



«РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА»

Реформа контрольно-надзорной деятельности в России может обрести второе дыхание.

В январе 2019 г. Председатель Правительства РФ на Гайдаровском форуме предложил провести тотальную ревизию контрольно-надзорных полномочий государственных органов на основе нового механизма, получившего название «регуляторной», или «правовой», гильотины.

Мы попросили экспертов оценить эту инициативу. Есть ли основания полагать, что она будет более успешной, чем предыдущие реформы? Какие контрольно-надзорные функции стоило бы в ходе этой процедуры сократить?



ЮРИЙ ЛЮБИМОВ

заместитель
руководителя аппарата
Правительства РФ,
кандидат юридических
наук

— Сегодня вопросы надзора и контроля являются ключевыми не только для системы государственного управления, но и для экономического роста страны.

Проблемы в этой области копились десятилетиями. В результате мы имеем огромный плохо упорядоченный массив требований, которым не владеют в полной мере ни контролеры, ни тем более проверяемые. Значительная часть этого массива — это не просто технически и морально устаревшие, но и часто абсурдные требования.

При этом, несмотря на армию проверяющих, люди продолжают гибнуть, травмироваться, а ущерб материальным объектам исчисляется миллиардами рублей.

Поэтому мы должны не просто провести «косметический ремонт» контрольно-надзорной деятельности, а полностью изменить философию контроля. Надо направить энергию проверяющих туда, где действительно есть риски, а проверяемым дать лаконичный и понятный набор требований. Задача нетривиальная, поэтому и способ радикальный. Председателем Правительства был объявлен механизм «регуляторной гильотины». Он состоит в том, чтобы



с определенной даты полностью вытеснить весь старый массив регуляторных требований новым, актуализированным в соответствии с требованиями времени и технологий.

Представляется, что в ходе этой процедуры часть требований уйдет как дублирующие и устаревшие. Но мы хотим пойти дальше и вместе с ведомствами-контролерами и деловым сообществом подумать над тем, какие требования в принципе можно устанавливать. Во многих актах прописываются требования к бизнес-процессам, которые вообще не должны волновать контролеров. Есть риски для жизни и здоровья людей — «Пожалуйста!» Нет — «До свидания!» А то сегодня предприниматели вынуждены то раскрашивать помещения в зачем-то установленные ведомством-контролером цвета, то обивать жестью шкафчики для хранения продукции, то с линейкой в руках вымерять никому не нужные расстояния между не несущими никаких рисков элементами оборудования.

Какие контрольные функции стоило бы в ходе этой процедуры сократить?

Во-первых, те, которых в принципе быть не должно, те, которые не относятся к значимым рискам, а вмешиваются в бизнес-процессы. Например, есть санитарные правила для парикмахерских, в соответствии с которыми «волосы собирают в закрывающийся совок непосредственно у кресла и складывают в герметичные емкости (одноразовые полиэтиленовые пакеты для мусора или мешки из крафт-бумаги)». Какая разница: с закрывающимся или не закрывающимся совком проводить уборку рабочего места парикмахера? Важно, чтобы там было чисто.

Или, например, требования Минсельхоза по содержанию пчел в ульях, окрашенных в разные цвета.

Контролер должен смотреть туда, где реально есть риски, а не вмешиваться в бизнес-решения, в экономику предприятия.

Во-вторых, нуждается в полном пересмотре весь массив старых, технически неактуальных норм. Например, у нас до сих пор действует порядка 700 контрольно-надзорных актов СССР и РСФСР.

В-третьих, не должно быть требований, устанавливающих ненужные ограничения, которые никто никогда не соблюдает. Например, есть Требования к организации рабочих мест пользователей ПЭВМ (персональных электронно-вычислительных машин), в соответствии с которыми поверхность рабочего стола должна иметь коэффициент отражения 0,5–0,7, а экран видеомонитора должен находиться от глаз пользователя на расстоянии 600–700 мм.



ДЕНИС НОВАК

заместитель министра
юстиции РФ, кандидат
юридических наук

— Чрезмерная регуляторная нагрузка, обусловленная огромным массивом нормативных правовых актов, многие из которых содержат устаревшие, дублирующие или явно необоснованные требования, давно была предметом критики со стороны бизнеса. Сейчас всем очевидно, что экономика не может развиваться без ясных, непротиворечивых нормативных правовых актов. Иными словами, повысился спрос на качественное право.

Попытки решить озвученную проблему предпринимались не раз.

Безусловно, нельзя отрицать положительный эффект института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. Такая оценка за последние годы стала фильтром на пути необоснованных и неэффективных инициатив регулирующих органов.

Кроме того, начала функционировать оценка фактического воздействия. Однако эти механизмы, несмотря на их видимую пользу и большой потенциал, не могут обеспечить пересмотра всех обязательных требований.

К сожалению, не принес должного эффекта и ручной пересмотр обязательных требований Минюстом России в процессе реализации им приоритетного проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований». В ходе реформы контрольно-надзорной деятельности Минюст России проводил экспертную оценку предложений бизнес-объединений по отмене либо изменению нормативных правовых актов, а поддержанные заинтересованными федеральными органами исполнительной власти предложения включались в дорожные карты. Однако предложения затрагивали лишь незначительную часть всех актов, а дисциплина исполнения дорожных карт далека от образцовой.

