



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

Монография

Редакционная коллегия:

А.Ф. Ноздрачев,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации;

С.М. Зырянов,

доктор юридических наук, профессор;

А.В. Калмыкова,

кандидат юридических наук



Москва
Инфотропик Медиа 2022

УДК 340.12
ББК 67.01
Р31

*Одобрено на заседании секции публичного права ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

Росинский Б.В. — профессор кафедры административного права и процесса МГЮА им. О.Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник ВПО РФ;

Путило Н.В. — заведующий отделом социального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Редакционная коллегия:

Ноздрачев А.Ф. — главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки;

Зырянов С.М. — главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

Калмыкова А.В. — старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Р31 Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Инфотропик Медиа, 2022. — 288 с.

ISBN 978-5-9998-0410-5

Значительные преобразования государственного управления, произошедшие в последние десятилетия в Российской Федерации, обуславливают необходимость пересмотра подходов к пониманию и формированию регуляторной политики государства. Концепция "good government" предполагает изменение метода правового регулирования при сохранении качества воздействия на общественные отношения.

В работе раскрываются понятие и сущность регуляторной политики, правовые гарантии ее реализации, анализируются итоги реформы «регуляторной гильотины», новеллы в сфере разработки, принятия и применения обязательных требований, методы реализации регуляторной политики. Приводится опыт зарубежных стран.

Для государственных служащих, студентов, аспирантов, научных работников, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами оптимизации управления в России.

УДК 340.12
ББК 67.01

ISBN 978-5-9998-0410-5

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2021

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

**REGULATORY POLICY
OF THE RUSSIAN FEDERATION:
LEGAL PROBLEMS
OF FORMATION
AND IMPLEMENTATION**

Monograph

Editorial team:
A.F. Nozdrachev,
doctor of law, professor,
revered scientist of Russian Federation;
S.M. Zyryanov,
doctor of law, professor;
A.V. Kalmykova,
PhD in Law



Moscow
Infotropic Media 2022

*Approved by the Section of Public Law of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

Rossinskiy B.V. — professor at the Department of Administrative Law and Procedure at the MSAL named after O.E. Kutafin, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Revered Higher Education Worker of the Russian Federation ;

Putilo N.V. — head of the Department of Social Legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D.

Editorial board:

Nozdrachev A.F. — chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist;

Zyryanov S.M. — chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor;

Kalmykova A.V. — leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D.

Regulatory Policy of the Russian Federation: Legal Problems of Formation and Implementation: monograph / edited by A.F. Nozdrachev, S.M. Zyryanov, A.V. Kalmykova. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. — M.: Infotropic Media, 2022. — 288 p.

ISBN 978-5-9998-0410-5

The monograph is dedicated to the study of regulatory policy in the Russian Federation. Major changes of public management, which occurred in Russia over the last decade demand for reviewing approaches to comprehension and formation of public regulatory policy. The concept of “good government” implies altering the methods of legal impact while preserving the quality of impact over regulated social relationships.

In this paper we reveal the concept and essence of regulatory policy, its implementation guarantees; analyze the outcome of the “regulatory guillotine” reform, novelties of development, adoption and application of imperative requirements and methods for implementing regulatory policy; as well as present foreign experience of conducting regulatory policy in modern jurisdictions.

The paper is designed for public officials, students and postgraduate students, research workers and anyone interested in the matters of regulatory policy in Russia.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Ефремов А.А., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — § 4 гл. 1, § 1 гл. 5 (в соавт. с М.А. Штатиной)

Зырянов С.М., главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор — гл. 3, заключение (в соавт. с А.В. Калмыковой)

Калмыкова А.В., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат юридических наук — гл. 2, заключение (в соавт. с С.М. Зыряновым)

Ноздрачев А.Ф., главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации — § 1–3 гл. 1

Нудель С.Л., заведующий центром уголовного, уголовно-процессуального законодательства и судебной практики ИЗиСП, доктор юридических наук, доцент — § 2 гл. 4 (в соавт. с Д.А. Печегиним)

Печегин Д.А., старший научный сотрудник центра уголовного, уголовно-процессуального законодательства и судебной практики ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 2 гл. 4 (в соавт. с С.Л. Нуделем)

Селезнев В.А., старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат экономических наук, доцент — § 1 гл. 4

Стародубова О.Е., научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП — § 5 гл. 1

Тихомиров Ю.А., заместитель заведующего центром публично-правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права — введение

Штатина М.А., доцент кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов (РУДН), кандидат юридических наук — § 1 (в соавт. с А.А. Ефремовым), § 2 гл. 5

AUTHORS

Efremov A.A. — senior researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D., associate professor — § 4 of chapter 1, § 1 of chapter 5 (in cooperation with M.A. Shtatina).

Zyryanov S.M. — chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor — chapter 3, conclusion (in cooperation with A.V. Kalmykova).

Kalmykova A.V. — leading researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D. — chapter 2, conclusion (in cooperation with S.M. Zyryanov).

Nozdrachev A.F. — chief researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation — § 1–3 of chapter 1.

Nudel S.L. — head of the center for criminal, criminal-procedural legislation and court practice of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, associate professor — § 2 of chapter 4 (in cooperation with D.A. Pechegin).

Pechegin D.A. — senior researcher at the center for criminal, criminal-procedural legislation and court practice of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D. — § 2 of chapter 4 (in cooperation with S.L. Nudel).

Seleznev V.A. — senior researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Ph.D. — § 1 of chapter 4.

Starodubova O.E. — researcher at the Department of Administrative Legislation and Procedure of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation — § 5 of chapter 1.

Tikhomirov Yu. A. — deputy head of the center for public legal research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of Russian Federation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, corresponding member of the International Academy of Comparative Law — introduction.

Shtatina M.A. — associate professor at the department of administrative and financial law of the RUDN University, Ph.D. — § 1 (in cooperation with A.A. Efremov) — § 2 of chapter 5.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	13
-----------------------	----

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ	19
§ 1. Конституционные основы регуляторной политики	19
§ 2. Понятие и принципы регуляторной политики	37
§ 3. Политико-юридические основы регуляторной политики	60
§ 4. Инструменты регуляторной политики	74
§ 5. Доступность и транспарентность регуляторной политики	86

Глава 2

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ — УСТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ	96
§ 1. К вопросу о понятии «обязательные требования»	96
§ 2. Законодательные новеллы разработки, обсуждения, принятия и актуализации обязательных требований	114
§ 3. Итоги и перспективы «регуляторной гильотины»	133
§ 4. Реестр обязательных требований	153

Глава 3

ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ	168
§ 1. Профилактика нарушений обязательных требований — перспективное средство реализации регуляторной политики	168
§ 2. Современная система мер правового принуждения к соблюдению обязательных требований	187
§ 3. Ориентация государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за соблюдением обязательных требований в соответствии с целями регуляторной политики	197

Содержание

Глава 4

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕХАНИЗМЕ
РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ214**

**§ 1. Административная ответственность
как средство обеспечения реализации
регуляторной политики214**

**§ 2. Уголовная ответственность
за нарушение обязательных требований234**

Глава 5

**РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА
В МЕЖДУНАРОДНОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ПРАВЕ..... 250**

**§ 1. Развитие регуляторной политики
в документах международных организаций.....251**

**§ 2. Опыт зарубежных государств
по формированию и реализации
регуляторной политики260**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 280

CONTENTS

INTRODUCTION	13
Chapter 1	
THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF REGULATORY POLICY.....	19
§ 1. Constitutional foundations of regulatory policy	19
§ 2. The concept and principles of regulatory policy	37
§ 3. Political and legal foundations of regulatory policy	60
§ 4. Instruments of regulatory policy	74
§ 5. Accessibility and transparency of regulatory policy	86
Chapter 2	
IMPLEMENTING REGULATORY POLICY — ESTABLISHING A SYSTEM OF MANDATORY REQUIREMENTS	96
§ 1. On the question of the concept of “mandatory requirements”	96
§ 2. Legislative novelties of development, discussion, adoption and updating of mandatory requirements	114
§ 3. Results and prospects of the “regulatory guillotine”	133
§ 4. Register of mandatory requirements.....	153
Chapter 3	
LEGAL GUARANTEES FOR THE IMPLEMENTATION OF REGULATORY POLICY.....	168
§ 1. Prevention of violations of mandatory requirements — a promising means of implementing regulatory policy.....	168
§ 2. Modern system of measures of legal coercion to comply with mandatory requirements.....	187
§ 3. Orientation of state control (supervision) and municipal control over compliance with mandatory requirements in accordance with the objectives of regulatory policy	197

Contents

Chapter 4

**LEGAL RESPONSIBILITY IN THE REGULATORY
POLICY IMPLEMENTATION MECHANISM214**

§ 1. Administrative responsibility as a means
of ensuring the implementation
of regulatory policy214

§ 2. Criminal liability for violation
of mandatory requirements234

Chapter 5

**REGULATORY POLICY IN INTERNATIONAL
AND FOREIGN LAW 250**

§ 1. Development of regulatory policy
in the documents of international organizations.....251

§ 2. Experience of foreign countries in the formation
and implementation of regulatory policy260

CONCLUSION 280

ВВЕДЕНИЕ

Регуляторная политика, много лет реализуемая в европейских государствах, хорошо известна в нашей стране — и в Советском Союзе, и в Российской Федерации. С начала 1990-х гг. разрабатывались и осуществлялись программы развития законодательства, повышения эффективности деятельности исполнительных органов, укрепления независимости судебной власти, обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Эти программы требовали управленческих усилий, поскольку их цели предполагают ориентированную и согласованную деятельность всех звеньев государства и институтов гражданского общества, отлаженность системы управления.

Регуляторная политика осуществляется в России в последние годы в тесной связи с другими реформами и преобразованиями. Однако наблюдается сужение объема данного явления и понятия — оно сводится преимущественно к упорядочению ведомственного нормотворчества. «Регуляторная гильотина» это план мероприятий по сокращению объема ведомственных актов, повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности и соблюдения обязательных требований. Однако понятие регуляторной политики можно воспринимать в более широком контексте: во-первых, как обеспечение устойчивой и долгосрочной политики государства в правовой сфере, исключающей колебания и недооценку правового фактора в общественном развитии; во-вторых, как правовое регулирование социально-экономических и иных процессов, которое органически связано с управлением делами государства, что полностью отражает содержание Конституции РФ и внесенных в нее поправок; в-третьих, как планомерное развитие законодательства и последовательное правоприменение с помощью системы публичных и иных институтов; в-четвертых, как экспертизу проектов нормативных правовых актов, использование современных научных методов прогнозирования, правового моделирования, диагностики правовых рисков. Как и всякая политика, регуляторная политика может быть успешной только при широкой общественной поддержке, когда граждане и институты гражданского общества активно включены в процесс разработки и реализации правовых актов.

В монографии выделяется понятие «публично-правовое управление». Любой вид управления (общегосударственное, региональное, локальное) основывается на праве, высоком правосознании принимающих и реализующих правовые акты лиц, означает неуклонное соблюдение законности. «Элемент публичности» отражает участие всех видов государственных и муниципальных органов в выполнении функции управления государственными и общественными делами на всех уровнях. Тем не менее в теории и на практике отмечается явная недооценка правового фактора в управлении и ограничение его действия только «наказательными нормами» административного права. По нашему мнению, в публичном управлении участвуют субъекты на основе разных отраслей права (конституционного, административного, гражданского, финансового, трудового, экологического и др.), в связи с этим заслуживает внимания инициативный законопроект «Об обеспечении качества государственного управления»¹.

В системе субъектов публично-правового управления, реализующих регуляторную политику, основная нагрузка ложится на органы исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Формирование единой системы публичных органов закреплено в ст. 71 Конституции РФ, Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». Предстоит не только по-новому организовать взаимодействие всех звеньев публичных органов, но и совершенствовать их систему. Это целесообразно ввиду незавершенности административной реформы.

Особое внимание следует уделить таким субъектам управления, как администрации государственных и муниципальных организаций и учреждений. Качество локальных актов пока очень низкое, и требуется серьезная научно-практическая работа в этом направлении. В публично-правовом управлении участвуют государственные корпорации и бизнес-структуры. Бизнес нуждается в надежных гарантиях своей самостоятельности и недопустимости ее ограничения введением административных барьеров. Как отмечается в докладе Общественной палаты Российской Федерации за 2020 год, наметилась тенденция укрепления партнерства между властью и

¹ См.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления. М.: Дело, 2020.

