


Научная статья

УДК: 342.951

DOI:10.17323/2072-8166.2022.2.4.27

«Регуляторная гильотина» в России и ее количественные результаты

 **Александр Владимирович Кнутов¹, Сергей Михайлович Плаксин², Руслан Хабибович Синятуллин³, Александр Владимирович Чаплинский⁴**

^{1, 2, 3, 4} Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, Россия 101000, Москва, Мясницкая ул., 20,

¹ aknutov@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1595-0466>

² splaksin@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8203-8832>

³ rsinyatullin@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3105-6106>

⁴ avchaplinski@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4972-5032>

Аннотация

Статья посвящена реализации в России механизма «регуляторной гильотины», в рамках которой в 2020 году произошла массовая отмена нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования и вступивших в силу до 1 января 2020 года. В статье раскрываются понятие и процедура реализации такого механизма, а также приводятся его результаты. Целью исследования являлась оценка итогов «регуляторной гильотины» с точки зрения фактического изменения государственного регулирования. Результаты «регуляторной гильотины» выявлялись посредством оценки воздействия такого механизма на перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается в рамках контрольных мероприятий. Два сводных перечня правовых актов, используемых для контроля по состоянию на февраль 2020 года и на февраль 2021 года, сопоставлялись со списками правовых актов, как отмененных, так и сохраненных при проведении «регуляторной гильотины». Исследование позволило прийти к выводу, что из 11,6 тысяч нормативных правовых актов и документов, отмененных по официальным данным в ходе «регуляторной гильотины», только 1/10 часть фактически проверялась при осуществлении государственного контроля (надзора). Столько низкая эффективность объясняется тем, что среди

нормативных актов, составлявших предмет контроля в феврале 2020 года, 70% актов было исключено из «регуляторной гильотины» в силу правил самой гильотины, 6% актов было забыто, 9% актов включено в «белый список» для сохранения действия и только 15% актов было отменено. Исследование выявило ряд проблем реализации «регуляторной гильотины», к которым относятся: отсутствие надлежащей стадии системного проектирования целевой модели регулирования; ограниченная компетенция рабочих групп; значительное количество сфер, в которых «регуляторная гильотина» не применялась; выведение из-под «регуляторной гильотины» обязательных требований, установленных федеральными законами. Авторы предлагают продлить проект «регуляторной гильотины», сконцентрировав усилия дерегулирования на отдельных, наиболее обременительных для предпринимательской деятельности сферах.



Ключевые слова

регуляторная гильотина, обязательные требования, хозяйственная деятельность, государственное регулирование, нормативные правовые акты, дерегулирование; государственный контроль (надзор).

Благодарности: авторы благодарят аналитика Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ Даниила Романовича Алимпеева за помощь в подборе эмпирического материала для исследования.

Для цитирования: Кнутов А.В., Плаксин С.М., Синятуллин Р.Х., Чаплинский А.В. Регуляторная гильотина» в России и ее количественные результаты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 2. С. 4–27 (in Russ.). DOI:10.17323/2072-8166.2022.2.4.27.

Legal Thought: History and Modernity

Research article

Regulatory Guillotine in Russia and its Quantitative Results



Alexander V. Knutov¹, Sergey M. Plaksin², Ruslan Kh. Sinyatullin³, Alexander V. Chaplinskiy⁴

^{1,2,3,4} National Research University, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia,

¹ aknutov@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1595-0466>

² splaksin@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-8203-8832>

³ rsinyatullin@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3105-6106>

⁴ avchaplinski@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4972-5032>



Abstract

The article is devoted to the implementation of the regulatory guillotine in Russia, when the government abolished many legal acts containing regulatory requirements that entered

into force earlier than January 1, 2020. The article reveals the concept and procedure for the implementation of the regulatory guillotine, and also presents its results. The aim of the study was to assess the results of the regulatory guillotine in terms of real changes in government regulation. The analysis of the changes was quantitative. As part of this analysis, the authors assessed the impact of the regulatory guillotine on the lists of legal acts enforced by the inspection authorities. The authors compared legal acts from such lists (relevant for February 2020) with the lists of legal acts that fell under the regulatory guillotine. The study made it possible to conclude that out of 11.6 thousand normative legal acts and documents canceled according to official data during the guillotine, only 1/10 of them were really checked during the inspections and supervision activities of the authorities. Such a low efficiency is explained by the fact that among the regulations that were enforced during the inspections and supervision activities in February 2020, 70% of acts were excluded from the regulatory guillotine due to the rules of the guillotine itself, 6% of acts were forgotten, 9% of acts were included in the “white list” for preservation actions and only 15% of the acts were canceled. The study also revealed a number of problems in the implementation of the regulatory guillotine: lack of an appropriate stage of system design of the target regulation model; limited competence of working groups on the implementation of the regulatory guillotine; a significant number of areas for which the regulatory guillotine has not been applied; removal from the regulatory guillotine of the mandatory requirements established by federal laws. The authors proposed to extend the project of the regulatory guillotine, focusing efforts on deregulation on certain areas that are most burdensome for the entrepreneurs.



Keywords

regulatory guillotine; regulatory requirements; requirements for economic activity; government regulation; normative legal acts; deregulation; state control.

Acknowledgements: The authors are grateful to Daniil Romanovich Alimpeev, an analyst at the HSE Institute for Public Administration and Governance, for his help in selecting empirical material for the study.

For citation: Knutov A. B., Plaksin C. M., Ciniatullin P. K., Chaplinskyi A. B. (2022) Regulatory Guillotine in Russia and its Quantitative Results. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, no 2, pp. 4–27 (in Russ.). DOI:10.17323/2072-8166.2022.2.4.27.

Введение

01.01.2021 на систему обязательных требований, действующих в отдельных отраслях экономики Российской Федерации, опустилась «регуляторная гильотина». О ее запуске было объявлено в 2019 г., а законодательно данный механизм был установлен Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹ (далее — Закон об обязательных требованиях) в 2020 г. В итоге по официальным сообщениям² к началу 2021 г. было

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

² Государственной регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года. Официальный сайт Министерства экономического развития России. Available at: URL: <https://economy.gov>.

отменено более 11 600 нормативных правовых актов и документов, включая 8631 акт советского периода и 3003 акта, изданных после 1991 года. Взамен по состоянию на 31.12.2020 было принято 447 новых актов. В свете завершения основной стадии столь масштабного дерегуляционного проекта встает вопрос о научном осмыслении итогов данной реформы, изучении ее результативности.