Вместе с тем такой опыт подтвердил, что пересмотр обязательных требований должен быть тотальным и быстрым.

В итоге Председателем Правительства было предложено ввести «регуляторную гильотину». Следует особо подчеркнуть, что вопрос о конкретных мероприятиях, направленных на внедрение этого механизма, в настоящее время прорабатывается Минэкономразвития и Минюстом России с учетом мнения иных министерств и ведомств.

Правда, уже сейчас можно сказать, что суть применения «регуляторной гильотины» заключается в отмене всех обязательных требований, которые до определенного сжатого срока не будут подвергнуты анализу на предмет их эффективности в системе действующего правового регулирования.

Опыт реализации механизма «регуляторной гильотины» имеют многие страны. Так, на одном из круглых столов Петербургского Международного Юридического Форума иностранные участники подтвердили, что в том или ином виде «гильотина» была внедрена в ряде стран (например, Великобритании, Мексике, Вьетнаме).



Эффект от тотального пересмотра обязательных требований оценивают положительно: констатировано сокращение издержек бизнеса на соблюдение таких требований, а также повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности.



ДАНИИЛ ЦЫГАНКОВ

директор Центра оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, кандидат социологических наук

— Механизм «регуляторной гильотины» давно и успешно применяется за рубежом как один из инструментов дерегулирования.

История эта началась еще в 1970-е гг. в США, когда в результате перехода к концепции государства всеобщего благосостояния американская экономика столкнулась с избыточным регулированием в социальной сфере (в здравоохранении, защите труда и т.п.), что не только обременяло бизнес, но и приводило к неэффективности такого регулирования. Хрестоматийный пример, который приводится во всех учебниках: Агентство по охране труда в США ввело жесткие требования по защите труда к предприятиям с опасным производством. Но эффект получился обратным: владельцы бизнеса начали увольнять инженеров по охране труда, которые действительно занимались вопросами безопасности, а на их место наняли юристов, которые помогали отбиваться в судах от требований рабочих. В итоге ресурсы, которые раньше тратились на охрану труда, стали уходить на содержание юристов. И через какое-то время стало понятно, что надо провести дерегулирование. И Рейган, и Тэтчер, собственно, спустя десять лет после появления этих норм начали вводить элементы дерегулирования (*deregulation, less regulation*).

Еще один этап становления этого инструмента связан с особенностями деятельности конгрессов штатов, точнее — с финансированием определенных мандатов на региональном уровне. Если в штате вводился какой-то закон или группа законов, то зачастую создавалось новое агентство, которое отвечало за реализацию программы. А через пять лет, когда программа завершала свое действие, агентство начинало обосновывать необходимость продолжения работы, требовало новых бюджетных средств. Для борьбы с этим явлением и была введена процедура, получившая название *sunset legislation* либо *sunsetting*, — это метафора, показывающая, что закон имеет ограниченный цикл. В момент завершения цикла законодатель должен был выбрать исход: отменить закон или оставить его. Более 30 штатов использовали этот подход с различной успешностью.

И третий шаг в сторону «гильотины» был сделан в 2000-е гг., когда восточноевропейские страны, желая вступить в Европейский союз, должны были достичь гармонизации национального корпуса актов с законодательством Евросоюза и это послужило «окном возможностей» для борьбы с избыточными нормами. В результате такой чистки, например, Хорватии удалось пересмотреть свыше тысячи нормативных актов. Компанией «Джейкобс, Кордова и партнеры» был разработан специальный механизм, для названия которого они зарегистрировали копирайт «регуляторная гильотина».

Примеры Южной Кореи, Хорватии, Мексики и других стран показывают, что этот механизм может быть эффективен и в развивающихся, и в развитых странах. Впрочем, стоит также констатировать, что не везде он приживается (как совсем недавно получилось на Украине).

Что же касается России, то можно признать, что все предыдущие реформы, связанные с упрощением требований к бизнесу и решительным снижением административных барьеров, у нас провалились.

К примеру, Минэкономразвития в рамках оценки фактического воздействия с 2019 г. рассматривает под лупой около 20 актов в год, притом что в России, по разным подсчетам, ежегодно принимается от 20 до 30 тыс. новых актов. Даже если предположить, что только 20% из них имеют существенное экономическое воздействие, все равно разрыв — порядковый. При этом в эпоху Абызова на все доводы бизнеса об избыточности норм чиновники просто говорили: «Эти нормы нам нужны. Потому что иначе у нас все горит (тонет, люди отравляются и т.п.)», и на этом все заходило в тупик.

В «регуляторной гильотине» же заложена принципиально иная методология: там бремя доказывания необходимости оставить тот или иной акт/требование лежит не на бизнесе, а на чиновниках. То есть уполномоченный орган по дерегулированию посылает запрос госоргану и дает ему, скажем, 30–45 дней, в течение которых тот должен не просто написать, что норма нужна, а доказать это с цифрами по ущербу, наносимому в случае отсутствия соответствующего механизма. Не можешь доказать — норма «отрубается».