бизнесом. Для публичных органов инициативность и творческий подход бизнес-среды служат мощным источником поиска новых управленческих идей и решений. Лучшая практика постепенно становится своего рода нормативным образцом для всех субъектов.

В публично-правовом управлении более заметную роль могли бы сыграть различные общественные объединения, отраслевые, профессиональные ассоциации (например, в области медицины, машино- и станкостроения и др.). Их участие в подготовке научно-технических решений и методических рекомендаций необходимо. Наконец, требуется более четко регламентировать процедуры деятельности всех субъектов публично-правового управления — корректировка типовых и особых регламентов должна сочетаться с использованием новых информационных технологий и возможностью достижения договоренности в электронном режиме. Открытость диалога предполагает свободный обмен информацией при принятии решений. Остается не вполне урегулированным вопрос о процедуре перераспределения полномочий между публичными органами и бизнесом (аутсорсинг).

Ядром регуляторной политики является формирование нормативно-правового блока. Первостепенное значение имеет сочетание нормативных, институциональных и социальных аспектов воздействия на происходящие в обществе процессы¹. Такой подход позволяет преодолеть абсолютизацию норм и факта их принятия. Продолжающаяся модернизация административного законодательства позволяет отменять устаревшие акты и вводить новые правовые регуляторы².

Следует обратить внимание на разные векторы развития законодательства в сфере публично-правового управления. Неудовлетворительным является решение традиционной проблемы: соотношение закона и подзаконного акта. До сих пор после принятия новых законов в сфере охраны здоровья, образования, экологии практически не меняются соответствующие подзаконные акты и не принимаются новые.

Не менее важным является обеспечение функциональной связи между уровнями правового регулирования. Установленные указами

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты: монография. М., 2021.

² См.: Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2018.

Президента РФ в 2018 г. и 2020 г. системы национальных целей (в первом случае — 12, во втором — пять) служат устойчивым ориентиром долгосрочной деятельности всех субъектов права. Однако изучение практики свидетельствует о разрывах управленческой цепи, когда федеральные программы не сопровождаются разработкой адекватных региональных составляющих, задерживается финансирование выполнения программ на разных уровнях, допускается его нецелевое использование, когда бизнес нередко остается в стороне. Вряд ли можно согласиться с отсутствием связи между актами федеральных и региональных органов по предметам совместного ведения. Например, в сфере просвещения (в положениях о федеральном министерстве просвещения и о соответствующих органах субъектов Российской Федерации) не обнаруживается какая-либо функциональная связь и взаимозависимость — это напоминает ситуацию начала 1990-х гг., когда поспешно отказывались от принципов двойного подчинения, а движение актов в основном было ограничено горизонтальным уровнем.

Для регуляторной политики актуальна задача последовательной реализации правовых актов. Особое внимание следует уделить проблеме качества управленческих решений¹. Актуальна проблема выбора вида управленческого решения и соблюдения компетенции соответствующего субъекта. Важно не ограничивать содержание управленческого решения порученческими, контрольными и отчетными пунктами, а сделать акцент на аналитические прогнозы, конструктивные полномочия. Управленческое решение «вторгается» во многие сферы — в бизнес-среде оно может вызывать отторжение и нарушать законность, поэтому необходима оценка уровня законности по шкале определенных показателей².

При выборе регуляторов нужно более широко использовать программные, рекомендательные и модельные акты, которые закреплены, например, в структуре инициативного проекта федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации³. Очень важно найти правильное соотношение между императивными и договорными нормами, где стороны берут на себя самообязательство, и это гарантирует эффективность решения.

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972.

² См.: Законность: теория и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Н.В. Субанова. 3-е изд. М., 2017.

³ См.: О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗИСП, 2019.

Необходимы специальные исследования о договорном праве и договоре как общеправовой ценности¹.

Реализация управленческих решений предполагает использование режима эффективного правового администрирования. Это позволяет последовательно осуществлять целенаправленные действия (юридические, организационные, финансовые, материальные, социально-психологические). Тем самым преодолевается разрыв между правовыми целями и результатами — в этом залог повышения эффективности управленческих решений.

В рамках регуляторной политики все шире используются возможности цифровизации в сфере управления экономикой и социальной сферой. Сокращаются объем и оборот бумажной документации, время для совершения разнообразных управленческих действий, вводятся оперативные процедуры принятия решений. Эту работу следует вести последовательно и поэтапно. Роботизация и искусственный интеллект порождают новые проблемы субъекта права, действующего в электронном режиме. Это и изменение статуса служащих и работников бизнес-структур, и программы для роботов и искусственного интеллекта, и степень ответственности человека и машины за принятые решения².

Вышеизложенное позволяет по-новому подойти к оценке роли науки административного права. Чрезмерный акцент на проблемах административной ответственности сдерживает обновление науки административного права. Речь идет о поиске возможности построения структур управления в меняющихся ситуациях (например, в условиях пандемии, экономических кризисов, технологических катастроф), о формировании критериев оптимального соотношения централизации, деконцентрации и децентрализации, государственного управления и саморегулирования хозяйствующих субъектов. На повестке дня — разработка комплексных вопросов соотношения институтов и механизмов национального публичного управления и международного публичного управления.

Реализация регуляторной политики предполагает связь с преобразованиями в рамках административной реформы, однако это удастся далеко не всегда. Между тем в послании Президента РФ от 21 апреля 2021 г. особое внимание уделялось решению стратегических задач, требующих согласованной деятельности публичных органов, учреждений, организаций и бизнес-структур. В связи с

¹ См.: Договор как общеправовая ценность: монография / ИЗиСП. М., 2018.

² См., например: Юридическая концепция роботизации: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба. М., 2019.

Введение

этим очевидна необходимость выделения наряду с отраслевым, территориальным и функциональным управлением такого явления, как регулирование развития больших целевых комплексов. Можно условно выделить такие комплексы, как эколого-оздоровительный, научно-технологический, образовательно-культурологический, энергетический. Для этих комплексов необходимо формировать гибкие механизмы управления и регулирования, в том числе с учетом:

а) конституционных, национальных и иных целей социально-экономического развития;

б) стратегии управления комплексом, где первостепенное значение приобретают механизм межотраслевого и межведомственного взаимодействия и работа так называемых головных органов;

в) гибкой системы норм разных отраслей права для решения программных и иных задач (с этой целью следует определить юридические приоритеты и порядок реализации законов) и оперативных и временных правовых актов;

г) концепции правового регулирования путем использования административных, договорных и иных регуляторов.

Вышеизложенные проблемы требуют активизации административно-правовых исследований и масштабной работы российской ассоциации административистов. Это позволит успешно решать актуальные вопросы социально-экономического и научно-технологического развития России.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

В Конституции РФ экономика рассматривается в качестве одной из важнейших основ конституционного строя Российской Федерации, а социально-экономические права и свободы определяются как основа всех иных прав и свобод, и поэтому они составляют группу основных конституционных прав и свобод человека и гражданина. Конституционные положения устанавливают основы экономической организации общества, определяют главное содержание и общую направленность развития экономических отношений в стране, придавая ей качества правовой экономики¹, и тем самым обеспечивают устойчивость и защищенность экономического оборота в целом. Это закономерно, поскольку экономика и ее состояние в решающей степени гарантируют реальность и стабильное действие самой Конституции. А научно обоснованное и адекватное конституционное регулирование экономики, в свою очередь, в определенной степени обеспечивает эффективность ее развития.

Конституция определяет российскую экономику как рыночную. Такой форме организации хозяйства присущи товарно-денежные отношения, многообразие форм собственности, экономическая свобода и конкуренция хозяйствующих субъектов в сфере производства и реализации товаров и услуг.

¹ Регламентация в Конституции РФ отношений в сфере экономики, закрепление широкой палитры социально-экономических прав граждан и их конституционное гарантирование получили в исследовательской литературе наименование «конституционная экономика» или «экономическая конституция», которое оформилось в самостоятельное научное направление. Наиболее яркими его представителями являются П.Д. Баренбойм, Е.А. Бондарева, Л.Д. Бакланова, О.В. Богомолова, В.И. Лафитский, З.М. Мусакова и др.

Нормы Конституции устанавливают конституционный публичный экономический порядок и тем самым возлагают на российское государство в сфере экономики органически присущую государству с рыночной экономикой важнейшую современную функцию — регулирование экономических отношений, получившую наименование «регуляторная политика». Понятием «регуляторная политика» охватывается широкий спектр форм государственного регулирования экономической деятельности и ее составной части — предпринимательской деятельности, включая установление условий допуска на рынок, обязательных требований к продукции, товарам, работам, услугам; контрольно-надзорных процедур, запретов, ограничений, обязанностей, преференций и т.д. В законодательстве это понятие не определено. Оно является категорией научной доктрины и не получило широкого распространения. В отечественной правовой науке термин «регуляторная политика» и связанные с ним термины «регуляторная гильотина», «регуляторная реформа» до настоящего времени не использовались. Обращение к ним связано с их появлением в российском политическом лексиконе. Известна точная дата, когда они были импортированы в Россию.

Нельзя согласиться с утверждением о том, что «регуляторная политика» имеет «экономический статус» и косвенное отношение к праву. Регуляторная политика и связанные с ней понятия отражают новые явления в государственной управленческой деятельности в сфере экономики и явочным порядком включаются в терминологический аппарат публичного права, опираясь на прочный фундамент Конституции РФ.

Наиболее значимое место регуляторные понятия занимают в терминологическом аппарате науки административного права, открывая новые возможности его развития в соответствии с современными реалиями. Посредством политико-юридических актов и нормативно-правового регулирования государство призвано обеспечивать в российском обществе утверждение начал равенства, справедливости, баланс публичных и частных интересов, эквивалентность в отношениях собственности, товарно-денежного оборота, трудовых и иных экономических отношениях, предупреждая злоупотребление экономическими правами и свободами и пресекая причинение вреда законным интересам иных лиц их недобросовестным осуществлением.

Конституция не определяет конкретную роль государства в регулировании экономической деятельности и пределы его вмешательства в рыночные механизмы. Однако «общее содержание конституционного регулирования экономических отношений» достаточно четко определяет регуляторную роль государства, обозначает

основные (главные) цели и задачи такого регулирования и предусматривает соответствующие механизмы.

Государство осуществляет регуляторную политику, прежде всего, в публичных интересах, которые в соответствии с Конституцией государство не считает возможным оставлять в руках частных субъектов. Предполагается, что частные субъекты осуществляют свою деятельность в экономике строго в соответствии с критериями, установленными государством, и под контролем специализированных служб. Таким образом и сами частные субъекты при осуществлении экономической деятельности получают реальные государственные гарантии.

Конституция предоставляет государству право на ограничение предпринимательского оборота вследствие возникновения негативных экономических воздействий, создающих разрыв между частным и публичным интересами, который причиняет ущерб третьим лицам и обществу в целом, но не может быть распознан и самостоятельно преодолен частноправовыми субъектами, поскольку в процессе предпринимательской деятельности они преследуют одну цель — извлечение прибыли — и, как правило, не учитывают интересы общества и третьих лиц. Поэтому Конституция обязывает государство устранять этот разрыв путем вмешательства в той или иной форме в естественные рыночные процессы.

Экономика и ее состояние являются основой обеспечения исходной публичной цели — национальной безопасности страны, а экономическая безопасность выступает ее материальной основой. Конституция функцию выявления и обеспечения экономических потребностей российского общества и экономической безопасности страны возлагает на российское государство.

Важнейшей составляющей этой государственной функции является предупреждение негативных тенденций рыночных процессов для социальной сферы и устранение их вредных последствий, а также обеспечение оптимального и эффективного функционирования народнохозяйственного комплекса в целом.

Границей осуществления государственного регулирования экономики является его эффективность. Пересечение этой границы может привести к исчезновению экономических стимулов, обеспечивающих результативное функционирование рыночного механизма¹.

¹ См.: Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной Конституции. М., 2005. С. 181. В.Е. Чиркин подчеркивал дискуссионный характер вопроса о мерах вмешательства государства в рамках рыночных механизмов (см.: Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 303).

Регулирование экономических отношений в Конституции обязывает российское государство осуществлять регуляторную политику в сфере экономики и предпринимательства строго с позиций конституционных требований. Конституция обязывает российское государство защищать не только все формы собственности и рыночные отношения в экономике, но и права граждан на их материальное благополучие — они непосредственно вытекают из духа и текста Конституции и ею гарантированы. «...Конституции пишутся в конечном счете не для государства, а для человека, для которого главное состоит не в том, каковы органы государства, сроки рассмотрения законов или порядок отношений главы государства с правительством, а в закреплении в конституции жизненных вопросов, касающихся каждого человека: его места в обществе, прав и обязанностей, экономических и социальных аспектов его повседневной жизни...»¹.