Предметом настоящей статьи являются понятие и процедура реализации «регуляторной гильотины», ее количественные результаты. В качестве гипотезы выдвинуто предположение, что «регуляторная гильотина» не имела всеобъемлющего характера и ее реализация не привела к существенному изменению государственного регулирования. Для подтверждения гипотезы помимо установления понятия, процедуры и сфер реализации «регуляторной гильотины» изучались ее количественные результаты с применением релевантной методологии. Авторы выявляли воздействие «регуляторной гильотины» на перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается в рамках мероприятий по контролю. Ведение таких перечней предусмотрено ч. 5 ст. 8 Закона об обязательных требованиях, а также ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³.

Данные перечни правовых актов были избраны в качестве базы для анализа, так как их ведение предусмотрено законодательством для информирования физических и юридических лиц о действующих обязательных требованиях, являющихся предметом соответствующего вида государственного контроля (надзора). Анализ изменений в перечнях правовых актов, содержащих контролируемые требования, позволяет оценить, насколько «регуляторная гильотина» повлияла на сокращение обязательных требований в России.

Авторы провели инвентаризацию перечней правовых актов, актуальных на середину февраля 2020 года и середину февраля 2021 года, соответственно. Инвентаризация проводилась на основе материалов официальных сайтов органов контроля и сведений справочно-правовой системы Консультант-Плюс. Также в работе использовались материалы, полученные авторами в рамках аналогичного исследования в начале 2020 года⁴. На основе данных

ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos_regulirovanie_v_usloviyah_covid19_itogi_2020.pdf.pdf (дата обращения: 19.04.2021)

³ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁴ Российский союз промышленников и предпринимателей; НИУ ВШЭ. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2019. М., 2020. С. 60, 61.

инвентаризации было сформировано два сводных списка правовых актов, включенных в соответствующие перечни 2020 и 2021 гг. На завершающем этапе сводные списки были сопоставлены со списком правовых актов, отмененных в рамках «регуляторной гильотины», и со списком сохраненных в рамках «регуляторной гильотины» актов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2467⁵ (далее — «белый список»).

Результаты исследования позволили оценить масштабы преобразований в государственной регуляции в связи с реализацией проекта.

1. Содержание и порядок реализации «регуляторной гильотины»

1.1. Понятие «регуляторной гильотины»

31.07.2020 принят Закон об обязательных требованиях, определяющий новые правовые и организационные основы установления и оценки применения обязательных требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. В числе новелл регулирования: единые дни вступления в силу положений нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования; введение срочного характера действия актов с обязательными требованиями (по окончании срока действия такие акты должны проходить оценку их применения и пересматриваться); ведение реестра обязательных требований; перезапуск системы оценки регулирующего и фактического воздействия и т.д. Теперь обязательные требования должны соответствовать принципам законности, обоснованности, правовой определенности, системности, открытости, предсказуемости и исполнимости.

Применение новых подходов к накопленному массиву обязательных требований должно быть обеспечено посредством «регуляторной гильотины» (далее также — гильотина), содержание которой раскрыто в ст. 15 указанного Закона, предусматривающей следующее:

⁵ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 (ред. от 02.04.2021) «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РФСР и СССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 2 (Часть II). Ст. 471.

Правительство Российской Федерации должно в определенных им сферах обеспечить признание утратившими силу (не действующими на территории страны) утвержденных им или федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, а также правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и СССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора).

Если акты вступили в силу до 01.01.2020, то независимо от того, обеспечена ли формальная отмена соответствующих актов, после 01.01.2021 не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в указанных актах, а также их применение как основание для привлечения к административной ответственности.

Правительство вправе определить перечень актов, принятых до 01.01.2020 года, действие которых будет сохранено после 01.01.2021.

Нормативное определение «регуляторной гильотины» отсутствует. По мнению авторов статьи, «регуляторная гильотина» — это кампания по пересмотру действующих обязательных требований в значительном количестве сфер регулирования, направленная на их совершенствование (упрощение, актуализацию, упорядочивание), в результате которой происходит массовая отмена ранее действовавших нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования.

Можно предположить, что столь необычный для российского канцелярита аллегорический термин «регуляторная гильотина» должен подчеркнуть экстраординарность, бескомпромиссность и решительность действий государства при ускоренном переходе на новое регулирование.

Термин «регуляторная гильотина» не является российским изобретением. Данное обозначение имеет маркетинговый характер, под такой торговой маркой предлагает свои услуги консалтинговая компания «Jacobs, Cordova & Associates». На ее сайте указывается, что с момента разработки «регуляторная гильотина» была использована для отмены и упрощения около 25 000 законов и иных регулирующих документов более чем в десятке стран, обеспечив бизнесу ежегодно 8 млрд. долл. экономии в расходах, а также возврат средств, потраченных на нее, в соотношении 3 000 к 1 в течение 10 лет⁶.

Видимо, чтобы не использовать средства индивидуализации названной зарубежной компании, на стадии подготовки реформы в России вносились предложения применить термин «регуляторная секира» [Цыганков Д.Б. и др., 2018: 12, 76, 81]. Однако законодатель выбрал термин «регуляторная гильотина».

⁶ Reviewing old regulations with the Regulatory Guillotine. Available at: URL: <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine/> (дата обращения: 05.03.2021)

Стремление к упрощению регулирования не является чем-то новым для российского государственного управления. В рамках предыдущих административных реформ (устранение избыточных административных барьеров, реинжиниринг, трансформация делового климата и т.д.) ставились похожие цели. Однако данные действия не носили ранее такого универсального и массового характера. Более того, исследователи сходятся во мнении, что предыдущие попытки дерегулирования не были удачными [Цыганков Д.Б., 2019: 20–36]; [Летуновский В.В., 2021: 34–42].

Например, в результате работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы в 2010–2011 годах председателем Правительства России было утверждено 12 распоряжений с планами мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций в различных сферах регулирования. К апрелю 2014 г. утвержденные планы мероприятий были выполнены на 61%. План же оптимизации регулирования в сфере сельского хозяйства был выполнен только на 24%⁷.

Позже в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности под девизом «открытого правительства» проводились пересмотр и оценка эффективности обязательных требований. Проектным комитетом реформы было создано 19 экспертных рабочих групп по видам контрольно-надзорной деятельности и (или) по сферам предпринимательской деятельности. На их рассмотрение поступило более 400 предложений об отмене устаревших или избыточных требований. Из них впоследствии в утвержденные 22 «дорожные карты оптимизации обязательных требований» было включено только 87 мероприятий. Практически было реализовано лишь 23 мероприятия, или только 26% общего количества утвержденных⁸.