Важно, чтобы этим занимался специальный надведомственный орган. Дерегулировать должна центральная власть: только она способна сломить аппаратное сопротивление министерств и ведомств и, если нужно, построить систему заново.

Что же касается «регуляторных провалов», которые можно было бы устранить с помощью предлагаемой процедуры, то они подробно описаны в докладе Центра стратегических разработок¹, который и предложил применение механизма «регуляторной гильотины» в России (по инициативе А.Л. Кудрина использовался термин «регуляторная секира»): это, к примеру, контрольные полномочия в сфере строительства, промышленной безопасности, охраны окружающей среды, обращения с отходами, ветеринарии и т.д.

В данный момент исследования в этой области продолжаются, и на нашем телеграм-канале по тегу #Гильотина можно узнать о последних новостях².

¹ См.: Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / под ред. М.О. Комина. М., 2018. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/77580500/> (дата обращения: 07.02.2019).

² См.: https://telegram.me/smart_regulation (дата обращения: 07.02.2019).

**АЛЕКСАНДРА
НЕСТЕРЕНКО**

президент Объединения
корпоративных юристов
(ОКЮР)

— Начнем с того, что избыточность законодательства, так называемая законодательная инфляция, является проблемой, актуальной не только для России, но и для многих других стран. Снизить регуляторное давление можно различными способами. Например, электронное правительство позволяет значительно упростить и ускорить административные процедуры, но это — технологический, а не правовой способ решения проблемы. Напротив, «регуляторная гильотина» представляет собой правовое средство для быстрого пересмотра большого количества нормативных актов.

Инициатива в целом заслуживает поддержки, но важно понимать, что успех ее реализации зависит от многих факторов.

«Регуляторная гильотина» как стратегия быстрого дерегулирования используется уже более 20 лет, но результаты ее применения сильно варьируются. Наиболее успешным примером может служить Южная Корея, где в конце 1990-х гг. специально созданный при президенте комитет по реформе регулирования отменил 55% из 12 тыс. пересмотренных им нормативных актов. Последний раз этот механизм был задействован в Корее в 2016 г. В конце 2000-х гг. Вьетнам использовал «регуляторную гильотину» для пересмотра 6000 административных процедур и сократил их число на треть. Но есть и негативные примеры. Например, «регуляторная гильотина» на Украине, проведенная в 2005 г., занимает первое место в мире по срокам проведения (всего три месяца), однако не принесла ожидаемых результатов и оценивается украинскими экспертами как формальная, поверхностная и фрагментарная.

Полагаю, что с учетом зарубежного опыта необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Первое замечание касается процедуры проведения «регуляторной гильотины». По общему правилу в обсуждении перечня отменяемых актов и актов, подлежащих ревизии, особенно на последнем этапе, активное участие принимает бизнес- и экспертное сообщество. Очень важно, чтобы участие бизнеса и некоммерческих экспертных организаций нашло свое отражение в дорожной карте.

Поскольку предлагаемая инициатива касается контрольной и надзорной функций исполнительной власти, также важно не потерять наработки последних лет. Так, в 2017 г. члены ОКЮР входили в состав экспертных рабочих групп по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности. Была проведена масштабная работа, собрано более трех тысяч избыточных требований, которые детально обсуждались на площадке Минюста России с участием федеральных органов исполнительной власти.

Наконец, необходимо помнить, что «регуляторная гильотина» не может заменить реформу законодательства и модернизацию системы регулирования. Ведь важно не только сократить число уже принятых нормативных актов, но и обеспечить принятие качественных, эффективных актов в будущем. Реформа регулирования предполагает изменение роли государства, которое долж-



АЛЕКСАНДР ВАРВАРИН

вице-президент РСПП
по корпоративным
отношениям и
правовому обеспечению,
заслуженный юрист РФ

но увидеть, когда и как необходимо регулировать рыночную экономику на этапе ее цифровой трансформации.

— Формирование благоприятного делового климата невозможно без четких и актуальных требований, предъявляемых к хозяйственной деятельности. Многочисленные избыточные и устаревшие требования увеличивают административную и финансовую нагрузку на предпринимателей, затрудняя их работу. Поэтому бизнес заинтересован в скорейшем сокращении и актуализации обязательных требований.

На протяжении двух лет шла работа по реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»³. Бизнес активно участвовал в ней в рамках Общественно-делового совета и 19 экспертных рабочих групп по видам контроля, перед которыми стояла задача подготовить предложения по актуализации обязательных требований. Было подготовлено более 400 предложений, на их основе проектным комитетом утверждены дорожные карты, содержащие мероприятия по разработке нормативных актов и разъяснений.

В то же время данная работа выявила, что эффективность и темпы пересмотра обязательных требований по предложениям бизнеса явно недостаточны для актуализации нормативной базы.

Применяемая с 2019 г. процедура оценки фактического воздействия позволит устранить некоторые избыточные требования, но неспособна существенно улучшить существующее регулирование.