Конституция обязывает государство обеспечивать свободу экономической деятельности, единое экономическое пространство, многообразие и равноправие различных форм собственности и основанных на них организационно-правовых форм предпринимательства, защиту конкуренции (ст. 8, 34, 35), то есть сохранение и поступательное развитие экономической основы конституционного строя России.

В процессе выработки и реализации регуляторной политики государство обязано руководствоваться нормой ст. 2 Конституции, согласно которой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Исходя из ч. 3 ст. 17 Конституции осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Конституция рассматривает экономическую свободу в социальном контексте свободы человеческой личности: экономическая свобода рассматривается в значении максимального раскрытия возможностей самого субъекта экономических отношений. А это возможно, если субъект экономической деятельности удовлетворяет публичным потребностям, то есть потребностям всего экономического сообщества страны. Именно отсюда вытекает обязанность государства в процессе регуляторной деятельности обеспечивать баланс частных и публичных интересов, то есть интересов абсолютного большинства населения страны. Это означает, что эконо-

¹ Хабриева Т.Я. Конституция как инструмент правовых, социальных и политических преобразований // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 12 и след.; Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Указ. соч.

мические права могут ограничиваться в разумных пределах. Но Конституция во всех случаях предусматривает их защиту: субъекты экономических отношений имеют право оспаривать любые нормотворческие и правоприменительные решения в сфере и публичного, и частного права.

Одним из важнейших последствий конституционных новелл 2020 г. является возрастание роли государства в регулировании рыночных отношений в экономике страны на базе новых конституционных положений и федеральных законов, принимаемых в связи с поправками в Конституцию РФ¹. Это актуализирует задачу научного осмысления новой роли государства в определении перспектив, целей и задач развития базисных экономических отношений, а также правовых форм регулирования этих отношений.

Анализ совокупности конституционных положений, касающихся сферы экономики, позволяет дать характеристику конституционных основ регуляторной политики российского государства. В Конституции отсутствует специальный раздел об экономической основе государства и общества. Однако это не означает, что Конституция не устанавливает экономический строй Российской Федерации. В качестве основы экономической системы Российской Федерации в Конституции определяются, прежде всего, отношения собственности в ее различных формах.

В статьях 8 (ч. 2) и 9 Конституции закреплён открытый перечень юридически признаваемых государством форм собственности — частная, государственная, муниципальная и иные формы. Конституция не содержит положений об основной и неосновной формах собственности и не предусматривает каких-либо ограничений для какой-либо формы собственности. Однако анализ конституционных норм в ст. 8, 9 (ч. 2), 34, 35, 36 (ч. 1 и 2), 44 (ч. 1) позволяет утверждать, что приоритетное значение в Конституции придается частной собственности. Отечественные исследователи полагают, что это обусловлено впервые в новейшей истории России включением в текст Конституции положений о частной собственности на землю и природные ресурсы².

¹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416. (Далее — Закон о поправке.)

² См., например: Яковлев В.Ф. Право собственности и экономические свободы — конституционная основа экономики современной России // Конституция Российской Федерации: к 15-летию принятия Основного Закона: Текст. Комментарий. М.: Статут, 2009. С. 109–115.

Вместе с тем это не свидетельствует о конституционной абсолютизации частной собственности. В Конституции установлен баланс публичной и частной форм собственности, каждая из которых отвечает интересам всего общества, законным интересам всех граждан и призвана обеспечивать достижение общего блага. В хозяйственной системе страны частная собственность является важнейшим правовым институтом, имманентно присущим рыночной экономике. В свою очередь, частная собственность как экономическая возможность гражданина — основа его автономии и свободы, свободы принадлежащего ему выбора.

Конституция предусматривает все условия для частного бизнеса. Каждый вправе иметь имущество, включая землю, в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35) с оговоркой, что не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34).

Конституционное признание земли и имущества объектами гражданских прав — вещью — обуславливает их рассмотрение в качестве предмета товарно-денежных отношений.

Конституция относит признание и защиту частной собственности, равно как и других форм собственности, к основам конституционного строя, предусматривает гарантии ее охраны, в том числе судебными органами. Эти конституционные положения являются крайне важными для проведения регуляторной политики государства. Они обязывают государство осуществлять регуляторную политику на основе общепризнанных в мире принципов частного права — независимости и автономии личности, признания и защиты частной собственности, свободы договоров.

Возможности ограничений для собственника и его ответственность заложены в ч. 3 ст. 55 Конституции, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В части 1 ст. 35 Конституции содержится специальная оговорка: право частной собственности охраняется законом. В этой части Конституция развивает положения ст. 17 Всеобщей декларации прав человека и ст. 1 Протокола № 1 от 20 марта 1952 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Одной из важнейших гарантий для собственника Конституция и международное право считают невозможность произвольного лишения имущества.

Конституция не регламентирует вопросы национализации имущества, принадлежащего на праве частной собственности. В федеральном законодательстве отношения, связанные с национализацией имущества, также не регулируются. Но в Конституции (ч. 3 ст. 35) предусматривается: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения»¹.

В систему норм, составляющих конституционную основу регуляторной политики государства, включаются нормы Конституции, устанавливающие принципы предпринимательской и иной экономической деятельности в стране. В качестве принципов рыночной экономики выступают общие конституционные принципы — народовластия (демократизма), правового социального государства, разделения властей, неприкосновенности собственности, свободы договора, стабильности гражданского оборота. Конституционные принципы рыночной экономики вместе с другими институциями образуют основы экономического строя Российской Федерации, представляющие собой фундаментальные устои социально-экономического конституционного строя².

Стержнем конституционных основ экономического строя России являются нормы Конституции об основных правах и свободах человека и гражданина о праве³:

- на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34);
- на свободное распоряжение своими способностями к труду, свободный выбор рода деятельности и профессии (ч. 1 ст. 37);
- на частную собственность, включая право частной собственности на землю (ст. 35, 36);
- на деловую репутацию (ч. 1 ст. 21, ст. 23);

¹ Исчерпывающий перечень оснований принудительного изъятия (по решению суда) у собственника имущества содержится в Гражданском кодексе РФ (ч. 2 ст. 235, ст. 237, 238, 239, 240, 242, 243, 306).

² См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юрист, 2002. С. 8.

³ См.: Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М.: Манускрипт, 1995. С. 115.

– на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53), и др.

Тезис о рыночно-экономических правах и свободах, обеспечивающих свободу предпринимательской и иных форм экономической деятельности, поддерживают все исследователи норм Конституции, и в этой совокупности прав они особо подчеркивают значение права частной собственности (ч. 4 ст. 35 Конституции) и гарантии права ее наследования (ч. 4 ст. 35 Конституции)¹.

Конституционную основу регуляторной политики российского государства несомненно составляют также нормы Конституции РФ о гарантиях свободы предпринимательства и иной экономической деятельности:

– о запрете экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34);

– запрете установления таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ч. 1 ст. 74);

– допущении введения ограничений перемещения товаров и услуг исключительно федеральным законом в случаях необходимости обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (ч. 2 ст. 74);

– защите и обеспечении устойчивости рубля — основной денежной единицы в Российской Федерации (ч. 1–2 ст. 75).

Статья 7 гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Здесь же закрепляется, что в Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи и другие социальные гарантии.

Законом о поправке обновлена ст. 75, а также введена новая ст. 75.1 Конституции. Новеллы направлены на расширение социальных гарантий граждан и последовательно реализуют принципы социального государства.

Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас обоснованно интерпретируют данные новеллы как «...уточняющие конституционные полномочия и

¹ См., например: Крашениников П.В. Частная собственность и Конституция России // Конституция Российской Федерации: к 15-летию принятия Основного Закона: Текст. Комментарии. М.: Статут, 2009. С. 129–135.

функции государства», которые «по своему содержанию представляют собой дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных гл. 2 Конституции, корреспондируют сформулированным в ней принципам справедливости, юридического равенства и социального государства (ст. 7 и 19). Они ориентируют всю систему публичной власти на достижение показателей, характеризующих определенный уровень социального благополучия граждан»¹. В указанном контексте комментируемые новеллы в совокупности с положениями ст. 71, 72, 114 Конституции позволяют обогатить содержание регуляторной политики государства в ее социальном аспекте, обеспечивая соответствие поставленным целям функций и полномочий органов публичной власти.

Государство, осуществляя регуляторную политику, призвано обеспечивать социальную ориентацию рыночной экономики — такую систему хозяйствования, которая характеризуется высоким уровнем экономического и социального благосостояния граждан, наличием социально-экономических институтов, деятельность которых направлена на реализацию целей социальной справедливости, защищенности, высокого уровня и качества жизни. Для целей модернизации регуляторной политики государство утвердило национальные проекты (2019—2024 гг.) — приоритетные направления развития, призванные обеспечить, в частности, успех в социально-экономическом развитии страны².

В качестве важнейших форм проявления экономических основ конституционного строя России Конституция закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и иму-

¹ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М.: Норма; ИНФРА-М, 2020. С. 73.

² Приоритетными направлениями установлены «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Экология», «Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт». Проекты разбиты на три группы: «Человеческий капитал», «Комфортная для жизни среда» и «Экономический рост». В каждую группу входит от трех до 11 федеральных проектов (см.: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817).

щества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности при запрете монополизации и недобросовестной конкуренции (ст. 34). Эта статья прямо корреспондирует с п. 1 ст. 7 и п. 1 ст. 8 гл. 1 «Основы конституционного строя». Экономической основой конституционного строя Российской Федерации является развивающееся социальное рыночное хозяйство. В его рамках производство и распределение товаров и благ осуществляются посредством рыночных отношений.

В соответствии с Конституцией государство обязано обеспечить свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестную конкуренцию и общественную пользу. Регуляторная политика в сфере экономики осуществляется государством в интересах человека и общества, а экономические отношения государство обязано выстраивать на социальном партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и покупателем.

Законом о поправке введен институт социального партнерства, а Правительство РФ уполномочено на реализацию его принципов (подп. «е.2», «е.3» п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции) в тесной взаимосвязи с правом граждан на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ст. 30).

Для формирования и осуществления регуляторной политики государства принципиальное значение имеет строгое соблюдение конституционных норм о возможном ограничении основных экономических прав и свобод. Конституция устанавливает пределы ограничения прав и свобод граждан и юридических лиц (ч. 3 ст. 55). Права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 56 Конституции не подлежит ограничению даже при условиях, предусмотренных ч. 3 ст. 55, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не подлежит ограничению в указанных условиях и право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53).

В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться

отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и сроков их действия (ч. 1 ст. 56). При этом даже в условиях чрезвычайного положения не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 20, 21, 23 (ч. 1), 24, 28, 34 (ч. 1), 40 (ч. 1), 46–54 Конституции РФ (ч. 3 ст. 56).

Следует подчеркнуть, что Конституция не содержит ограничений в отношении прав и свобод на предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность. Конституция возлагает на государство обязанность обеспечивать наиболее благоприятные условия для свободного осуществления предпринимательской деятельности.

Для организации разработки и реализации регуляторной политики государства ключевое значение имеют положения Конституции о распределении предметов ведения и полномочий в Российской Федерации. Конституция устанавливает предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определяя тем самым действенную организационную роль государства в экономической сфере, государственное регулирование экономики.

В экономической сфере в ведении Российской Федерации находятся (ст. 71):

– федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д»);

– установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического¹, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (п. «е»);

– установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки (п. «ж»)²; гражданское законодательство (п. «о»), регулирующее все виды экономических отношений и, прежде всего, рыночные;

– федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития (п. «з»);

¹ Норма в части регулирования научно-технологического развития включена в Конституцию РФ Законом о поправке. Она усиливает конституционную основу регуляторной политики российского государства, восстанавливает преемственность с советским опытом, где наука была локомотивом экономического развития, и приближает ее к лучшим зарубежным практикам (см.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 58, 151).

² В тексте Конституции РФ термин «рынок» используется однократно — в п. «ж» ст. 71.

– федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность (п. «и»)¹;

– внешнеэкономические отношения Российской Федерации (п. «л»).

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в экономической сфере находятся (ст. 72):

– вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (п. «в»);

– разграничение государственной собственности (п. «г»);

– природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры (п. «д»);

– установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (п. «л»).

Хотя в Конституции содержатся весьма фрагментарные положения о государственном регулировании экономики, тем не менее необходимость государственной регуляторной политики вытекает из самой сути российского государства, которое призвано выражать и реализовывать всеобщую волю и интересы всего населения страны (ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 3 Конституции).