Однако рассматриваемая в данной статье кампания отмены избыточных требований отличается от предыдущих размахом и межотраслевым характером.

1.2. Задачи «гильотины»

Непрекращающиеся попытки правительства избавиться от избыточного регулирования объясняется потенциальной пользой, которые приносит такая мера. Исследователи международного опыта упрощения национального регулирования называют следующие результаты. В Южной Корее подобная

⁷ Планы оптимизации регулирования по отраслям. Портал административной реформы. Веб-архив.ру — архивные копии сайтов. Available at: URL: <https://web-arhive.ru/page?url=http%3A%2F%2Far.gov.ru%2Fsectoral%2Findex.html&date=20140625> (дата обращения: 28.02.2022)

⁸ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2018. М., 2019. С. 19. Available at: URL: http://www.goskontrol-rspp.ru/upload/iblock/eaf/RSPP_preprint_0103.pdf (дата обращения: 05.03.2021)

реформа в 1998 г. позволила привлечь дополнительные иностранные инвестиции (с 2 млрд. долл. до реформы в 1996 г. до 10 млрд. в 1999-м) и способствовало созданию более чем миллиона рабочих мест [Kim Jong Seok et al., 2008: 18–19]. «Регуляторная гильотина» в Хорватии (2006–2007) позволила бизнесу за 9 месяцев сэкономить 65,6 млн. долл. (0,13% ВВП). Это привело к приросту ВВП страны на 0,2–0,3%. В Австралии программа дерегулирования (2008–2013 годы) позволила сократить административные издержки на 5,5% ВВП и обеспечить дополнительный экономический рост в размере 1,3% ВВП [Цыганков Д.Б., 2018: 8,9].

В научной литературе отмечается, что уменьшение регуляторной нагрузки приводит к снижению уровня бедности. Американские исследователи Д. Чемберс, П. Маклафлин и Л. Стэнли в 2018 г. рассмотрели взаимосвязь нормативно-правового регулирования и уровня бедности. Названные авторы пришли к выводу, что увеличение регуляторной нагрузки на 10% приводит к увеличению показателя бедности на 2,5% [Chambers D. et al., 2019: 134].

Позднее российский исследователь П.Н. Павлов пришел к похожим выводам на основе анализа российской экономики — упразднение 10% требований, имеющих в российской нормативной базе федерального уровня, в рамках «регуляторной гильотины» может способствовать выходу из состояния бедности порядка 1,1–1,4 млн. человек за счет стимулирования предпринимательской активности и повышения доходов от нее в структуре денежных доходов населения [Павлов П.Н., 2020: 76]⁹.

В условиях спада темпов экономического развития поиск новых источников роста экономики является назревшим. В этом смысле в качестве конечной цели «регуляторной гильотины» должны рассматриваться сокращение производственных издержек предприятий на соблюдение избыточных требований, а также устранение требований, препятствующих инвестициям и развитию бизнеса.

1.3. Реализация «регуляторной гильотины»

Законодательное закрепление механизма «регуляторной гильотины» произошло 31.07.2020 с принятием Закона об обязательных требованиях. Однако фактически пересмотр обязательных требований был начат годом ранее. 29.05.2019 Председатель Правительства утвердил План мероприятий

⁹ Ученый пришел к такому выводу, основываясь на корреляции социально-экономического положения субъектов федерации и жесткости регулирования видов экономической деятельности, которые вносят наибольший вклад в валовый региональный продукт. Жесткость регуляции исследователь измерял в количественном измерении объема текстовой информации в нормативных актах и частоты употребления лексем, указывающих на наличие требований к видам деятельности.

(«дорожную карту») реализации механизма «регуляторной гильотины»¹⁰, а 04.07.2019 — перечень органов власти и видов контроля, в отношении которых в первоочередном порядке должна осуществляться «регуляторная гильотина»¹¹. Некоторые эксперты отмечают, что длительная реализация столь масштабного проекта без надлежащих законодательных оснований привела к «институциональной слабости» проекта, что отразилось на качестве его результатов [Голодникова А.Е., 2021: 105].

Практически все исследователи дерегулирования подчеркивают важность управления подобными проектами надведомственными органами [Цыганков Д.Б., 2018: 72–82]; [Мартынов А.В., 2019: 143–165]; [Летуновский В.В., 2021: 34–42]. Однако данный подход был применен в России лишь частично. Все предложения об отмене и пересмотре нормативных правовых актов должны были согласовываться в рабочих группах реализации «регуляторной гильотины» (однако нормотворческие функции сохранялись за ведомственными регуляторами) 28.06.2019 Заместитель Председателя Правительства — руководитель Аппарата Правительства утвердил перечень 44 рабочих групп механизма «регуляторной гильотины» по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти¹².

В состав рабочих групп включались представители власти, бизнеса, отраслевых союзов, ассоциаций и объединений. В среднем в состав каждой из рабочих групп включалось 17 членов (в совокупности 738 членов по всем рабочим группам, или 644 человека, из которых 83 приняли участие в работе в двух и более группах). 15% членов рабочих групп являлись представителями власти (регулятора и его подведомственных организаций в соответствующей сфере деятельности), 42,5% — отраслевых союзов, ассоциаций, деловых объединений, 42,5% — бизнеса (подконтрольных лиц). Сопредседателями рабочих групп выступали государственные служащие (как правило, в ранге заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти), а также деятели бизнеса и общественные деятели.

Если рабочая группа не одобряла проект нового акта, содержащего обязательные требования, разногласия рассматривались на Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Нормативные правовые акты

¹⁰ Available at: URL: <http://government.ru/news/36904/> (дата обращения: 19.04.2021)

¹¹ Перечень органов власти и видов контроля, в отношении которых в первоочередном порядке будет осуществляться механизм регуляторной гильотины. Available at: URL: <http://government.ru/news/37293/> (дата обращения: 21.04.2021)

¹² Перечень рабочих групп реализации механизма регуляторной гильотины по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти. Available at: URL: <http://government.ru/info/37280/> (дата обращения: 05.03.2021)

федеральных органов исполнительной власти, содержащие обязательные требования в сфере реализации «регуляторной гильотины», могли направляться на государственную регистрацию в Министерство юстиции только с приложением протокола заседания рабочей группы или уполномоченной Подкомиссии¹³ об одобрении такого акта.