В связи с этим необходимо ускорить принятие системного решения, обеспечивающего пересмотр обязательных требований. Предлагаемый механизм «правовой гильотины» поддерживается бизнес-сообществом: аналогичный инструмент пересмотра обязательных требований, содержащихся в актах СССР и РСФСР, показал свою эффективность.

Обсуждаемый механизм может быть реализован путем принятия закона, предусматривающего поэтапное прекращение действия обязательных требований, содержащихся в нормативных актах, принятых до 2010 г. Именно в этом году была введена процедура оценки регулирующего воздействия, в рамках которой бизнес получил возможность активно участвовать в экспертизе новых обязательных требований и которая значительно улучшила качество правового регулирования. Поэтому вполне обоснованным будет «отправить» на «правовую гильотину» обязательные требования, введенные до указанного года.

Возможно, на первом этапе стоит ограничиться подзаконными нормативными актами (пересмотр федеральных законов, особенно кодексов, займет длительное время).

³ Утверждена 21.12.2016 президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам.



В качестве альтернативного варианта может быть предусмотрен запрет на проведение проверок обязательных требований, установленных до 2010 г. Именно этот подход использовался для пересмотра актов СССР и РСФСР, когда был введен запрет на проверку содержащихся в них требований после 1 июля 2017 г. Однако такой вариант создает значительные риски для бизнеса за счет сохранения действия таких требований и ответственности за их несоблюдение.

Механизм «правовой гильотины» направлен прежде всего на актуализацию обязательных требований. Сокращение контрольных функций государственных органов может стать следствием такой актуализации, но не является ее целью.

Например, в ходе реформы контрольно-надзорной деятельности эксперты пришли к выводу о целесообразности упразднения государственного надзора в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений.

Семена сельскохозяйственных растений не порождают значимых угроз безопасности. По этой причине действующее законодательство не предъявляет каких-либо «обязательных требований» к семенам. Технических регламентов на семена или процессы их производства, хранения и т.п. не существует. Любые действительно важные аспекты вопросов так называемой безопасности семян, в том числе генно-инженерно-модифицированных сортов растений, экологической безопасности, технического регулирования (качества продукции и т.п.) в полной мере урегулированы специальными федеральными законами.



РУСЛАН ИБРАГИМОВ

вице-президент по корпоративным и правовым вопросам ПАО «МТС», руководитель рабочей группы «Нормативное регулирование» АНО «Цифровая экономика», член правления ОКЮР, кандидат юридических наук

— Это крайне важная и нужная инициатива. Отказ от избыточных и устаревших норм, сокращение регуляторной и надзорной нагрузки на бизнес положительно влияют на деловой и инвестиционный климат государства. Прозрачное и понятное регулирование является одним из драйверов экономического роста. Например, исследования ОЭСР показывают, что снижение административных барьеров для бизнеса и реформа регулирования приводят к увеличению ежегодных темпов экономического роста примерно на 2% ВВП. С учетом общемировых макроэкономических тенденций такими возможностями нельзя пренебрегать. Не секрет, что планы реформирования сферы регулирования и надзора разрабатываются уже давно. Этим занималось и Открытое правительство, и федеральные органы исполнительной власти. Были разработаны соответствующие дорожные карты. Но именно сейчас, в условиях необходимости экономического и технологического рывка для реализации целей, заложенных в майском Указе Президента РФ⁴ (в том числе цели вхождения РФ в число пяти крупнейших экономик мира), нужен новый импульс. Поэтому реформа контрольной и надзорной деятельности абсолютно обоснованно является одним из приоритетных проектов, направленных на реализацию майского Указа.

Использование механизма «регуляторной гильотины» может быть вполне эффективным. Особенно на этапе выявления, ревизии и отсеечения откровенно

⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

устаревших и избыточных норм. Государство определяет, что требования, не прошедшие специальное подтверждение к установленному моменту, утрачивают свою силу. Такой подход заслуживает поддержки и помощи со стороны бизнеса, в частности при выявлении барьеров и избыточных норм. В этом смысле хорошим опытом является разработка нормативного регулирования для реализации программы «Цифровая экономика»: она стартовала с выявления и описания бизнесом существующих барьеров и с подготовки предложений по исключению таких барьеров, выработки комфортной регуляторной среды. Это важно. Потому что, если следовать формальной юридической логике, каждый норматив, каждое требование, каждое лицензионное условие должно быть проверено (даже если эти нормы давно устарели). На практике это приводит к фактически неограниченному количеству проверок. За примером далеко ходить не нужно. Мы сталкиваемся с этим ежедневно. Например, в 2018 г. в «МТС» было проведено около 500 различных проверок, получены, обработаны и подготовлены письменные ответы на 5871 запрос различных регулирующих и надзорных органов. Зачастую одни и те же вопросы проверяются в разное время в разных регионах, что, конечно, приводит к нагрузке на компанию, персонал.

Помимо «регуляторной гильотины», нельзя забывать и про использование других схожих механизмов. Например, про модернизацию принципа «один за один» (*one in, one out*), который заключается в отмене одного соразмерного требования при введении одного нового ограничения. Далее можно отменять два или несколько соразмерных требований при введении одного нового ограничения. Возможно также применение практики установления срочных регуляторных норм, или, как ее еще называют, законодательства «заходящего солнца» (когда срок истечения действия нормы заранее определен).