Государственная регуляторная политика является основополагающим инструментом государственного воздействия на рыночную экономику². Поэтому государственную регуляторную политику следует рассматривать в качестве самостоятельной публично-правовой категории, имеющей конституционную основу.

¹ Вопросы, связанные с информационными технологиями, определяющими методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации, включены в предметы ведения Российской Федерации Законом о поправке. Конституционные подходы к регулированию соответствующих отношений влияют как на формирование информационного общества, так на экономическое развитие и в качестве составляющей входят в сферу регуляторной политики государства (см.: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 62).

² Роль и меры регуляторной политики государства в сфере экономической деятельности и предпринимательства как его существенной части являются предметом обсуждения ученых, политиков, предпринимательских кругов. Значительный вклад в разработку этой проблематики внесли юристы — Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Ю.А. Тихомиров, В.Ф. Яковлев, С.А. Сеницын, Г.А. Гаджиев, Е.П. Губин, В.В. Мельников, М.А. Егорова, Л.Ю. Кузнецов, а также экономисты — В.Л. Тамбовцев, С.Ю. Глазьев и др.

Нормы Конституции определяют содержание и назначение этой категории в структуре экономического строя Российской Федерации. В соответствии с Конституцией регуляторная политика государства обеспечивает:

- реализацию экономических основ конституционного строя;
- свободу экономической и предпринимательской деятельности как ее составной части;
- развитие всех форм собственности и гарантии их защиты;
- использование и охрану земли и природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории России;
- социальные потребности общества;
- реализацию экономических прав и свобод человека;
- регулирование экономики (предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере экономики);
- единство экономического пространства;
- свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- поддержку конкуренции и ограничение монополизма.

Общее назначение и конечная цель регуляторной политики государства в соответствии с Конституцией состоят в обеспечении стабильности общественных отношений и поступательного развития российского общества.

Для формирования и реализации государственной регуляторной политики принципиальное значение имеет новая ст. 75.1 Конституции. Ее положения указывают на то, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность. Эти новеллы конкретизируют положения о социальном государстве и соответствуют принципу недопустимости нарушения прав и свобод других лиц (ст. 7, ч. 3 ст. 17 Конституции)¹.

Государственная регуляторная политика неразрывно связана с экономической, политической, социальной обстановкой в стране и состоянием международных отношений. Будучи элементом надстройки, она органична рыночной экономике и обеспечивает ее устойчивость. Экономика России демонстрирует способность к сохранению своего потенциала в условиях пандемии, нестабильно-

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 74.

сти мировой экономики и применения экономических санкций, введенных рядом стран против Российской Федерации.

О поступательном развитии общества и эффективной регуляторной политике государства свидетельствует стабильность:

- экономического развития — бескризисное поступательное развитие экономической сферы;
- денежной системы — национальной денежной единицы;
- платежеспособности хозяйствующих субъектов и отсутствия крупных неплатежей;
- законодательства, прежде всего нормативно-правового регулирования экономических отношений;
- политической сферы, в том числе уровня демократического развития;
- нравственной сферы в обществе, в том числе степени доверия к политическим руководителям и государственным институтам;
- выполнения обязательств государством перед обществом и гражданами¹.

Осуществление регуляторной политики государством возможно исключительно на базе положений Конституции о собственности, ее формах и их равенстве, о свободе собственника, защите и охране собственности, невозможности произвольного лишения имущества, правах и свободах человека и гражданина в экономической сфере и др.

Положения Конституции являются правовым фундаментом рыночной экономики в целом и регуляторной политики и регулирующих предпринимательскую деятельность законодательных и других нормативных правовых актов в частности. В ней предусмотрены все необходимые правовые условия для рыночной экономики как материально-технической базы российского государства, в рамках которой основная хозяйственная деятельность осуществляется частными субъектами.

Потенциал Основного Закона дает возможность российскому государству проводить эффективную регуляторную политику в целях развития Российской Федерации как социально ориентированного государства с рыночной экономикой. Гарантированные Конституцией различные формы собственности, распространяющиеся в том числе на природные ресурсы, юридически обеспечивают именно такой вектор осуществления регуляторной политики государства.

¹ См.: Ноздрачев А.Ф. К 25-летию Конституции Российской Федерации. Гражданин и исполнительная власть: конституционные основы взаимоотношений // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 21–30.

В поправках, внесенных Законом о поправке и одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., впервые сформулированы положения, устанавливающие цели и механизмы государственной регуляторной политики в сфере экономики. Это, прежде всего, цели, закрепленные в ст. 75.1 Конституции.

Однако государственная регуляторная политика не должна сопровождаться избыточным вмешательством в экономическую деятельность и создавать препятствия для субъектов рыночных отношений.

Критерии такого вмешательства — эффективность и результативность государственного управления¹. Они определяют пределы и баланс государственного регулирования и рыночного саморегулирования, а также необходимость обеспечения социальной ориентации экономики, что гарантирует социально-экономическую стабильность российского общества и экономическую безопасность государства.

Регуляторная политика государства должна соответствовать принципу соразмерности (пропорциональности) и сбалансированности. Прямо в тексте Конституции такое требование к государству не сформулировано, но оно вытекает из анализа конституционных положений. Государство не вправе возлагать на граждан и юридические лица обязательства, превышающие пределы необходимости, вытекающей из публичного интереса, для достижения цели, преследуемой данной мерой.

В формировании и осуществлении регуляторной политики государства недопустима чрезмерность. Таково непреложное требование Конституции применительно к предпринимательской деятельности.

Регуляторная политика государства опирается на науку и технологии. Масштабность задач, стоящих перед современной российской наукой, невозможность их решения лишь силами научного сообщества, все большее вовлечение всех уровней публичной власти в обеспечение научно-технического и технологического прогресса потребовали создания надежного конституционно-правового фундамента и закрепления обязательств государства в этой сфере. Законом о поправке установлено новое полномочие Пра-

¹ См.: Государственное управление: в поисках результативности: сборник научных статей / под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2016; Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И. и др. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2014.

ительства РФ по обеспечению государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, реализации ее научного потенциала. Данная функция неразрывно связана с компетенцией Правительства РФ по претворению в жизнь государственной политики в области науки и технологий (подп. «в. 1» п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ).

Следует согласиться с комментарием Т.Я. Хабриевой, А.А. Клишаса о том, что «внесение изменений в статьи, которые прямо касаются обязательства государства, прежде всего в части компетенции Правительства РФ, наряду с другими нормами о науке (п. "е" ст. 71), может рассматриваться как должное конституционное обеспечение положения науки в качестве основного института "цифровой стадии" постиндустриального общества»¹.

Конституционная обязанность Правительства РФ в процессе формирования и реализации регуляторной политики — обеспечивать ускоренное модернизирование отраслей экономики и социальной сферы на основе широкого внедрения новых технологий.

Конституция возлагает на государство осуществление контроля в сфере предпринимательской деятельности в части:

- стандартов, эталонов (п. «р» ст. 71);
- ценовой политики (п. «ж» ст. 71);
- официального статистического и бухгалтерского учета (п. «р» ст. 71);
- свободы предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34);
- образования субъектов предпринимательской деятельности (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 34).

В части 1 ст. 7 Конституции Российская Федерация характеризуется как социальное государство, регуляторная политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Регуляторная политика государства, преследуя цель равномерного содействия благу всех граждан и распределения материальных тягот пропорционально их экономическому потенциалу, выступает условием социальной стабильности и в конечном счете прочности конституционного строя.

Возложение Конституцией на государство публично-правовых обязанностей означает, что государство не вправе уклоняться и тем более отказываться от их выполнения. Иные действия формируют атмосферу общественного недоверия к экономическим и социаль-

¹ Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 150.

ным институтам государства, лишают государство социальной поддержки.

Конституция устанавливает запрет на проведение государством регуляторной политики, нарушающей права и свободы граждан. С позиции конституционных положений недопустимо самоустранение государства от решения экономических и социальных проблем. Государственная регуляторная политика реализует и социальные обязанности государства, которые не могут быть переданы на откуп рыночному саморегулированию.

Регуляторная политика призвана обеспечивать социальную ориентацию экономики, достойный уровень жизни и свободное развитие человека — реализацию ст. 7 Конституции в сочетании с социальной ответственностью, что может гарантировать социально-экономическую стабильность в обществе, а в конечном счете — экономическую безопасность государства. Конституционные положения запрещают произвольное вмешательство органов публичной власти в экономическую деятельность и ее составляющую — предпринимательскую деятельность, за исключением тех случаев, когда это прямо предусмотрено законом и строго в рамках установленных компетенции и процедур.

Регуляторная политика государства также включает определенные меры стимулирования, защиты и охраны экономически целесообразных и социально значимых форм экономической деятельности и собственно регулятивных мер экономического и административного характера, связанных преимущественно с решением проблем социального характера.

Не подлежит сомнению, что не только государство воздействует на экономику и предпринимательство, но и бизнес оказывает сильное влияние на государство. Отечественные исследователи подтверждают базовую гипотезу о тесной связи государства и бизнеса и ее динамике¹. Недооценка регуляторной политики государства пагубно отражается на качестве правового регулирования бизнес-процессов, характере взаимоотношений государства и бизнес-структур и в конечном счете на динамике экономического развития страны. Отношения между государством и бизнесом носят публично-правовой характер, что не исключает наличия и частноправовых элементов².

¹ См. подробнее: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2006. С. 121 и след.

² См.: подробнее: Синицын С.А. Соотношение императивных и диспозитивных начал в методах регулирования частноправовых (гражданско-правовых) и пуб-

Исходной правовой основой взаимодействия государства и бизнеса являются нормы Конституции. Регуляторный потенциал этих элементов связан также с выполнением публично значимых задач по государственному управлению экономикой страны. Бизнес — это инициативная экономическая деятельность, осуществляемая частными лицами, предприятиями или организациями по извлечению природных благ, производству или приобретению и продаже товаров или оказанию услуг с целью регулярного получения прибыли. В России в условиях рыночной экономики он стал одним из главных занятий населения и обеспечивает экономическое и социальное развитие общества. Занятие бизнесом как видом экономической деятельности связано с личным риском и ответственностью предпринимателя.

Для деятельности предпринимателей, вступающих в отношения с государством, принципиальное значение имеет ч. 1 ст. 30 Конституции: «Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется».

В формировании и осуществлении регуляторной политики государства учитывается и норма ч. 1 ст. 32 Конституции, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Эта норма непосредственно касается и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. В статье 33 Конституции закреплена одна из основных форм взаимодействия бизнеса и государства — возможность «...обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Изучение содержания Конституции в аспекте регуляторной политики государства позволяет констатировать, что регуляторная политика выступает одним из важнейших инструментов воздействия на экономические отношения и предпринимательскую деятельность в стране.

Конституционное содержание регуляторной политики обусловлено ее определением в Конституции как исключительного предмета ведения Российской Федерации (п. «г», «д», «ж» ст. 71), и в этом качестве она обладает следующими правовыми характеристиками:

лично-правовых (административных) отношений в современном российском и зарубежном праве // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) / отв. ред. А.Ф. Ноздрачёв. М.: ИНФРА-М, 2019. С. 207 и след.

– является частью государственного суверенитета Российской Федерации и централизованной формой обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8);

– не исчерпывается полномочиями нормативного правового регулирования отношений в сфере экономической и предпринимательской деятельности;

– осуществляется в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7) в каждый конкретный период социально-экономического развития российского государства;

– обеспечивает дискреционные полномочия в определении и использовании правовых и организационных средств при ее формировании и осуществлении в Российской Федерации;

– гарантирует взаимосвязанность целей государственного регулирования отношений в сфере экономики и предпринимательской деятельности с функциями и содержанием конституционного и административного законодательства.

Необходимо преодолеть некоторый разрыв между научными концепциями развития указанных и других отраслей законодательства и политико-юридическими концепциями и стратегиями регуляторной политики в сфере экономического и социального, а также научно-технологического развития страны¹.

§ 2. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

Экономическая и политическая власть над обществом не может принадлежать рынку. История и современная реальность со всей убедительностью доказывают, что рынок сам по себе не может обеспечить жизнеспособность общества. Государство — это единственная эффективная координирующая сила, которая способна выявлять, корректировать и преодолевать конфликт частных интересов с интересами общества в целом в рамках экономических, политических, юридических и моральных ограничений².

¹ См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: ИД «Юриспруденция», 2015.

² См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Государство: преемственность и новизна. М.: ИД «Юриспруденция», 2011.