Таким образом, рабочие группы имели возможности влиять на содержание вновь принимаемых нормативных правовых актов посредством голосования по проектам, подготовленным регулятором. Однако результативность работы такого надведомственного фильтра снижалась из-за следующих факторов:

деятели бизнеса и общества работали в группах на общественных началах с различной степенью вовлеченности и погруженности в тему регулирования по предмету проекта акта, выносимого на их рассмотрение;

голосование по актам происходило без согласования с рабочей группой целевой модели (архитектуры) регулирования и укрупненных групп обязательных требований;

члены рабочих групп не участвовали в проработке общего содержания проектов актов перед их подготовкой, а голосовали по уже готовым проектам;

новые акты должны были разрабатываться в соответствии с требованиями федеральных законов, в отношении которых «регуляторная гильотина» не проводилась. В результате происходило «запрограммированное переутверждение существовавших обязательных требований, если они вытекали напрямую из законов», что подменяло процесс дерегулирования процессом ре-регулирования [Голодникова А.Е., 2021: 117].

По указанным причинам ни рабочие группы, ни Подкомиссию, при которой они были созданы, нельзя было полностью приравнять к надведомственному дерегулирующему органу. Инициатива и монополия на разработку новых обязательных требований оставались в руках регулятора.

Также стоит отметить, что деятельность рабочих групп не носила публичного характера. А в международном опыте обсуждение проектов дерегулирования часто имело открытый характер. Например, одним из этапов вьетнамской «регуляторной гильотины» — «Проекта 30» было обсуждение с деятелями бизнеса административных процедур, которые необходимо устранить или упростить. Заседания, на которых происходили такие обсуждения, были открытыми и частично транслировались по телевидению¹⁴.

¹³ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

¹⁴ Schwarz M. Report: Project 30: A Revolution in Vietnamese Governance? Web-site of Brookings Institution. Available at: <https://www.brookings.edu/research/project-30-a-revolution-in-vietnamese-governance/> (дата обращения: 12.04.2021)

Деятельность же российских рабочих групп «регуляторной гильотины» оставалась закрытой. Вполне вероятно, что публичность этой деятельности (опубликование результатов голосования, интернет-трансляции обсуждений и т.д.) могли бы повысить эффективность реализации проекта.

1.4. Методика проведения «регуляторной гильотины»

Классическая методология «регуляторной гильотины» описана в докладе Дж. Скотта, подготовленном в преддверии такой реформы в Хорватии в 2005 году [Scott J., 2005: 4-5]. Данный исследователь выделил следующие этапы «гильотины»: определение сфер дерегулирования; обеспечение правовой основы процедуры; предписание органам государственной власти подготовить список нормативных актов, относящихся к сфере «гильотины»; оценка регуляторами нормативных актов в списках на предмет их обоснованности; пересмотр этих оценок центральным независимым органом по «гильотине»; консультация с заинтересованными субъектами и подготовка итоговых перечней актов, подлежащих отмене, пересмотру и сохранению; принятие единого решения по данным перечням, после которого все акты, включенные в перечень подлежащих отмене, автоматически прекращают свое действие («гильотина падает»).

Методика проведения «регуляторной гильотины» в России была иной. В июле 2019 года на портале «гильотины» была опубликована Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины»¹⁵ (далее — Методика).

Она предусматривала разработку для каждой сферы регулирования, включенной в реформу, целевой структуры нормативного регулирования. При определении целевой структуры необходимо было описать действующую схему регулирования, защищаемые ценности и методы управления рисками. Понимание ситуации «как есть» должно было помочь разработать перспективную (целевую) модель регулирования. При разработке такой модели необходимо было определить защищаемые ценности, ключевые риски, воздействующие на такие ценности, приемлемый уровень риска. Далее требовалось определить, какие объекты необходимо регулировать и какие минимально необходимые способы регулирования (требования) достаточны для обеспечения приемлемого уровня риска. Только после этого необходимо было приступать к разработке нормативных правовых актов с новыми обязательными требованиями.

¹⁵ Available at: URL: <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/09/method.pdf> (дата обращения: 21.04.2021)

Однако на практике такой системный подход применить не удалось. Е.А. Артеменко проанализировал структуры нормативного регулирования 26 контрольных органов, осуществляющих деятельность по 73 сферам регулирования (видам контроля) и пришел к следующим выводам. Органы формально подходили к разработке структур регулирования. В абсолютном большинстве изученных структур отсутствовали анализ альтернатив регулирования и обоснование выбранного способа регулирования. Автор считал, что в случае реализации подготовленных структур бизнес не почувствовал бы значительных изменений, так как подготовленные документы прямо или косвенно поддерживали существующую схему регулирования. В рабочих группах подготовленные структуры регулирования практически не обсуждались [Артеменко Е.А., 2021: 42, 46].

На прохождении стадии системного проектирования и рассмотрения альтернативных вариантов регулирования, а, тем более, на качественную оценку регулирующего воздействия не было ни временных, ни кадровых ресурсов. Более того, на разработку экономически обоснованной модели регулирования требовались экспертные исследования, на которые бюджетные средства не выделялись.

После стадии системного проектирования, в соответствии с Методикой, регуляторы должны были определить нормативные правовые акты, которые будут отменены. Формирование перечня актов, подлежащих признанию утратившими силу (отмене), должно было проводиться на основании перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, ведение которых осуществлялось в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁶. Однако, как показало исследование, проведенное авторами настоящей статьи, в результате «гильотины» абсолютное большинство отмененных актов не упоминалось в таких перечнях. Можно утверждать, что процедура отбора актов к отмене не имела прозрачного характера и была неясной.

С учетом вышеописанных дефектов методики «регуляторной гильотины» приходится согласиться с выраженным в доктрине мнением о том, что концепция «регуляторной гильотины» была проработана не полностью, поэтому в результате ее реализации не произойдет полноценного дерегулирования [Мартынов А.В., 2019: 159].

¹⁶ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

1.5. Сферы проведения «регуляторной гильотины»

Крайне важным вопросом «регуляторной гильотины» является установление границ ее применения. В мировой практике проводились как крупномасштабные реформы, распространявшиеся на всю нормативную базу государства, так и реформы, в которых «гильотинировались» только отдельные сферы или типы актов. Сферы «регуляторной гильотины» в России определены в распоряжении Правительства от 15.12.2020 № 3340-р¹⁷ (далее — перечень № 3340-р), устанавливающим 132 вида государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется данный механизм. Дополнительно данный перечень ограничивает сферу «гильотины» указанием на 32 федеральных органа, которые осуществляют такие виды контроля. Таким образом, если какой-либо вид контроля осуществляется несколькими контрольными (надзорными) органами, один из которых указан в перечне № 3340-р, а другие нет, то предполагается, что «регуляторная гильотина» не затрагивает предмета контроля, осуществляемого органами, не упомянутыми в перечне.