Повторюсь, сокращению подлежат откровенно устаревшие нормы и требования. Должны быть эффективные критерии ревизии и прекращения таких норм (возможно, например, с внедрением в сферу государственного управления инструментов и решений на базе искусственного интеллекта, анализа больших массивов данных и др.).

Конечно, при этом нужен баланс. Особенно продуманно нужно проводить ревизию норм и требований в сфере обеспечения реальной безопасности государства, защиты жизни и здоровья человека и т.п. При этом излишняя детализация требований в сферах и отраслях, не связанных напрямую с предотвращением ущерба государству, обществу или окружающей среде, накладывает чрезмерные обременения по их соблюдению, в том числе изымая ресурсы, которые могут быть направлены на развитие, инновации, повышение производительности труда.

Для нас, наверное, наиболее важно сокращение сроков ряда административных и регуляторных процедур, переход на электронное взаимодействие при получении разрешительных документов, внедрение безбумажных технологий и т.д.

Также важно убрать точечные противоречия между отраслевым законодательством и другими нормами, которые применимы к операторам связи. Это тоже приводит к утяжелению процессов, повышает регуляторную нагрузку. Например,



согласно общим нормам «антиотмывочного» законодательства (операторы связи являются субъектами Закона № 115-ФЗ⁵) оператор связи обязан устанавливать сведения миграционной карты (серия, номер, срок действия и т.п.) в целях идентификации потенциального абонента. При этом аналогичных требований в законодательстве о связи нет, у оператора отсутствуют ресурсы для проверки достоверности сведений о миграционной карте. Истечение срока действия миграционной карты не является основанием для прекращения оказания услуг связи.

Можно также вспомнить устаревшие или противоречивые нормы трудового законодательства, которые актуальны для всех отраслей. Одна из них — это требования по проведению медицинских осмотров работников, которые работают за ПЭВМ более 50% рабочего времени. Данное требование в настоящий момент содержится в одном из приказов Минздрава России от 12.04.2011 и СанПин и противоречит ст. 213 Трудового кодекса РФ, где прямо указано, что медицинские осмотры обязательны в случаях, если на рабочих местах установлены вредные или опасные факторы (а в описываемых случаях класс является допустимым), а также противоречит всей процедуре проведения специальной оценки условий труда, итоги которой постоянно ставятся под сомнение или не принимаются во внимание.

Существуют также избыточные требования к работодателям, привлекающим к работе иностранных граждан. Одной из задач программы «Цифровая экономика» является привлечение высококвалифицированных кадров, в то время как миграционное законодательство предъявляет как к работодателям, так и к самим иностранным работникам либо невыполнимые, либо избыточные требования.

Конечно, перечисление примеров избыточного регулирования можно продолжать. Поэтому важно максимально быстро и эффективно разгрузить корпус действующих норм от избыточных и устаревших требований. Это пойдет на пользу и бизнесу, и государству.



ОЛЬГА ЖАРКОВА

доцент кафедры правовой охраны окружающей среды СПбГУ, кандидат юридических наук

— На высшем уровне снова вернулись к обсуждению проблемы снятия административных барьеров посредством корректировки регуляторной политики государства. Предложения по дерегулированию сферы предпринимательства стали активно обсуждаться и в экспертных кругах.

Одной из задач приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» являлась актуализация и систематизация к 2025 г. обязательных требований по наиболее массовым видам предпринимательской деятельности и по всем видам контроля и надзора.

Двумя годами позднее Центр стратегических разработок (ЦСР) совместно с НИУ ВШЭ подготовили доклад «Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего», в котором пришли к выводу, что регуля-

⁵ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

торная политика, наряду с монетарной и бюджетной, является одним из основных драйверов экономического роста. В докладе было обращено внимание на то, что основным препятствием, стоящим на пути регуляторной политики, является «реактивный» характер российского законодательства: новые законодательные акты создаются не в рамках заранее сформированного подхода, а в качестве ответа государства на различные события. С одной стороны, декларируется снижение административных барьеров, административной нагрузки на бизнес, а с другой — постоянно вводятся новые ограничительные нормы. Действительно, еще 10–15 лет назад номера декабрьских федеральных законов заканчивались на сотых, потом дошли до трехсотых, а в последние годы это могут быть уже пятисотые. При этом нормативные акты зачастую содержат противоречащие, иногда взаимоисключающие нормы. Так, появление в Интернете информации о том, что, по мнению экспертов Всемирного банка, Россия занимает 182-е из 183 мест в мире по уровню сложности согласования и получения разрешительных документов в сфере капитального строительства, дало толчок к реформированию соответствующей отрасли, которое в результате многочисленных изменений (прежде всего Градостроительного кодекса РФ) привело к тому, что после принятия летних законов 2018 г. получение разрешения на ввод в эксплуатацию построенного объекта стало практически недостижимым.