В докладе Всемирного банка «Государство в меняющемся мире» отмечается: «История с настойчивостью повторяет, что хорошее правительство — это не роскошь, а жизненная необходимость. Без эффективного государства устойчивое развитие — и экономическое, и социальное — невозможно»¹.

Все государства с рыночной экономикой осуществляют регуляторную политику (regulatory police, regulatory governance). При этом используются различные способы воздействия: "command — and — control", "transparency — and — access", "nudging" ("nudge", BIAP (Behavioral insights Applied to Police) и др.²

Регуляторная политика государства — это та реальность современных экономических отношений, с которой считается каждое государство. И Российское государство не исключение³. Ю.А. Тихомиров приходит к обоснованному выводу: «Общество все более решительно требует от государства выполнения социально значимых функций для обеспечения публичных интересов»⁴.

Реалии экономики свидетельствуют о необходимости создания организационных, правовых, финансовых и других условий и их постоянной конкретизации и детализации для эффективного функционирования рынка, поиска факторов, которые обеспечивают его оптимальное состояние или, наоборот, вызывают его отклонение и, соответственно, необходимых со стороны государства мер регулирования, способных обеспечивать нормальное функционирование рынка и нивелировать его негативные последствия для

¹ Отчет о мировом развитии. 1997. Государство в меняющемся мире. М.: Прайс-Тасс, 1997. С. 2.

² См. подробнее: Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М.: Центр стратегических разработок, 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/325697809_Regulatory_policy_in_Russia_main_tendencies_and_architecture_of_the_future; Юнусова М.А., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Формирование подразделения по поведенческому регулированию в органах государственной власти России. М., 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/326274363_Formirovanie_podrazdelenia_po_povedenceskomu_regulirovaniu_v_organah_gosudarstvennoj_vlasti_Rossii; Голодникова А.Е., Цыганков Д.Б., Юнусова М.А. Потенциал использования концепции "Nudge" в государственном регулировании // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 3. С. 36.

³ Российское руководство безоговорочно не принимает методы регулирования экономических процессов в стране, принятых в западных государствах, но и, не отрицает зарубежный опыт. Можно говорить о процессе выборочной адаптации, который гарантирует государству сохранение контроля над важнейшими отраслями экономики.

⁴ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 78.

общества посредством государственной регуляторной политики. Но проекция общественного интереса на экономическую регуляторную политику — это очень сложный процесс¹.

Государство формулирует идеологию экономического развития, определяет программы мероприятий в сфере экономики, организует их выполнение, устанавливает правила бизнес-процессов, осуществляет контроль и принимает другие меры, с помощью которых экономическая деятельность направляется, координируется и контролируется публичной властью в социальных целях. Суть регуляторной политики заключается в выработке системы методов регулирования экономических процессов в условиях рынка.

Регуляторная политика государства — одно из главных средств обеспечения жизнеспособного развития государства, общества и экономики. В условиях современных вызовов и угроз государственная регуляторная политика, нормативно-правовое регулирование бизнес-процессов и национальная система управления и контроля (надзора) в сфере экономики становятся особенно востребованными.

Государственное регулирование рыночных процессов более гибко и эффективно реагирует на вызовы и угрозы времени, чем прямой государственной контроль. Государство обязано использовать специфические властные функции для управления рыночными процессами и добиваться максимальной пользы для общественного блага.

В отличие от государственного регулирования рыночной экономики, которое является предметом законодательства², государственная регуляторная политика — своеобразный продукт, произведенный на политическом рынке, структура и разработка которого определяются политическими процессами и опосредуются политико-юридическими актами. Теория государственной регуляторной политики оперирует рыночными понятиями, характерными для экономического рынка, — «интерес», «спрос», «предложение», «равновесие» и «цена»³.

¹ См. подробнее: Клименко А.А., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 7 и след.

² См.: Губин Е.П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; Его же. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2006.

³ См.: Тамбовцев В.Л. Теории государственного регулирования экономики. М.: Проспект, 2016.

В своей регуляторной политике государство не подменяет собой собственно рыночные механизмы функционирования сфер частного сектора, а опирается на них в интересах развития национальной экономики. В экономической литературе подчеркивается, что регуляторная политика это система постоянных отношений между государством, бизнесом и гражданским обществом по поводу выработки регуляторных решений и контроля за последующим их исполнением¹.

Рынок не может заменить регулирующие функции государства, так же как государство не может заменить рыночные структуры.

Существуют веские причины того, почему рыночные процессы необходимо регламентировать методами государственного регулирования, управления, контроля (надзора) (естественные монополии, внешние угрозы и вызовы, международные санкции, проблемы обеспечения общественного благосостояния и др.). Рыночное регулирование не отвечает также полностью назначению «эффективного менеджера» для проблемных отраслей и территорий, что отражается на общей социально-экономической ситуации в стране. Все эти факторы значительно затрудняют саморегулирование рыночных механизмов, объективно требуют вмешательства государства.

Регуляторная политика в широком смысле — это мягкая форма государственного управления экономикой. Она призвана давать конкретные ответы на конкретные проблемы, опираясь в интересах государства и общества на логику рыночных отношений, согласно которым действуют «объекты регулирования» — субъекты экономического рынка. В специальной литературе обоснованно говорится о неправомерности противопоставления государственного регулирования рыночному². «Мощь государства должна конвертироваться в его способности корректировать положение дел в рыночной экономике в лучшую сторону»³. И это именуется регуляторной политикой.

В российской юридической литературе термины «регуляторная политика» и связанные с ним термины «регуляторная гильотина», «регуляторная реформа» до настоящего времени не использовались⁴.

¹ См.: Масленников Н.И. Экономическая политика: риски 2019 года // Труды ВЭО России. 214 Т. 2020. С. 471.

² См.: Клименко А.В., Минченко О.С. Указ. соч. С. 8.

³ Масленников Н.И. Указ. соч.

⁴ «В российском научном сообществе термин "регуляторная реформа", впрочем как и "регуляторная политика", особо не популяризован, в отличие от исследования данных феноменов в зарубежной литературе и активного продвижения

Обращение к этим терминам связано с их появлением в российском политическом лексиконе.

Эти термины импортированы в Россию¹. Однако, хотя термин «регуляторная политика» и не употреблялся в советском и российском законодательстве, программы регулирования экономики и совершенствования государственного управления разрабатывались и успешно реализовывались. Разумеется, что принципы, формы и методы программирования и реализации программ были совершенно иными, потому что иной была экономическая основа государства, базирующегося на государственной собственности.

Содержание понятия «регуляторная политика государства» и связанных с ним понятий с необходимой точностью не установлено. Дать полноценное определение этому понятию — задача и научной доктрины административного права, и административного законодательства. Но некоторые характеристики понятия «регуляторная политика» необходимо и можно выявить.

Исходя из названия рассматриваемого вида государственной деятельности, признаваемого отечественной экономической и юридической наукой, можно сказать, что регуляторная политика — это политико-юридическая проекция развития рыночной экономики, определяющая ориентиры (реперные точки) ее будущего состояния. Она отражает политико-юридические взгляды в обществе и государстве на задачи и потребности развития рыночной экономики.

Содержательно понятием «регуляторная политика» охватывается широкий спектр правовых и неправовых форм регулирования государством экономической деятельности: определение целей, задач и временных интересов развития рыночной экономики; определение пределов и методов государственного регулирования бизнес-процессов, включая создание различных условий допуска на рынок, установление требований к продукции, услугам и процессам, контрольно-надзорные процедуры, запреты, разрешения, ограничения, преференции, механизмы государственной поддержки и т.д. Нормативно-правовое регулирование непосредственно

регуляторных реформ Организацией экономического сотрудничества и развития» (Эльмурзаева Р.А. Предпосылки становления и развития регуляторных реформ // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2016. № 40-2. С. 28–32).

¹ «Осознание взаимосвязи различных контекстов регулирования остается злободневным вопросом из-за угрозы потери идентичности государств в силу активного экспорта реформ, порой неоправданного с точки зрения устоявшихся исторических, культурных особенностей развития» (Эльмурзаева Р.А. Указ. соч. С. 29).

определяет содержание регуляторной политики и ее направленность.

Неэффективные правовые средства, избыточное правовое регулирование, запаздывание с принятием нормативных правовых актов и их своевременной отменой, «гонка» с постоянно меняющимся законодательством и прочее приводят к формированию «ущербной» регуляторной политики и необходимости обширного реформирования в кратчайшие сроки данной сферы государственной деятельности. Мы являемся свидетелями крупномасштабной реформы регуляторной политики, проводимой в настоящее время в стране под общей эгидой «регуляторной гильотины», связанной с ревизией обязательных требований к предпринимательской деятельности и процедур контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики. Осуществляемая «регуляторная гильотина» — частный случай реформы регуляторной политики, проводимой на постоянной основе.

Экономика России находится в центре регуляторной политики государства с 1990-х гг. Начавшиеся в те годы рыночные преобразования — формирование мощного слоя частных собственников, утверждающих рыночную экономику; обеспечение конкурентной среды и демонаполизация; либерализация цен; привлечение иностранных инвестиций и т.д.¹ — продолжают и в настоящее время в сфере государственного регулирования. Это определяется тем, что проводимые преобразования имеют принципиально новую — рыночную — основу, не имевшую ранее места в социально-экономическом строе России.

Речь идет о регуляторной политике, суть которой состоит в установлении единых бизнес-правил, предусматривающих четкие и транспарентные рамки конкуренции и предпринимательской деятельности (без этого экономика и рынок не работают). Содержанием регуляторной политики охватываются преобразования де-

¹ См.: Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости РСФСР. 1991. № 27. С. 927; Постановление Верховного Совета РФ от 11 июня 1992 г. № 2980-1 «Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год» // Российская газета. 1992. № 156; Постановление Правительства РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 55 «О мерах по либерализации цен» // Российская газета. 1991. № 284–285; Указ Президента РФ от 29 января 1992 г. № 65 «О свободе торговли» // Российская газета. 1992. № 27; «Государственная программа приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий в Российской Федерации» (утверждена Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2284) // САПП РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

тельности самого государства, адекватные требованиям рыночной экономики¹, и постоянная корректировка регулируемых отношений между субъектами рынка в соответствии с потребностями экономического и социального развития страны в долгосрочной перспективе.

В общем виде задача регуляторной политики заключается в определении целей и приоритетов регулирования экономического поведения субъектов рынка, оценке регулирующего воздействия и результативности мер регуляции, корректировка целеполагания. Основная юридическая задача состоит в том, чтобы обеспечить актуальность регуляторных нормативных актов и адаптировать правовую базу к текущим ситуациям осуществления регуляторной политики.

«Стартап» (от англ. startup— начало процесса) регуляторной политики как принципиально новой экономической политики Российского государства проходил в условиях слома социалистической системы хозяйствования, общественного, экономического и финансового хаоса и авантюры.

Соответственно начало регуляторной политики ознаменовалось полной отменой старого (советского) хозяйственного регулирования, дерегулированием (отмена государственных контролей и ограничений, разрешений; упрощение или отмена стандартов надзора; доступ иностранных инвесторов и т.д.); масштабной приватизацией и реструктуризацией государственных и муниципальных предприятий в различных отраслях экономики; либерализацией рынков (отменой контроля за ценами и заработной платой; ликвидацией запретов на экспорт, отказом от использования импортных квот и др.).

¹ В Концепции административной реформы в Российской Федерации (на 2006–2008 годы) в качестве ее целей определялись: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, прекращение избыточного государственного регулирования, развитие системы СРО в области рыночной экономики, уменьшение объемов административных барьеров, расширение участия экономических субъектов в деятельности государственных и муниципальных органов, увеличение партнерских отношений властных органов и бизнес-структур и др. В результате указанных преобразований существенно иной стала и регуляторная политика государства. В последующие годы процесс административных изменений был продолжен с ориентацией на оптимизацию инструментов регулирования, сокращение административных барьеров, повышение открытости и прозрачности административных органов (см.: Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006).

Государство стремилось адаптироваться к рыночным условиям, находилось в постоянном контакте с бизнес-структурами, пытаясь улавливать тенденции и направленность развития рыночной экономики¹.

В последующие годы предоставление равных условий на рынке для всех субъектов, устранение избыточных административных барьеров², дерегулирование, регламентация контролирующих функций государства, государственная поддержка (особенно малого и среднего бизнеса) стали основными направлениями регуляторной политики государства по созданию благоприятных условий для «рыночных процессов в стране»³.