Перечень № 3340-р составлен с учетом ограничений действия Закона об обязательных требованиях, установленных в ст. 1 и 15 данного Закона. Во-первых, в них указано, что «регуляторная гильотина» применяется только к обязательным требованиям, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора), а также требований, несоблюдение которых является основанием для привлечения к административной ответственности.

Во-вторых, Закон исключает из-под «регуляторной гильотины» ряд сфер общественных отношений. Именно поэтому в перечень № 3340-р не были включены виды контроля в сфере обороны и безопасности, финансово-кредитной сфере (ст. 1), в сфере электроэнергетики и государственно-частного партнерства, а также все виды муниципального контроля (ст. 15). Однако Правительство России, утверждая перечень № 3340-р, расширило перечень исключений за счет некоторых видов федерального контроля (например, земельный надзор Росреестра) и всех видов регионального контроля.

Также «регуляторная гильотина» в силу ст. 15 Закона об обязательных требованиях применяется только к актам Правительства России, федераль-

¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 15.12.2020 № 3340-р «Об утверждении перечня видов государственного контроля (надзора), в рамках которых обеспечиваются признание утратившими силу, не действующими на территории РФ и отмена нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора)». СПС Консультант Плюс.

ных органов исполнительной власти, исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и СССР. Соответственно, обязательные требования, установленные законодательными актами, актами Президента, нормативными правовыми актами субъектов федерации, муниципальных образований, продолжают действовать без каких-либо ограничений.

Точное определение сферы «регуляторной гильотины» важно потому, что от этого зависит юридическая судьба нормативных правовых актов, которые не попали в рамки проекта, и, соответственно, не были ни отменены, ни сохранены. С начала обсуждения «регуляторной гильотины» Правительство сразу нацелилось на реализацию принципа «все, что не пересмотрено, должно перестать применяться на практике». Данный принцип был закреплен в ч. 2 и 3 ст. 15 Закона об обязательных требованиях. Такой подход вызывал серьезные опасения исследователей, заявлявших о возможных негативных последствиях образования правового вакуума [Мартынов А.В., 2019: 160]; [Цыпкина И.С., 2019: 79]; [Крашенинников П.В., 2020: 10]; [Саламатов В.Ю., 2020: 110]; [Залоило М.В., 2020: 44]; [Летуновский В.В., 2021: 34-42]. Однако сейчас очевидно, что данная опасность не реализовалась из-за множества ограничений сферы «регуляторной гильотины».

Совокупность данных ограничений приводит к нарушению правовой определенности и создает путаницу. Теперь судьбе или должностному лицу административного органа, определяющему, подлежит или не подлежит применению тот или иной неотмененный нормативный правовой акт, принятый до 1.01.2020, в каждом случае придется проводить разбирательство в целях установления, кем применяется акт, в рамках какого полномочия, в какой сфере действует акт. Степень субъективного усмотрения при решении данных вопросов может приводить к злоупотреблениям.

Еще больше усложняет ситуацию способ утверждения Правительством «белого списка» с актами, действие которых сохранено. Все акты в нем указаны в привязке к конкретному виду контроля и органу контроля¹⁸. Одни и те же акты в списке могут указываться несколько раз по отношению к разным видам контроля и (или) органам контроля. Означает ли это, что акт, включенный в «белый» список, сможет применяться только в рамках того органа и того вида контроля, к которому он привязан, а в рамках иных видов контроля, подпадающих под «регуляторную гильотину», но не указанных в «белом» списке, акт не подлежит применению? Кроме того, некоторые акты с обязательными требованиями внесены в «белый список» на определенный срок. Каковы должны быть юридические последствия после истечения такого срока, если акт формально не признан утратившим силу (не отменен)?

¹⁸ Это свидетельствует, что при реализации «регуляторной гильотины» не удалось преодолеть ведомственной разобщенности.

Данные вопросы не имеют однозначного ответа, и можно утверждать, что они будут решаться посредством издания писем регуляторов с изложением позиции о статусе действия того или иного акта. Минэкономразвития России уже сообщило свою позицию¹⁹ по вопросу о последствиях истечения срока действия нахождения акта в «белом списке». По мнению ведомства, после истечения соответствующих сроков нормативный правовой акт не может оцениваться в рамках соответствующего вида государственного контроля (надзора), а несоблюдение содержащихся в них обязательных требований не может являться основанием привлечения к административной ответственности. Однако нормативный правовой акт продолжит действие и может оцениваться в рамках других видов контроля (надзора). На практике такой подход порождает многочисленные споры.

2. Количественная оценка итогов «регуляторной гильотины»

2.1. Количество нормативных правовых актов, отмененных в результате «регуляторной гильотины»

Минэкономразвития России отчиталось об отмене (признании недействующими) к началу 2021 года более 11000 нормативных правовых актов и документов, включая 8631 актов советского периода и 3003 акта, изданных после 1991 года.

Подсчет, проведенный авторами на основе данных справочно-правовой системы «КонсультантПлюс», позволил выявить только 2274 отмененных в рамках «гильотины» нормативных правовых акта и документа постсоветской эпохи, имеющих самостоятельный предмет регулирования (т.е. не включая акты о внесении изменений), что на 24% меньше официально объявленного количества отмененных актов (3003), принятых после 1991 года. Такой же поиск признанных недействующими актов СССР и РСФСР позволил выявить 8204 акта данной категории, что также меньше официально объявленного количества. Данное расхождение может быть объяснено действием двух факторов.

Во-первых, среди отмененных нормативных правовых актов существенную часть составляют акты о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты (вместе с самими актами, содержащими обязательные требования, утратившими силу признавались все акты, которыми в них вносились) [Кловач Е.В. и др., 2020: 26].

¹⁹ Письмо Минэкономразвития России от 01.03.2021 № ОГ-Д26-1679 «О рассмотрении обращения» // СПС КонсультантПлюс.

