2017. No. 6. P. 139–146.
27. Makareiko N.In. The risk-based approach in the implementation of control and supervision // *Legal technique*. 2019. No. 13. P. 225–229.
28. Dyatlov Yu.A. Right-to-implement risk (problems of theory and practice): Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Vladimir, 2006.
29. Shenshin V.M. The concept of administrative and jurisdictional activity of Rosgvardiya: a point of view // *Military law*. 2020. No. 1 (59). P. 56–61.
30. Shenshin V.M. Features of the implementation of state control and supervision in the administrative and jurisdictional activities of Rosgvardiya // *Journal of Law in the Armed Forces*. 2020. No. 1 (270). P. 89–96.
31. <https://www.rosguard.ru/ru/page/index/analiticheskie-materialy>
32. Kharitonov A.N. State control over crime (questions of theory): Dissertation of the Doctor of Law. N. Novgorod, 1997. 354 p.
33. Gilinsky Ya.I. *Deviantology: sociology of crime, drug addiction, prostitution, self-murder and other «deviations»*. 3rd ed., Art. Petersburg: Alef-Press, 2013.
34. Chanov S.E. Control and supervisory activity as an independent way of ensuring security // *Bulletin of the Saratov Legal Academy*. 2016. No. 2 (109). P. 178–182.
36. Mayorov V.I. Reform of state control and supervision in the Russian Federation: introduction of a risk-oriented approach // *Actual issues of control and supervision in socially significant spheres of society and the state: Proceedings of the III All-Russian Scientific and Practical Conference (Russia, N. Novgorod, June 29–30, 2017)* / Ed. A.V. Martynov. N. Novgorod, 2017. P. 83.