В настоящее время в авангарде регуляторной политики — пересмотр требований, предъявляемых к предпринимательской деятельности⁴, и совершенствование федерального регулирующего контроля и надзора⁵.

¹ См.: Ясин Е.Г. Развитие постсоветской экономики: из прошлого в будущее. М., 2017; Яковлев В.Ф. Россия, экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000.

² См.: Жулин А.Б., Кнутов А.В., Минченко О.С. и др. Знакомьтесь, административные барьеры, или Государственное регулирование бизнеса по-русски. Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики. М.: Новое издательство, 2014.

³ Данная позиция государства нашла отражение во многих политико-юридических документах и нормативных актах (см.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р); Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы...» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-Р)).

⁴ С юридической точки зрения важно отметить, что упускается в публикациях о регуляторной политике. Большое количество норм и требований к предпринимательской деятельности обуславливало отсутствие единой и последовательной административной и судебной практики. Административные органы и суды сталкивались с трудностями при квалификации действий виновных лиц в сфере бизнеса и допускали ошибки правового характера, а предприниматели — с трудностями применения норм, создающих требование к осуществлению предпринимательской деятельности. Поэтому необходимость обновления, упрощения системы требований и придания ей прозрачности предполагала «гильотину». Принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях» (СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007) создало правовую основу для реализации механизма «регуляторной гильотины».

⁵ Институциональная основа контроля (надзора) и в прошлом, и в настоящее время представлена федеральными органами исполнительной власти, надзорами, а нормативная основа была представлена тысячами нормативных актов, кото-

Бизнес с неизбежностью диктует необходимость учета «верховенства экономики» в регуляторных решениях. Требование о принятии решений о регулировании с оценкой результативности (в терминах «затрат и выгод» (Cost benefit analysis)) вводится уже в середине 1990-х гг.

Юридически это впервые было закреплено в Федеральном законе от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹, который фактически впервые заложил основные требования к инструментам регулирования для достижения общественно значимых экономических результатов.

В дальнейшем принятие решений о регулировании в терминах «затрат и выгод» становится обязательным общим требованием для всей системы государственного управления².

В целях обеспечения соответствия нормативной правовой базы системе инструментов и механизмов государственного управления по результатам «баланс затрат и выгод» введен в качестве юридического требования экономического обоснования проектируемых государственных решений (нормативных актов). Введение формата «затрат и выгод» в качестве обоснования регуляторных решений имеет не только экономическое значение, но и демократические обоснования с позиций обеспечения публичности принимаемых

рые с момента образования Российской Федерации не демонстрировали тенденцию к формированию характеристик, отвечающих запросам предпринимательского сообщества. Подчеркнем, принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007) исправило эту ситуацию (см. подробнее: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад — 2014. М.: Макс Пресс, 2015; Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н. Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 7–25.

¹ Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378).

² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378; Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждении стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» // СЗ РФ. 2015. № 35. Ст. 4989.

регуляторных решений, прозрачности бюджетных расходов, подотчетности регуляторных органов и др.¹

Содержательно практика регуляторной политики применительно к анализу затрат и выгод во многом представлена в работах авторитетных экономистов, философов, социологов, политологов².

Российская регуляторная политика ориентирована на достижение национальных целей развития, а применение тех или иных регуляторных мер включает в себя качественную и количественную оценку (сопоставление) экономических, социальных и экологических выгод с затратами (с учетом распределения затрат по видам регулирования) при обязательном требовании максимизации чистых выгод³.

Необходимость тех или иных регуляторных действий государства не рассматривается как самоцель, а их отсутствие в той или иной сфере автоматически не расценивается как проблема. Такой подход неизбежно вел бы к избыточности государственного вмешательства в экономику.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 (в ред. от 15 октября 2016 г.) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491; Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 82 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

² Государственное управление: в поисках результативности: сб. научных статей / под науч. ред. В.А. Мац и С.Е. Нарышкина. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2016; Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И. и др. Внедрение управленческих результатов в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения. М.: Дело, 2014; Мац В.А., Южаков В.Н., Покида А.Н. и др. Оценка результативности реформирования административных публичных услуг // Государственное управление: в поисках результативности. М., 2016. С. 79–112.

³ См.: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 26 (ч. 1). Ст. 3378; Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 34. Ст. 4895; Постановление Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов Стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6253.

В качестве обязательного требования обоснования необходимости принятия соответствующих регуляторных решений рассматриваются задачи обеспечения национальной безопасности, экономического суверенитета страны, технико-технологического развития; социальные задачи — защита здоровья, охрана природы и иные предусмотренные законом социальные ценности; наличие другой общественно значимой проблемы и невозможность ее решения без вмешательства государства.

Регуляторная политика российского государства — это обусловленное объективной необходимостью регулирование экономической деятельности и ее составной части — предпринимательской деятельности, которое выражается в выработке и обосновании системы идей (концепций) развития экономики страны и механизма правового воздействия на отношения в сфере предпринимательской деятельности в целях обеспечения (защиты) публичного (общественного) интереса.

Таким образом, регуляторная политика государства имеет доктринальную (концептуальную) основу и нормативно-правовую. Первая состоит из различных политико-юридических программно-доктринальных документов и актов стратегического социально-экономического планирования (стратегии, доктрины, концепции, программно-целевые акты), вторая — из актов публичного законодательства, преимущественно административно-правовой принадлежности, которые юридически опосредуют регуляторную политику государства.

Следует подчеркнуть, что регуляторная политика государства осуществляется не только посредством формулирования концепций, норм и правил, требований, условий и т.д., но и через другие институты, когда это целесообразно и возможно (управленческие действия, контроль (надзор) за деятельностью рыночных структур, использование альтернативных мер регулирования и дерегулирования).

Регуляторная политика государства не является одномоментным действием — это продолжительный процесс государственной деятельности.

Регуляторная политика — это процесс, включающий и этап формулирования целей и задач регулирования, и этап формулирования норм и правил, и этап их конкретного применения. При этом следует учитывать, что одновременно с этим процессом происходит постоянное изменение контента, в котором действуют рыночные структуры — объекты регуляторной политики. Иногда, чтобы достичь желаемых последствий (результатов), государству

достаточно сформулировать нормы и довести их до сведения объектов регулирования — соответствующих рыночных структур.

Но в некоторых случаях регулирование оказывается более сложным процессом, в который вовлекаются органы и организации, не являющиеся ни законодательными, ни исполнительными. Речь идет, например, о саморегулируемых организациях, которые по некоторым аспектам представляют собой один из современных инструментов регулирующего государства. Президент РФ по этому поводу дал следующую установку: «Рассчитываю, что саморегулирование станет одним из столпов сильного гражданского общества в России»¹. В Концепции совершенствования механизмов саморегулирования² саморегулирование рассматривается не в качестве альтернативы государственному регулированию, как ошибочно полагают некоторые исследователи³, а как его необходимый компонент. В концепции подчеркивается, что формирование института саморегулируемых организаций является не только способом реализации государственной политики по созданию благоприятных условий для развития экономики, реализуемому путем упразднения излишних и дублирующихся административных функций государства и делегирования соответствующих полномочий саморегулируемым организациям, но и способом стимулирования самоорганизации предпринимательского (профессионального) сообщества для обеспечения профессиональных и публичных интересов⁴. В концепции также отмечается, что саморегулирование позволяет обеспечить необходимый уровень профессионального представительства рынка в диалоге с властью в вопросах защиты своих интересов и прав, а с потребителями — в вопросах защиты их прав; персонифицировать наиболее авторитетных и компетентных, по мнению представителей рынка, участников. Кроме того, подчеркивается роль саморегулируемых организаций как компетентных профессионалов, которые могут обеспечить квалифицированный диалог пред-

¹ Путин В.В. Демократия и качество государства. URL: <http://www.puth-itogi.ru/2012/02/06/statya-v-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva/>

² СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 458.

³ См.: например: Крючкова П.В. Саморегулирование как дискретная институциональная альтернатива регулирования рынков: дис. ... д-ра экон. наук. М., 2006. С. 3; Субанова Н.В. Саморегулирование как альтернатива лицензированию предпринимательской деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 76–81.

⁴ Под публичным интересом в данном случае понимается обеспечение прав и законных интересов потребителей товаров, работ и услуг, членов саморегулируемых организаций, а также государства как гаранта соблюдения указанных прав.

принимательского сообщества с органами государственной власти как в сфере формирования политики по развитию соответствующей отрасли, так и при разрешении конфликтных ситуаций. Для обеспечения реализации указанных задач саморегулируемые организации наделены Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»¹ соответствующими правами и функциями².

¹ СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6076.

² В их числе полномочия, которые важны в аспекте формирования регуляторной политики государства:

– представлять интересы членов саморегулируемой организации в их отношениях с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

– от своего имени оспаривать в установленном законодательством Российской Федерации порядке любые акты, решения и (или) действия (бездействие) органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, нарушающие права и законные интересы саморегулируемой организации, ее члена или членов либо создающие угрозу такого нарушения;

– участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направлять в соответствующие органы власти заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов нормативных правовых актов;

– вносить на рассмотрение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предложения по вопросам формирования и реализации соответственно государственной политики и осуществляемой органами местного самоуправления политики в отношении предмета саморегулирования;

– запрашивать в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления информацию и получать от этих органов информацию, необходимую для выполнения саморегулируемой организацией возложенных на нее федеральными законами функций, в установленном федеральными законами порядке.

Помимо Федерального закона «О саморегулируемых организациях» законодательство Российской Федерации содержит ряд нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности. Положения специальных (отраслевых) федеральных законов могут определять те или иные особенности деятельности саморегулируемых организаций в отдельных отраслях и учитывать специфику таких отраслей.

К указанным федеральным законам, в частности, относятся: Градостроительный кодекс РФ (в отношении саморегулируемых организаций, основанных

на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства); Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» (в отношении саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов) (СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870); Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (в отношении саморегулируемых организаций оценщиков) (СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3813); Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» (в отношении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций операторов электронных площадок) (СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190); Федеральный закон «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в отношении саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в букмекерских конторах и саморегулируемых организаций организаторов азартных игр в тотализаторах) (СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 7); Федеральный закон «Об аудиторской деятельности» (в отношении саморегулируемых организаций аудиторов) (СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 15); Федеральный закон «О кредитной кооперации» (в отношении саморегулируемых организаций кредитных кооперативов) (СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3627); Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в отношении саморегулируемых организаций в области энергетического обследования) (СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711); Федеральный закон «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» (в отношении саморегулируемых организаций актуариев) (СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5632).

Возможность объединения субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в саморегулируемые организации предусмотрена следующими федеральными законами: Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в отношении саморегулируемых организаций виноградарей и виноделов) (СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553); Федеральный закон «О рекламе» (в отношении саморегулируемых организаций в сфере рекламы) (СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232); Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» (в отношении саморегулируемых организаций в сфере кадастровой деятельности) (СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344); Федеральный закон «О патентных поверенных» (в отношении саморегулируемых организаций патентных поверенных) (СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 24); Федеральный закон «О теплоснабжении» (в отношении саморегулируемых организаций в сфере теплоснабжения) (СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4159); Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (в отношении саморегулируемых организаций медиаторов) (СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162).

Кроме того, принят Федеральный закон «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4349), который вступил в силу в январе 2016 г.

Укрепление позиций саморегулирования облегчает задачу государственного регулирования рыночной экономики.

Как уже отмечалось, регуляторная политика является направлением деятельности российского государства начиная с периода разгосударствления собственности и создания рыночной экономики, что позволяет считать ее самостоятельной экономической функцией государства, обусловленной конституционным статусом государства как суверенного правового и социально ориентированного. Неотъемлемость этой функции и статуса государства подтверждается тем, что посредством регуляторной политики создается оптимальный режим функционирования экономики страны в целом — материальной основы общества и государства. Самостоятельность этой функции обусловлена спецификой объекта воздействия — сферы бизнес-процессов в экономике — и особенностями методов государственного воздействия.

Необходимость регуляторной политики государства как самостоятельной функции государства определяется ее социальной ценностью, обусловленной направленностью на выполнение публичных задач уполномоченными субъектами в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (рыночных отношений, где господствует частный интерес) с использованием административно-правовых средств воздействия.