Во-вторых, в ходе «регуляторной гильотины» активно применялась практика признания утратившими силу или отмененными нормативных правовых актов и документов приказами ведомств, которые затем официально не публиковались. Согласно ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Полагаем, что признание недействующими нормативных актов, содержащих обязательные требования, затрагивает обязанности человека и гражданина (в том числе обязанности объединений граждан). Отсутствие публикации приказов об отмене или признании недействующими «гильотинируемых» актов может привести к тому, что соответствующие нормы продолжат применяться впредь как физическими и юридическими лицами, так и органами власти (включая суды). В качестве примера можно указать на признание недействующими 37 документов МЧС России не только неопубликованными актами, но и вообще документами в статусе писем²⁰.

В таблице 1 приведены сведения о количестве нормативных правовых актов, которыми отменяются (признаются недействующими) «гильотинируемые» акты и документы, с указанием сведений об их официальном опубликовании²¹.

Таблица 1. Сведения о количестве и опубликовании нормативных правовых актов, которыми отменяются (признаются недействующими) акты и документы в рамках «регуляторной гильотины»

Виды актов об отмене	Количество актов об отмене (признании недействующими):	
	актов и документов органов СССР (РСФСР)	актов, принятых после 1991 года
Всего, в том числе:	48	69
актов Правительства РФ	7	45
актов федеральных органов исполнительной власти	41	24
из них не опубликованных официально	35	16

²⁰ Письмо МЧС России от 22.07.2020 № 91-136-12; Письмо МЧС России от 16.11.2020 № М-ИД-8; Письмо МЧС России от 23.12.2020 № М-ИД-28.

²¹ Сведения об опубликовании приводятся на основе данных справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

Всего неопубликованными актами отменено, признано утратившими силу или недействующими 346 постсоветских актов (15%) и 2124 акта органов СССР, РСФСР (26%).

2.2. Доля актов с обязательными требованиями, подвергнутых «регуляторной гильотине»

Среди ученых и практиков отмечался скепсис к массовой отмене нормативных правовых актов. Указывалось, что отбор актов к отмене по формальному признаку (времени их принятия) является сомнительным. Не все старое регулирование автоматически является неэффективным и избыточным, а разработка новых актов не во всех случаях приведет к более разумному регулированию. Новые обязательные требования могут отличаться от старых в худшую сторону [Мартынов А.В., 2019: 160]. Ряд исследователей отмечал, что под «гильотину» попали акты, многие из которых на практике не применялись, т.е. «гильотина» часто применялась к «мертвым» нормам [Крашенинников П.В., 2020: 10]; [Летуновский В.В., 2021: 34–42].

Таким образом, крайне интересно, какая же доля нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, была подвергнута «регуляторной гильотине». Для ответа авторы исследовали перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается в рамках мероприятий по контролю. В таблице 2 приведены сведения о результатах инвентаризации перечней правовых актов в соответствии с методологией, описанной в введении к настоящей статье²².

Для ответа на вопрос — какая доля актов с обязательными требованиями подверглась «регуляторной гильотине», авторы проанализировали юридическую судьбу 8490 актов, внесенных в перечни правовых актов по состоянию на февраль 2020 года. Из этого количества были исключены акты, очевидно не подпадающие под «регуляторную гильотину» по формальным признакам (международные и законодательные акты, акты Президента Российской Федерации, федеральные государственные образовательные стандарты, ГОСТы). Был получен список из 4617 актов. Из данной совокупности

²² Для сопоставимости данных из числа перечней, действовавших на середину февраля 2021 года, исключены перечни правовых актов, соблюдение которых оценивается в рамках предоставления лицензий и иных разрешений, а также перечни правовых актов, соблюдение которых оценивается при привлечении к административной ответственности, так как в 2020 году ведение таких перечней не осуществлялось. Следует отметить, что количество перечней правовых актов, действовавших в 2021 году, может увеличиваться, так как такие перечни продолжают приниматься (не все органы успели своевременно исполнить требование об их принятии). Соответственно, количество правовых актов, содержащих обязательные требования, также может увеличиваться.

Таблица 2. Сведения о перечнях правовых актов, содержащих обязательные требования по состоянию на середину февраля 2020 года и середину февраля 2021 актов

Показатель	2020 год	2021 год
Количество перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, подлежащих оценке	200	247
Общее количество нормативных правовых актов, содержащихся в таких перечнях:	10524	8882
из них уникальных	8490	6529 (–23%)
из уникальных актов — акты, принятые в 2020 году	—	813 (12,5%)
Средний «возраст» нормативных правовых актов, содержащихся в перечнях	10,5 лет	8,3 года

случайным образом была сформирована выборка актов для содержательного анализа (869 актов). Данная выборка позволила в дальнейшем при экстраполяции выводов исследования на всю исследуемую совокупность добиться доверительной вероятности 95% при доверительном интервале (погрешности) 3%.

При детальном изучении отобранных для исследования актов выяснились следующие вопросы: относится ли предмет регулирования акта к сфере применения «регуляторной гильотины»; продолжает ли действовать акт; если в отношении акта к моменту исследования принято решения о его отмене, то с какой даты предусмотрена утрата его силы; включен ли акт в «белый список» и если включен, то установлена ли в таком списке предельная дата применения акта.

При изучении данной выборки было обнаружено, что не менее 3% актов в ней (что соответствует примерно 220 актам в исследуемой генеральной совокупности) были внесены в перечни ошибочно, так как они утратили силу еще до 2020 года. Для дальнейшей обработки результатов данные акты были исключены из исследуемой совокупности, и количество уникальных актов, содержащих обязательные требования, подлежащие оценке на начало 2020 года, было принято за 8270. Результаты, полученные в ходе анализа выборки и последующей экстраполяции, содержатся в таблице 3.