Состояние современной законодательной базы весьма обсуждаемо в научных и экспертных кругах. Однако несколько неожиданным выглядит одна из предложенных экспертами ЦСР мер по оптимизации регуляторной политики — инициатива по созданию центрального органа по дерегулированию, который будет выступать в качестве центра принятия решения по оптимизации нормативной базы. Его предлагается назвать «Президентская комиссия по дерегулированию». Этот орган должен получить право признавать федеральные законы недействительными либо подлежащими пересмотру. Не совсем понятная инициатива. Помимо того, что подобные полномочия не укладываются в конституционный принцип разделения властей, весьма странным кажется то, что регуляторную политику предлагают начать с создания нового, по существу надзорного, органа, функционирование которого потребует, по всей видимости, принятия новых нормативных актов. Как совершенно верно было указано в приоритетной программе Правительства РФ 2016 г., в основу преобразований в сфере нормативного регулирования должен лечь принцип, согласно которому новое обязательное требование может вводиться только после отмены двух устаревших. И именно на такую регулятивную политику настраивает выступление премьер-министра на Гайдаровском форуме.

Пример, который привел Д. Медведев с СанПиН, устанавливающим требования к высоте смеси яиц при приготовлении омлета, очень наглядно иллюстрирует сложившуюся в России ситуацию с национальной системой актов технического регулирования.

Опыт правоприменительной практики, сложившийся после введения в действие Закона о техническом регулировании⁶ и последующего принятия Зако-

⁶ Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».



на о стандартизации в Российской Федерации⁷, продемонстрировал, что принятые меры не позволили выстроить строго систематизированную, лишённую внутренних противоречий иерархическую структуру нормативно-технической документации, устанавливающей обязательные требования к продукции (под продукцией понимаются в том числе и здания, строения, сооружения). Зачастую новые технические регламенты разрабатываются путем объединения устаревших национальных стандартов или путем перевода зарубежных технических документов, которые не адаптированы к российским условиям; приложения к техническим регламентам содержат ссылки на белорусские и казахские документы, доступ к которым ограничен. Проблема труднодоступности таких документов усугубляется тем, что многие из них введены в действие еще в советские годы. Применение устаревших противоречивых стандартов приводит к тому, что даже самые добросовестные предприниматели не в состоянии соблюдать эти требования, а их неисполнение влечет за собой применение мер государственного принуждения. И не секрет, что такая неразбериха в технической документации зачастую становится причиной злоупотребления должностными полномочиями со стороны государственных инспекторов, а это создает благоприятную почву для роста коррупционного потенциала.

Примеров этого в судебной практике достаточно. Так, Десятый ААС в постановлении от 04.05.2018 по делу № А41-10458/18 решил, что доводы апелляционной жалобы не могут быть приняты во внимание, поскольку согласно п. 2.11 Временных правил охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в РФ (утв. Минприроды России 15.07.1994) объекты для размещения отходов должны быть обустроены и эксплуатироваться в соответствии с проектами, прошедшими государственную и геологическую экологическую экспертизы. Непонятно, каким образом можно применять Временные правила 1994 г., когда Закон об экологической экспертизе⁸ был принят в 1995 г., а его действующая редакция очень далека от первоначальной, не говоря уже о том, что такого института, как геологическая экспертиза, вообще не существует. В Определении ВС РФ от 16.07.2018 № 309-АД18-8893 указано, что основанием для привлечения к ответственности послужил выявленный факт нарушения обществом требований Ветеринарно-санитарных правил перевозки животных, птицы, рыбы, продуктов и сырья животного происхождения автомобильным транспортом (утв. Госагропромом СССР 30.01.1986 № 432-5). Суды Восточно-Сибирского округа посчитали подтвержденными факты ненадлежащего выполнения обязательных требований, содержащихся в п. 1.3 Инструкции по ветеринарному учету и ветеринарной отчетности (утв. Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР от 03.09.1975)⁹. В деле № А19-6956/2017 о взыскании ущерба, причиненного почвам, в размере более 31 млн руб. стороны спорят о правомерности применения при отборе проб на земельном участке положений п. 3.3.1

⁷ Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

⁸ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

⁹ См.: постановление АС Восточно-Сибирского округа от 06.06.2018 по делу № А19-8618/2017.

«ГОСТ-84. Государственный стандарт Союза ССР. Охрана природы. Почвы. Методы отбора и подготовки проб для химического, бактериологического, гельминтологического анализа». Можно привести огромное количество примеров из судебной практики, когда производитель добросовестно разрабатывает техническую документацию на выпускаемую продукцию в соответствии с требованиями технического регламента, однако надзорные органы, а вслед за ними и суд, полагают, что в данном случае должен быть применен другой нормативно-технический документ, а значит, производитель нарушил обязательные требования к выпускаемой продукции¹⁰.

Скорее всего, после выступления Председателя Правительства РФ, который своим ярким примером продемонстрировал суть проблемы предпринимательского сообщества, реализация механизма «регуляторной гильотины» ускорится, однако высока вероятность того, что это ускорение не приведет к желаемым результатам. Давать советы, на каких направлениях должна в первую очередь сосредоточиться регуляторная политика государства, легко. Но результат проверяется, как правило, только эмпирически. Однако если буквально трактовать слова премьера, то, по всей видимости, сосредоточиться надо в первую очередь на ревизии нормативно-технической документации. Именно это, а не сокращение контрольно-надзорных функций при существующем хаосе в техническом регулировании позволит снизить административную нагрузку на бизнес-сообщество.