Регуляторная политика государства является сосредоточием противоречивых экономических, политических и социальных интересов. Роль используемых административно-правовых средств состоит в предотвращении и разрешении разнообразных противоречий и реализуется через их регулятивные свойства.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007) в качестве дополнительных механизмов, обеспечивающих перевод государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в формат стимулирования добросовестного поведения контролируемых лиц по соблюдению ими обязательных требований, предусматривает возможность добровольного использования негосударственных форм контроля и независимой оценки соблюдения ими обязательных требований. К таким формам закон относит самообследование и самостоятельную оценку соблюдения обязательных требований (ст. 51), оценку соблюдения обязательных требований независимыми организациями, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции (ст. 54); контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов (ст. 55). Заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора страхования рисков причинения вреда (ущерба) не освобождает контролируемое лицо от проведения контрольно-надзорных мероприятий, но учитывается при определении категории риска причинения вреда (ущерба) и индикаторов риска нарушения обязательных требований (ч. 7.6 ст. 23).

Именно государство как регулятор реализует меры, направленные на достижение ощутимых, предвидимых и желательных последствий в рамках реальной ситуации, то есть таких последствий, которые предопределяются государством, а не рыночными структурами.

Государство может применить разнообразные регуляторные меры: подавление нежелательной деятельности посредством запретительных предписаний; стимулирование отказа от таких действий путем компенсации потерь, вытекающих из такого отказа; интенсификацию желательных действий. Государство предпринимает меры, которые нельзя оценивать как принуждение или поощрение, они являются юридическим средством желаемого положения вещей, поддерживаемого бизнес-сообществом и обществом в целом.

Регуляторная политика обладает публичными свойствами, что определяется необходимостью защиты не только публичных (общественных) интересов, но и частных интересов предпринимателей. Защита частных интересов субъектов предпринимательской деятельности выражается в определении обязательных требований к ее осуществлению, охране прав и законных интересов субъектов. Отношения в сфере предпринимательства являются социально значимыми, а важным условием выполнения государством социальных функций признана необходимость административно-правового регулирования предпринимательской деятельности. Регуляторная политика имеет важное социально-экономическое значение и учитывается при формировании иных направлений политики государства — социальной, финансовой, бюджетной, военной и др.

Государственная регуляторная политика в целом осуществляется посредством реализации функций органов государственной власти всех ветвей — законодательной, исполнительной и судебной, занимающихся экономикой, финансами, кредитами, денежным обращением, социальной сферой и т.д., то есть всех субъектов, действующих во имя изменения ситуации в экономике, в социальной сфере, финансах в желательную, прогнозируемую сторону.

При этом если в деятельности законодательной власти — Федерального Собрания РФ — по выработке и осуществлению регуляторной политики доминирует правовая составляющая, то органы исполнительной власти используют как правовые, так и организационные и контрольные инструменты воздействия. Правительство РФ представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе и об осуществлении государственной регуляторной политики. Нормами осуществления регуляторной политики являются политико-юридические (кон-

цептуальные), нормативные и иные правовые акты. И все же обозначенный подход носит слишком общий характер, что не позволяет выделить «регуляторную политику государства» среди других видов государственной политики и других форм государственной деятельности. Поэтому к определению государственной регуляторной политики представляется оправданным более узкий и конкретизированный подход.

Анализ политико-юридических актов и документов свидетельствует о том, что суть государственной регуляторной политики это руководство средствами, имеющимися в распоряжении государственного аппарата, деятельностью субъектов рыночных отношений — частных предприятий (фирм, компаний и т.д.) — в соответствии с целями, направлениями и критериями, выработанными в интересах российского общества.

Регуляторная политика государства включает в себя следующие элементы: 1) официальное формирование некоторых ценностей, целей, позиций с точки зрения интересов всего общества; 2) регулирующий субъект, наделенный нормативными полномочиями — правами принимать решения, изменять контекст (условия), в котором действует регулируемый субъект (причем регулируемый субъект может быть с этими решениями не согласен), включая право принуждения к требуемому поведению); 3) забота о том, чтобы частные субъекты (предприятия и т.п.) действовали в благоприятных условиях; 4) отбор наиболее эффективных инструментов воздействия, разработка и применение обязательных требований, норм, правил, условия, стандартов, в том числе тех, которые влекут за собой санкции — поощрение или наказание.

Основную институциональную роль и в формировании национальной регуляторной политики, и в ее реализации играет Правительство РФ. Конституция (ст. 114) возлагает на Правительство РФ функции регулирования экономических процессов, поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, сохранения и развития ее научного потенциала, содействия предпринимательству и развития частной инициативы и др.¹

Состав полномочий Правительства РФ в сфере экономики по сравнению с полномочиями, закрепленными в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», дополнен полномочиями по выработке государственной технологической политики, государственной политики в сфере стандартизации и мер по их реализации,

¹ См. подробнее: Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Указ. соч. С. 150–154.

а также полномочиями по содействию развитию предпринимательства и частной инициативы, что обусловлено конституционными преобразованиями в соответствии с Законом о поправке.

Общая направленность конституционных преобразований в сфере экономики концентрируется на технологическом развитии Российской Федерации, что определяется необходимостью опережающего развития России в данной области. Россия исторически является одной из стран, определяющих технологическое развитие человечества в целом. В настоящее время в условиях перехода глобальной экономической системы к новому технологическому укладу цель приоритетного развития технологий в Российской Федерации, неоднократно провозглашаемая на уровне различных нормативных актов, получила адекватное правовое обеспечение через признание Правительства РФ органом, непосредственно отвечающим за определение и реализацию технической политики в рамках государственной регуляторной политики.

В числе новелл регуляторной политики — полномочие Правительства РФ по содействию развитию предпринимательства и частной инициативы, что предполагает создание для национального бизнеса благоприятных и комфортных условий реализации предпринимательского потенциала граждан. Решение этих задач предусматривает формирование системных основ для долгосрочной конкурентоспособности Российской Федерации, базирующейся на гибкой и адаптивной современной экономике. Правительство РФ в течение последних лет в рамках регуляторной политики формирует и реализует ряд программ и проектов, направленных на достижение национальных целей развития Российской Федерации и стимулирующих повышение активности предпринимательства и частной инициативы.

Важную координирующую роль в сфере выработки и реализации регуляторной политики выполняет Минэкономразвития России — центральный федеральный орган исполнительной власти, который обеспечивает формирование государственной политики в сфере экономического развития. Оно согласовывает принимаемые нормативные правовые акты, обеспечивает надлежащий межведомственный обзор проектов нормативных правовых актов в сфере экономики. В структуре Минэкономразвития России координирующая роль в сфере оценки регулирующего воздействия и фактического воздействия возложена на департамент регуляторной политики.

Также следует указать и на организационные особенности регуляторной политики — принцип разделения предметов ведения и

полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации с учетом региональных экономических и предпринимательских условий восполняют федеральные пробелы регуляторной политики. Федеральное регулирование обеспечивает единство требований к предпринимательской деятельности, решает проблемы регулирования относительного риска в сфере охраны здоровья населения, безопасности общества, охраны окружающей среды.

Особенность регуляторной политики государства заключается в том, что в ее выработке и осуществлении важная роль принадлежит бизнес-объединениям (организациям предпринимателей), которые являются посредниками между экономикой и государственной политикой, представляя в этих отношениях интересы бизнеса.

Е.П. Губин абсолютно правильно отмечает, что «...у предпринимателей имеется интерес, заключающийся в участии в формировании соответствующей политики государства по отношению к предпринимательству и влиянии на формирование условий применения соответствующих средств государственного регулирования. При этом предпринимательские интересы отражают как частные интересы отдельных предпринимателей, так и общие интересы, представляемые государством»¹.

По мере усложнения регуляторной политики государства — увеличения политико-юридических актов регулирования и усложнения содержания доктрин, концепций, программ и т.д., нормативно-правовой основы регуляторной политики — роль бизнес-объединений возрастает. И государство «...заинтересовано в наиболее эффективной реализации принадлежащих ему функций в сфере экономики и предпринимательства через согласование и обеспечение своих интересов...»² в отношениях с бизнес-сообществом.

Постоянное и тесное сотрудничество и взаимодействие государства и бизнес-структур объективно обусловлено. В современных условиях рыночного высокотехнологического развития государство не может оставаться единственной главной организацией, ответственной за обеспечение эффективного и результативного развития рыночной экономики. В силу объективной реальности роль союзов и ассоциаций предпринимателей в выработке путей экономического развития страны и правил работы на рынке неизбежно возрастает. Они являются носителями интересов отечественного

¹ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2006. С. 122.

² Там же. С. 122.

предпринимательства и осуществляют их представительство и внутри страны, и на международной арене. Союзы предпринимателей способны профессионально исследовать современные экономические, политические и иные процессы и оценивать их влияние на развитие предпринимательской деятельности.

Все основные решения в сфере экономики принимаются с учетом мнения представителей бизнеса. Об этом неоднократно заявляло высшее руководство страны. Встречи Президента РФ с руководителями бизнеса, частных и государственных организаций традиционно проходят в конце (декабре) каждого года — обсуждаются вопросы взаимодействия бизнеса и власти, подводятся итоги года. Ученые обращают внимание на то, что современный формат регулирования должен базироваться на привлечении субъектов предпринимательской деятельности к выработке норм и их гибкости¹. Выступая на инвестиционном форуме в Сочи, вице-президент Центра стратегических разработок М. Шклярук отметила, что «современная цифровая экономика подразумевает скорость. Нужны инструменты, которые позволяют адаптироваться к этой скорости и менять нормы там, где необходимо»².

Участие в выработке и реализации регуляторной политики государства организаций, представляющих интересы деловых кругов как в России, так и на международном уровне (Российский союз промышленников и предпринимателей³, «Деловая Россия» — общероссийская общественная организация, представляющая интересы частных несырьевых компаний⁴, общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»⁵, Торгово-промышленная палата РФ — старейшее объединение предпринимателей в стране⁶, Ассоциации экономическо-

¹ См.: Аганина Р.Н., Андропова Т.А. Модернизация института государственного контроля предпринимательской деятельности // Право и политика. 2020. № 2. С. 36–47.

² URL: <https://www.csr.ru/ru/news/tssr-na-investitsionnom-forume-v-sochi/>

³ Российский союз промышленников и предпринимателей действует на основании Устава, утвержденного общим собранием учредителей 19 декабря 2005 г.

⁴ «Деловая Россия» действует на основании Устава, утвержденного на учредительном съезде 17 октября 2001 г.

⁵ «ОПОРА России» действует на основании Устава, утвержденного учредительным съездом 10 сентября 2002 г.

⁶ Торгово-промышленная палата действует на основании Закона РФ от 7 июля 1993 г. № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах Российской Федерации» и Устава Торгово-промышленной палаты РФ, утвержденного учредительным съездом ТПП РСФСР 19 октября 1991 г.

го взаимодействия субъектов Российской Федерации¹ и др.²), делает сам процесс государственного регулирования менее зависимым от политической конъюнктуры и более эффективным, поскольку такие организации выведены из-под влияния возможных источников давления на их деятельность.

В стране создана правовая база для организации и учета предложений и инициатив предпринимательских организаций, а также для учета результатов работы общественных советов, комиссий при государственных органах проведения общественных слушаний и экспертиз; используются современные технологии (онлайн-сервисы, порталы и т.д.) в процессе выработки регуляторных решений. Правительство РФ гарантирует понятность целей, методов и критериев оценки решений и результатов регуляторной политики для бизнес-структур.

Как видно, государственная регуляторная политика такой специфической и особо значимый вид государственной деятельности, который объединяет элементы и правового, и экономического регулирования отношений между субъектами экономической и предпринимательской деятельности, а также административных и экономических отношений между самими регуляторными органами и другими органами государственной власти и бизнес-структурами. Основное предназначение регуляторной политики государства состоит в определении национальных целей, задач, направлений, мероприятий и временных интервалов их осуществления в сфере экономики, в недопущении принятия экономически необоснованных и неэффективных регуляторных актов государства, в уменьшении вмешательства государства в деятельность субъектов рыночных отношений и использовании широкого набора рычагов как основного инструмента государственного регулирования, направленного на стимулирование открытой легальной предпринимательской деятельности субъектов экономических отношений и минимизации теневого бизнеса³.

¹ В Российской Федерации функционирует шесть ассоциаций на основании Федерального закона от 21 декабря 1999 г. «Об общих принципах организации деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».

² В стране действует 26 союзов предпринимателей в различных сферах в целях координации предпринимательской деятельности, представления интересов в государственных органах, содействия развитию соответствующих производственных комплексов и функционированию рынков.

³ Минимизация теневого бизнеса — процесс выхода из такого состояния, при котором значительная часть торговых и финансовых операций проходит вне государственного контроля и учета.

Государственная регуляторная политика представляет собой специфическое воздействие государства на бизнес-процессы путем принятия регуляторных решений в форме нормативных правовых актов, правовых актов индивидуального регулирования, организации управления в различных сферах экономики, в том числе контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований в сфере предпринимательской деятельности, а также применение мер юридической ответственности к нарушителям этих требований.