Полученные данные позволяют сделать два основных вывода о количественных результатах «регуляторной гильотины». Во-первых, в ходе гильотины было отменено или признано утратившими силу примерно 1220 актов, требования которых оценивались при осуществлении государственного контроля (надзора) по состоянию на начало 2020 г. Это составляет только 10,5 % из 11 600 актов и документов, отмененных в рамках «регуляторной

Таблица 3. Распределение актов с обязательными требованиями, действующих в начале 2020 года и подвергнутых «регуляторной гильотине», по типу принятого решения

Группа	Показатель	Доля	Количество	
Всего актов с обязательными требованиями, из них:		100%	8270	
Не «гильотина»	акты, в отношении которых «гильотина» не подлежала применению, в том числе:	—	~5780	
	международные договоры и акты международных организаций	5%	~290	
	законодательные акты, акты Президента РФ	7%	~390	
	федеральные государственные образовательные стандарты	26%	~1500	
	ГОСТы	29%	~1680	
	стандарты и порядки оказания медицинской помощи, клинические рекомендации	1%	~60	
	правила предоставления субсидий и другие вопросы финансового контроля	8%	~470	
	иное (вопросы обороны, безопасности и другие сферы, на которые «гильотина» не распространяется)	24%	~1390	
Не рассмотрено	акты, в отношении которых «гильотина» подлежала применению, но которые не были рассмотрены при ее осуществлении (акты не отменены и не внесены в «белый» список)	6%	~490	
Рассмотрено	—	—	~2000	
			~920	
	Рассмотрено с отменой	акты, утратившие силу с 1 января 2021 года;	15%	~300
				акты, в отношении которых приняты решения об их утрате силы позже 1 января 2021 года (но не позднее 1 сентября 2022 года);
Рассмотрено с сохранением	акты, действия которых сохранено после 1 января 2021 года бессрочно или до определенной даты (т.е. включенные в «белый список»), из них:	24%	~780	
			акты, в отношении которых допускается применение только по конкретным видам контроля до определенной даты (максимально до 1 сентября 2022 года), при этом формальная отмена таких актов (признание их утратившими силу) не предусмотрено ²³	9%

²³ Это означает, что такие акты не будут применяться в рамках тех видов контроля, применительно к которым они указаны в «белом списке», но могут быть применены в рамках

ги льотины» по данным Минэкономразвития России. Следовательно, примерно 90% предмета «регуляторной гильотины» составили акты и документы, которые не проверялись в рамках осуществления государственного контроля (надзора).

Во-вторых, среди нормативных правовых актов, являвшихся предметом контроля в начале 2020 г., большую часть (70%) составляли акты, на которые «регуляторная гильотина» не распространялась в силу правил самой гильотины. Из всей совокупности актов, требования которых проверяются в рамках контроля, были рассмотрены только 24% актов, из которых отменено 15%. Действие 9% актов было продлено на нечетких условиях, что может привести к правовой неопределенности.

6% актов было «забыто» и не попало в фокус реформы. Формально обязательные требования, содержащиеся в таких актах, теперь не могут оцениваться при осуществлении видов государственного контроля (надзора), указанных в распоряжении Правительства от 15.12.2020 № 3340-р. Однако отсутствие решений Правительства и федеральных органов исполнительной власти об отмене таких актов, скорее всего, приведет к неопределенности и противоречивой правоприменительной практике.

Заключение

Исследование позволило выявить ряд проблем реализации «регуляторной гильотины», к которым относятся:

Отсутствие надлежащей стадии системного проектирования целевой модели регулирования. Разрабатываемые целевые структуры нормативного регулирования сфер общественных отношений носили формальный характер. Члены рабочих групп не могли влиять на их концептуальное содержание, в том числе из-за связанности требованиями законодательных актов, на которые «гильотина» не распространялась. В итоге подготовленные документы воспроизводили сложившуюся ранее схему регулирования.

Члены рабочих групп имели возможность блокировать принятие нового акта с обязательными требованиями, если они не были довольны его содержанием, но инициатива и монополия на разработку новой архитектуры обязательных требований оставалась у регулятора. Склонить регулятора к разработке новых требований на основе принципов доказательственного регулирования рабочие группы не могли. На стороне ведомств был и фактор времени. Чем ближе была дата 01.01.2021, тем более «сговорчивыми» были

иных видов, которые не попали в сферу «гильотины» (например, виды регионального или муниципального контроля) или могут быть применены судами при разрешении споров, не связанных с осуществлением контрольной деятельности.

члены рабочих групп, так как плохое регулирование лучше, чем полное его отсутствие. Кроме того, ведомства могли инициировать включение актов с обязательными требованиями, по которым не удалось договориться, в «белый список».

Сфера действия «регуляторной гильотины» была сильно ограничена. Помимо общих границ применения Закона об обязательных требованиях «гильотина» была ограничена правительственным перечнем видов контроля, в отношении которых она реализуется (распоряжение № 3340-р). Данный перечень предусматривал участие в проекте не всех федеральных органов контроля и не всех видов контроля.

Наличие группы актов, ограниченных в применении с 1 января 2021 года при проведении контроля, но без формальной отмены таких актов, создаст риски возникновения правовой неопределенности и субъективного усмотрения при определении правоотношений, для которых акт продолжает применяться.

Исследование позволило подтвердить преувеличение масштабов «гильотины» за счет отмены актов, которые на практике не применялись (в том числе в силу отсутствия в них оцениваемых обязательных требований), а также за счет включения в перечни отменяемых НПА «технических» актов о внесении изменений. Из 11600 нормативных правовых актов и документов, отмененных по официальным данным, только 10,5% актов содержали оцениваемые обязательные требования.

В доктрине присутствует мнение, что по итогам «регуляторной гильотины» 2019–2020 не удалось достигнуть экономически значимых результатов, и сроки ее реализации необходимо продлить до 2024–2025 годов [Голодникова А.Е., 2021: 105–117]. Подобным образом была сформулирована и гипотеза настоящей статьи. Настоящее исследование в целом подтвердило данную гипотезу. В отношении 70% актов, являвшихся предметом государственного контроля, «регуляторная гильотина» не применялась в силу правил самой «гильотины». 6% актов не попало в фокус внимания «гильотины». Среди оставшихся 24% актов — 9% актов было включено в «белый список», и только 15% актов было отменено.

Технической проблемой реализации «регуляторной гильотины» было признание утратившими силу нормативных правовых актов и документов неопубликованными приказами ведомств. Таким образом, было отменено 15% от общего количества «гильотинированных» актов современной России и 26% актов, изданных органами СССР (РСФСР). Это может привести к сохранению практики применения таких актов.

В дальнейшем целесообразно концентрировать усилия Правительства по дерегулированию на отдельных, наиболее обременительных для предпринимательской деятельности сферах. Требования в них должны быть заново

пересмотрены, но уже на комплексном уровне с обязательным прохождением предварительной стадии системного проектирования целевой модели регулирования на основе доказательственного подхода.