ОЛЕГ МОСКВИТИН

партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры»

— Внедрение «регуляторной гильотины» и ее потенциальную реализацию стоит оценивать положительно. «Гильотина» по своей сути является продолжением борьбы с административными барьерами, проводимой в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, в части анализа актуальности предъявляемых бизнесу требований.

Примеров устаревания таких требований множество. Причем они относятся к самым различным сферам. Есть среди них и полуанекдотичные.

Так, в действующих Санитарных правилах для предприятий, вырабатывающих плодовоовощные консервы, сушеные фрукты, овощи и картофель, квашеную капусту и соленые овощи (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 04.04.1972 № 962-72), есть нормы, касающиеся использования унитазов, оборудованных педальными спусками; необходимости согласования отдельных процедур с местными органами санитарно-эпидемиологических служб Минздрава СССР; применения моющих и чистящих средств, разрешенных Минздравом СССР, список которых весьма ограничен устаревшими средствами.

Положение п. 41 Правил ведения и хранения трудовых книжек, изготовления бланков трудовой книжки и обеспечения ими работодателей (утв. Постанов-

¹⁰ Например, дела № А12-58964/2016 и № А32-2/2017.



лением Правительства РФ от 16.04.2003 № 225), предусматривает, что приходно-расходная книга по учету бланков трудовой книжки и вкладыша в нее и книга учета движения трудовых книжек и вкладышей в них должны быть пронумерованы, прошнурованы, заверены подписью руководителя организации, а также скреплены **сургучной** печатью или опломбированы.

Пункт 2.7 Ведомственных санитарных требований «Санитарные требования к проектированию предприятий молочной промышленности. ВСТП-6.01-92» (утв. письмом Роскомпищепрома от 19.07.1993 № 140/12/2) предписывает разделять территорию молочного предприятия на несколько зон — производственную, хозяйственно-складскую. В первой нужно размещать административные и санитарно-бытовые помещения, контрольно-пропускной пункт, площадки для стоянки личного транспорта, а также для отдыха персонала. Такое требование для крупного комплекса вполне адекватно, однако является завышенным для малого бизнеса — скажем, владельца небольшой сыроварни, которому для его выполнения потребуются огромные инвестиции.

По моему мнению, эффективность заявляемого механизма реализации «регуляторной гильотины» — планомерного пересмотра всех «морально устаревших» требований — главным образом состоит в том, что доказывать необходимость сохранения выявленных избыточных требований будет профильный орган, а это подход, не применявшийся в нормотворчестве ранее.

Представляется важной одна из идей, высказанная министром экономического развития России М. Орешкиным, о классификации требований к предпринимательской деятельности по конкретным видам бизнеса, что обозначит отход от существующего в настоящее время «регулирования ведомствами», т.е. существования различных правил, применимых к различным видам деятельности и предлагаемых, например, министерствами¹¹. Это действительно должно способствовать эффективному ознакомлению предпринимателей определенной отрасли (как уже работающих в ней, так и тех, кому это предстоит) с релевантными для них правилами, сделает последние более прозрачными и снизит риски их нарушения. Вероятнее всего, реализация будет происходить путем издания отдельных документов (сборников), объединяющих подзаконные требования различных ведомств к конкретной отрасли предпринимательской деятельности. Безусловно, это потребует серьезного взаимодействия множества ведомств и предпринимательского сообщества.

К ярким примерам пересмотра законодательства, которое отвечает тем же целям, что и «регуляторная гильотина», относится, в частности, инициатива ФАС России об отмене устаревшего, по мнению антимонопольного ведомства, Закона о естественных монополиях¹², определяющего некоторые виды предпринимательской деятельности как естественно-монопольные, хотя они (например, аэропорты и порты; сюда же можно добавить стационарную теле-

¹¹ См.: Для ускорения реформы власть применит «регуляторную гильотину». URL: <http://ac.gov.ru/events/020237.html> (дата обращения: 07.02.2019).

¹² Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях».



НАТАЛЬЯ МАСЛОВА

старший юрист по корпоративным вопросам и специальным проектам компании «Филип Моррис Сэйлз энд Маркетинг», член ОКЮР

фонную связь) таковыми уже не являются, что накладывает на субъектов предпринимательской деятельности определенные ненужные обязанности и ограничения и излишний контроль со стороны государства.

— Наша компания, безусловно, поддерживает инициативу по дальнейшему совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в России. Мы участвуем в различных рабочих группах, созданных под эгидой Минюста в целях систематизации и актуализации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю за деятельностью хозяйствующих субъектов. Задачей этих групп являются выявление и устранение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований в разных областях контрольно-надзорной деятельности, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательных процедур в области контроля. В этом смысле инициатива по запуску «регуляторной гильотины», озвученная главой Правительства РФ, представляется нам продолжением работы в рамках инициированной в 2016 г. приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

В настоящее время действительно имеется большое количество устаревших требований, следование которым не может не вызывать недоумения. Здесь и неактуальные ныне многие требования в области обеспечения пожарной безопасности, и архаичные правила хранения документов, и просто не соответствующие друг другу требования в отношении того или иного предмета контроля. Типичный пример, с которым сталкиваются промышленные предприятия, — это дублирование и даже прямое противоречие существующих норм контроля за условиями труда работников, в том числе вредными и опасными, и норм санитарно-эпидемиологического законодательства. Причем зачастую это наблюдается на уровне самого подхода к регулированию одних и тех же правоотношений разными отраслями права, что на стадии осуществления контроля приводит к конфликтным ситуациям.