Список источников

1. Артеменко Е.А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 30–55.
2. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.
3. Залоило М.В. Фрагментация как современная тенденция развития правового пространства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 27–49.
4. Кловач Е.В., Печеркин А.С. и др. «Регуляторная гильотина» в области промышленной безопасности // Безопасность труда в промышленности. 2020. № 11. С. 21–28.
5. Крашенинников П.В. Регуляторную гильотину нельзя ставить во главу угла в административной реформе // Закон. 2020. № 6. С. 8–12.
6. Летуновский В.В., Агеев А.А. Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 34–42.
7. Любимов Ю., Новак Д., Цыганков Д. и др. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. № 2. С. 20–36.
8. 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.
9. Ноздрачев А.Ф., Стародубова О.Е. Обзор научно-практического семинара «регуляторная гильотина» как решающий фактор эффективности и результативности государственного контроля (надзора) // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 1. С. 170–175.
10. Павлов П.Н. Влияние регуляторной жесткости нормативно-правовой базы на динамику бедности в регионах России // Вопросы экономики. 2020. № 12. С. 62–79.
11. Саламатов В.Ю., Мостынец Е.А. Мировая и российская практика «регуляторной гильотины» // Бизнес. Общество. Власть. 2020. № 4. С. 107–112.
12. Цыганков Д.Б., Голодникова А.Е., Ефремов А.А. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. 2018. Available at: URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share//direct/219490174> (дата обращения: 07.02.2019)
13. Цыпкина И.С. К вопросу о целесообразности реализации механизма «регуляторной гильотины» применительно к трудовому законодательству // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 11. С. 77–82.
14. Chambers D., McLaughlin P., Stanley L. Regulation and poverty: An empirical examination of the relationship between the incidence of federal regulation and the occurrence of poverty across the US state. Public Choice, 2019, vol. 180, no. 1–2, pp. 131–144.
15. Kim Jong Seok et al. Case Studies of Reform Implementation Experience: Regulatory Transformation in Korea. Washington: Foreign Investment Advisory Service, 2008, pp. 18–19.

16. Scott J. The regulatory Guillotine Strategy. Preparing the Business Environment in Croatia for Competitiveness in Europe. Washington, US Agency for International Development, 2005, pp. 4–5. Available at: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG614.pdf (дата обращения: 19.04.2021)



References

1. Artemenko E.A. (2021) Regulatory guillotine: analysis of draft new regulatory structures. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* = State and Municipal Management, no. 1, pp. 30–55 (in Russ.)
2. Chambers D., McLaughlin P., Stanley L. (2019) Regulation and poverty: An empirical examination of the relationship between the incidence of federal regulation and the occurrence of poverty across the US state. *Public Choice*, vol. 180, no. 1–2, pp. 131–144.
3. Golodnikova A. Ye., Yefremov A.A., Tsygankov D.B. (2021) Under the sign of the “regulatory guillotine”: how to break the vicious circle of deregulation and re-regulation? *Zakon* = Law, no. 2, pp. 105–117 (in Russ.)
4. Kim Jong Seok et al. (2008) Case Studies of Reform Implementation Experience: Regulatory Transformation in Korea. Washington: Foreign Investment Advisory Service, pp. 18–19.
5. Klovach E.V., Pecherkin A.S. et al. (2020) Regulatory guillotine in the field of industrial safety. *Bezopasnost' truda v promyshlennosti* = Safety of Industrial Labor, no. 11, pp. 21–28 (in Russ.)
6. Krasheninnikov P.V. (2020) Regulatory guillotine cannot be put at the forefront in administrative reform. *Zakon* = Law, no. 6, pp. 8–12 (in Russ.)
7. Letunovsky V.V., Ageev A.A. (2021) Implementing regulatory guillotine. *Administrativnoye pravo i protsess* = Administrative Law and Process, no. 1, pp. 34–42 (in Russ.)
8. Lyubimov Yu., Novak D., Tsygankov D. et al. (2019) Regulatory guillotine. *Zakon* = Law, no. 2, pp. 20–36 (in Russ.)
9. Martynov A.V. (2019) Prospects for using mechanism of regulatory guillotine in the reform of control and supervision activities. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta* = Nizhny Novgorod University Journal, no. 5, pp. 143–165 (in Russ.)
10. Nozdrachev A.F., Starodubova O.E. (2021) “Regulatory guillotine” as a decisive factor in the effectiveness of state control (supervision). *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law, vol. 25, no. 1, pp. 170–175 (in Russ.)
11. Pavlov P.N. (2020) Influence of regulatory rigidity of legal framework on the dynamics of poverty in the regions of Russia. *Voprosy ekonomiki* = Issues of Economy, no. 12, pp. 62–79 (in Russ.)
12. Salamatov V. Yu., Mostynets E.A. (2020) World and Russian practice of regulatory guillotine. *Biznes. Obshchestvo. Vlast'* = Business. Society. Power, no. 4, pp. 107–112 (in Russ.)
13. Scott J. (2005) The regulatory Guillotine Strategy. Preparing the Business Environment in Croatia for Competitiveness in Europe. Washington, US Agency for International Development, pp. 4–5. Available at: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG614.pdf (дата обращения: 19.04.2021)
14. Tsygankov D.B., Golodnikova A.E., Efremov A.A. et al. (2018) Regulatory policy in Russia: key trends and architecture of the future. Available at: URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share//direct/219490174> (accessed: 07.02.2019) (in Russ.)

15. Tsyapkina I.S. (2019) On expediency of implementing mechanism of the “regulatory guillotine” in relation to labor legislation. *Vestnik Universiteta Kutafina* = Journal of Kutafin University, no. 11, pp. 77–82 (in Russ.)

16. Zaloilo M.V. (2020) Fragmentation as a modern trend in the development of the legal space. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki* = Law. Journal of the Higher School of Economics, no. 1. pp. 27–49 (in Russ.)

Информация об авторах:

А.В. Кнутов — старший научный сотрудник, Институт государственного и муниципального управления.

С.М. Плаксин — заместитель директора, Институт государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук.

Р.Х. Синятуллин — аналитик, Институт государственного и муниципального управления.

А.В. Чаплинский — старший научный сотрудник, кандидат юридических наук, Институт государственного и муниципального управления.

Information about the authors:

A.V. Knutov — Senior Research Fellow, Institute of State and Municipal Administration.

S.M. Plaksin — Deputy Director, Institute of State and Municipal Administration, Candidate of Sciences (Economics).

R.Kh. Sinyatullin — Analyst, Institute of State and Municipal Administration.

A.V. Chaplinskiy — Senior Research Fellow, Institute of State and Municipal Administration, Candidate of Sciences (Law).

Статья поступила в редакцию 28.04.2021; одобрена после рецензирования 28.08.2021; принята к публикации 15.12.2021.

The article was submitted to the editorial office 28.04.2021; approved after reviewing 28.08.2021; accepted for publication 15.12.2021.