Необходимо также отметить, что в процессе осуществления контроля проверяющие органы зачастую опираются не на существующие нормативные правовые акты, а на свои внутренние документы, фактически вводящие новые правила и требования, которых в законе не имеется. Такие подходы, как видится, также должны быть переосмыслены. Требования, установленные в законном порядке, должны соблюдаться. Но орган государственной власти не должен по ходу проверки изобретать новые правила или усовершенствовать существующие.

Вероятно, было бы разумным усовершенствовать процедуры организации и проведения проверок. Оптимальной представляется ситуация, когда органы государственной власти осуществляют мероприятия контроля, используя все доступные механизмы, не ограничиваясь исключительно процедурами из Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Применение норм КоАП РФ



уполномоченными должностными лицами для своевременного пресечения противоправных действий недобросовестными хозяйствующими субъектами было бы, как кажется, гораздо более эффективным механизмом защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждения последних. Собственно, именно на это и направлен государственный контроль (надзор), который Закон № 294-ФЗ определяет как деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами посредством организации и проведения проверок.

— В сентябре 2018 г. Правительством был принят ключевой документ стратегического планирования своей работы: Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г.

Одним из таких направлений названа работа по трансформации делового климата, под которой подразумевают снятие нормативных ограничений для ведения бизнеса и устранение избыточных, устаревших и противоречащих друг другу требований. Документ ввел понятие «регуляторная гильотина», предполагающее обновление всех обязательных требований, принятых ранее середины 2010 г., на основе анализа фактических положительных или отрицательных последствий принятия того или иного нормативного акта и заявленных целей его регулирования.

Глава Правительства Д. Медведев в ходе выступления на Гайдаровском форуме заявил, что все ранее действовавшие положения актов, которые содержат обязательные требования и не будут специальным образом одобрены или изменены, автоматически утратят силу (порог даты издания акта — до 2010 г. — упомянут не был).

Инициатива устранения избыточного и устаревшего регулирования, безусловно, похвальная. Эта идея возникла еще несколько лет назад, вначале — с развитием законодательства о техническом регулировании, затем — с разработкой так называемых дорожных карт (планов мероприятий по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров).

До сих пор существует множество излишних и подчас противоречащих друг другу норм (например, в области технических требований к продукции, санитарных требований, требований в области строительства, подключения объектов недвижимости к инженерным сетям, промышленной безопасности и охраны труда).

Пример из области промышленной безопасности: соответствующее законодательство обязывает промышленное предприятие приостанавливать эксплуатацию опасного объекта в случае выявления неких «вновь открывшихся обстоятельств, влияющих на промышленную безопасность». В том широком



ЕКАТЕРИНА ВЕРЛЕ

советник практики
недвижимости и
строительства *Bryan
Cave Leighton Paisner
Russia LLP* (ранее в
России — *Goltsblat
BLP*)

виде, в котором оно сформулировано, данное требование является избыточным. Понятие «вновь открывшиеся обстоятельства» нормативными актами не раскрывается. При этом, исходя из цели регулирования, очевидно, что под такими обстоятельствами должны подразумеваться только те обстоятельства, которые отрицательно влияют на промышленную безопасность и приводят к появлению или увеличению риска возникновения аварий. Приостановка работы опасного объекта на промышленных предприятиях, предусматривающих непрерывный производственный цикл (например, на предприятиях металлургической отрасли, стекольной промышленности и т.п.), может иметь критическое значение для бизнеса, например привести к выходу из строя дорогостоящего оборудования. Более того, в некоторых случаях именно приостановка, а не продолжение эксплуатации опасного объекта создает существенные риски возникновения аварий. С учетом этого по меньшей мере неразумно требовать от предприятия приостанавливать работу опасного объекта в случае выявления обстоятельств, не влияющих отрицательно на промышленную безопасность.

Много избыточных положений содержится и в нормативных актах в области охраны труда. Так, вновь принимаемые правила охраны труда нередко содержат оговорку, что ранее принятые акты в данной области применяются в части, не противоречащей новым нормам. В результате организация вынуждена исследовать весь массив положений об охране труда в данной области вплоть до советских нормативных актов и проводить их сравнительно-правовой анализ. Это существенно затрудняет ее деятельность в области охраны труда.

Таким образом, необходимость корректировки устаревших и избыточных требований, предъявляемых к бизнесу, очевидна. При этом с учетом объема нормативных актов, которые должны или могут подвергнуться коррекции, реалистичность срока реализации «правовой гильотины» — до 2024 г. — вызывает большие сомнения.