Особенность государственной регуляторной политики как разновидности государственной деятельности в условиях рыночной экономики проявляется в ее осуществлении на основе специальных принципов, а также в том, что между государством и бизнес-структурами складываются как публично-правовые отношения, так и государственно-частные партнерские отношения, опосредуемые различными отраслями права, прежде всего гражданским правом. Для достижения национальных целей и решения задач эффективного развития экономики регуляторная политика должна отвечать следующим принципам:

– *законность*. Суть законности в регуляторной политике состоит в строгом соблюдении всех имеющих отношение к делу требований Конституции и российского законодательства. Все решения регуляторными органами принимаются на основе Конституции и федеральных законов, регулирующих отношения в сфере экономики и предпринимательства¹. На каждом этапе социально-экономического развития регуляторная политика непосредственно вытекает из конституционных положений и ориентирована государственными политико-юридическими документами;

– *прозрачность*. Все процедуры выработки регуляторных решений уполномоченными органами являются объективными, своевременными, транспарентными и недискриминационными. Проекты документов регуляторной политики подлежат публичному обсуждению. Замечания, предложения, инициативы, итоги общественного обсуждения проектов регуляторных решений подлежат обязательному рассмотрению и учету общественного мнения регу-

¹ Формирование и реализация регуляторной политики должны происходить в более тесной связи с Конституцией РФ и быть направлены, прежде всего, на реализацию ее положений об экономической основе и предпринимательской деятельности в стране. В прошлые годы между ними существовал разрыв, обрекавший конституционные нормы на бездействие и появление многочисленных административных барьеров в предпринимательской деятельности, что привело к необходимости «регулятивной гильотины».

ляторными органами. Принятые регуляторные решения своевременно в обязательном порядке доводятся до бизнес-структур и их объединений. Определение и мониторинг достижения конечных результатов регуляторной деятельности и механизмов их достижения осуществляются с участием законодательных бизнес-структур, научных и экспертных организаций;

– *экономическая обоснованность*. Обоснованность регуляторного решения определяется необходимостью государственного регулирования экономических отношений с целью решения конкретной экономической или социальной проблемы. При определении способов и методов решения проблемы подлежат рассмотрению все альтернативы с учетом ресурсных потребностей на реализацию соответствующих решений. Не может быть регуляторных актов, не предусматривающих решение соответствующих экономических или социальных проблем. При выработке решений регуляторные органы руководствуются соответствующими экономическими расчетами, касающимися будущих затрат, которые будут понесены в результате принятия того или иного решения;

– *эффективность*. Мера эффективности регуляторной политики составляет ее соответствие потребностям поступательного экономического развития страны. Все решения регуляторных органов должны соответствовать современному уровню развития науки, техники и технологий в соответствующей сфере экономической деятельности, развития национальной экономики и материально-технической базы. Регуляторные решения должны обеспечивать достижение максимально возможных положительных результатов в установленные сроки с наименьшими затратами ресурсов субъектов предпринимательской деятельности и государства. Экономический критерий лежит в основе не только политико-экономических решений, но и юридических решений, которые принимаются правотворческими органами. В социально-экономической деятельности именно этот принцип детерминирует деятельность всех субъектов регуляторной политики и устанавливает одинаковый критерий эффективности;

– *сбалансированность*. Регуляторные органы являются независимыми, нейтральными и компетентными в выработке регуляторной политики. Решения и процедуры регуляторных органов должны быть беспристрастными по отношению ко всем субъектам рыночных отношений и обеспечивать баланс интересов и бизнес-структур и государства. Государство в регуляторных отношениях выступает как гарант публичного интереса и справедливо-го предоставления социальных благ. При принятии решений регу-

ляторными органами подлежат оценке наличие и эффективность применения мер дерегулирования;

– *последовательность*. Регуляторная политика должна быть предсказуемой, логичной и последовательной, соответствовать принципам рыночной экономики, а также целям государственной политики с тем, чтобы обеспечивать бизнес-структурам возможность осуществлять планирование своей деятельности и последовательно достигать ожидаемых результатов.

Указанные принципы должны соблюдаться при осуществлении регуляторной политики на всех уровнях: на национальном (федеральном), региональном (субъектов Российской Федерации) и на уровне местного самоуправления.

Роль государства как субъекта регуляторной политики в рыночной экономике постоянно подвергается критике¹. Эта критика вмешательства в рыночные процессы связана с вопросами оценки качества обоснования и реализации регуляции. Регуляции — меры регуляторной политики, которые оказывают воздействие на всех участников экономических отношений, и их отношение к регулятору — законодателю, правительству, уполномоченным федеральным органам — зависит от того, как они оценивают его регуляторную деятельность. Представители бизнеса, как правило, выражают недовольство, поскольку регулятивные меры вынуждают их на лишние расходы. Граждане — потребители, наемные работники, защитники окружающей среды и широкая общественность обычно считают, что регулирование их защищает недостаточно. Задача регуляторной политики заключается в том, чтобы обеспечить баланс интересов между надлежащей защитой интересов физических и юридических лиц и тем, чтобы воздействие на регулируемые общественные отношения было конструктивным и прогрессивным, удовлетворяя потребности публичных интересов.

§ 3. ПОЛИТИКО-ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

Как система прогнозов, решений и обязательств государства по проведению курса соответствующих действий в рыночной экономике, направленных на достижение поставленных задач и целей по развитию российской экономики и предпринимательства, повышению их эффективности и результативности, регуляторная поли-

¹ См.: Жулин А.Б., Кнутов А.В., Минченко О.С. Указ. соч. С. 10–176.

тика получает концептуальное выражение и документарное оформление в различных программно-доктринальных документах — стратегиях, доктринах, концепциях, программах, проектах и др. Они служат основой регуляторной политики государства.

Все эти прогнозные документы, которые кристаллизуются вокруг понятия «регуляторная политика государства», не просто провозглашают и доводят политику государства до сведения общества, а рассматриваются как акты выполнения конституционной обязанности государства по обеспечению и защите национальных интересов в сфере экономики и предпринимательства. Юридическая доктрина обоснованно рекомендует рассматривать их «как правовой документ, имеющий обязательный характер для государственных органов, реализующих экономическую политику государства в соответствующей сфере экономики»¹.

Формирование регуляторной политики государства — сложный процесс разработки не только концептуальных, но и прикладных основ развития и регулирования экономики, который получает отражение не только в концептуальных документах, но и в таких юридико-технических документах прикладного характера, как национальные и федеральные проекты (программы), приоритетные программы и проекты, дорожные карты и др. Подобного рода документы утверждаются как государственными органами, так и совещательными и координационными органами при Президенте РФ и Правительстве РФ.

Для разработки концептуальных основ регуляторной политики на конкретные периоды развития экономики в целом и предпринимательства в частности политическое руководство страны прилагает много усилий. Об этом свидетельствует, по крайней мере, множественность таких документов и их тщательная проработанность.

Доктрины, стратегии, программы имеют прогнозный характер². В них получают обоснование намечаемые цели и решения в области развития экономики, определяются средства их реализации и подразделяются связанные с этим процессы во времени, указываются места их осуществления (локализация) и последовательность выполнения (этапы реализации), а также обосновывается необхо-

¹ См.: Губин Е.П. Правовые проблемы государственного регулирования рыночной экономики и предпринимательства. С. 12.

² В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» все они входят в систему актов стратегического планирования.

димось принятия соответствующих юридических решений. Во многих такого рода документах подчеркивается необходимость не только создания эффективного правового механизма, но и совершенствования правоприменительной практики, формирования целостной апробированной нормативной базы¹.

Программно-доктринальные государственные документы лишены признаков правового акта, но имеют квазиправовое содержание, вследствие чего признаются источниками «политического и идеологического характера»². Они влекут прямые юридические последствия, прежде всего, для органов исполнительной власти, деятельность которых непосредственно связана с их исполнением.

С содержанием программно-доктринальных актов в обязательном порядке увязываются все программы законопроектных работ Правительства РФ и федеральных министерств³.

Все они разрабатываются и принимаются на основе Конституции РФ. Основополагающее значение для формирования регуляторной политики на соответствующие периоды имеют политико-юридические документы о национальной безопасности и экономической безопасности страны. Особое значение эти документы приобрели в настоящее время, когда экономика страны находится под действием таких негативных факторов, как международные санкции, падение цен на сырьевые товары, ослабление националь-

¹ Вместе с тем в отечественной юридической литературе отмечается малоэффективность указанных документов и утверждается, что «...время диктует принятие новаторских решений, при этом не исключая опыт нормотворчества советского периода. Необходима разработка новых правовых основ института планирования хозяйственной деятельности, не прогнозов и проектов будущих преобразований, а реальной планомерной организации системы хозяйствования» (Будникова Ю.Е. Проблемы механизма правового регулирования предпринимательства в сфере использования природных ресурсов // Право и бизнес. Приложение к журналу «Предпринимательское право». 2016. № 1. С. 44–45).

² Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2018. С. 71 и след.

³ См. распоряжения Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3683-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2021 год» (СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 608); от 26 декабря 2019 г. № 3205-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2020 год» (СЗ РФ. 2020. № 1 (ч. II). Ст. 124); от 25 декабря 2018 г. № 2935-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2019 год» (СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 77); от 23 декабря 2017 г. № 2925-р «Об утверждении плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2018 год» (СЗ РФ. 2018. № 2. Ст. 466).

ной валюты, падение объемов производства и производительности труда вследствие пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) др.

Ключевое значение для выработки направлений регуляторной политики государства в современный период имеет Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия)¹. Она основана на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности и экономического развития страны. В ней констатируется, что последовательно проводимый Российской Федерацией курс на модернизацию экономики и развитие промышленного потенциала обеспечил укрепление суверенной государственности России как страны, способной проводить самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику, эффективно противостоять попыткам внешнего давления (п. 1).

В условиях стагнации и рецессии ведущих экономик мира Россия показывает свою экономическую устойчивость и доказывает свою способность противостоять внешнему санкционному давлению. В стране ведется работа по снижению зависимости от импорта в ключевых отраслях экономики, повышению уровня продовольственной и энергетической безопасности (п. 13).

В Стратегии подчеркивается жизненно важное значение для страны «...способности обеспечить технологическое лидерство, эффективность государственного управления и перевод экономики на новую технологическую основу» (п. 22). Устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе определяется в качестве национального интереса России (п. 25.5), а обеспечение экономической безопасности и научно-технологического развития — как стратегический национальный приоритет (п. 26.5, 6).

В настоящее время указанная Стратегия является базовым документом по стратегическому планированию развития системы обеспечения национальной безопасности страны. В ней излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Основными направлениями обеспечения национальной безопасности России являются стратегические национальные приоритеты, которыми и определяются цели и задачи регуляторной политики по обеспечению устойчивого развития государства, сохранения его территориальной целостности и суверенитета.

Национальная безопасность зависит от экономической безопасности. Поэтому главными задачами, определяемыми в Страте-

¹ Стратегия утверждена Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 (СЗ РФ. 2021. № 27. Ст. 5351).

гии национальной безопасности являются меры по модернизации российской экономики, развитию промышленного потенциала, устранению дисбалансов в экономике, территориальном развитии и укреплению единства экономического пространства Российской Федерации (п. 67); интенсивному технологическому обновлению базовых секторов экономики (п. 68–76)¹. Политическое руководство страны рассматривает эффективность Стратегии национальной безопасности в прямой зависимости от состояния внутренней экономической безопасности.

В Стратегии подчеркивается, что важными условиями обеспечения экономической безопасности России являются опора на внутренний потенциал страны, самостоятельное решение стоящих перед Россией задач при сохранении открытости для взаимовыгодного сотрудничества с другими странами. Выстраивание диверсифицированных связей с мировыми центрами развития осуществляется в целях собственных национальных экономических интересов (п. 65).

Стратегия актуализирует задачу совершенствования системы государственного контроля (надзора) в сфере экономической деятельности (п. 67.24), усиления контроля за иностранными инвестициями в стратегически значимые сектора экономики (п. 67.33).

Стратегия исходит из того, что все намеченные преобразовательные процессы в России объективно ведут к формированию целостного сильного государства с единой государственной регуляторной политикой, направленной на устойчивую динамику экономической сферы.

Стратегия национальной безопасности является политико-юридическим актом, положениями которого непосредственно руководствуются в своей деятельности органы публичной власти и на основе которого обеспечивают конструктивное взаимодействие с

¹ В Стратегии, в частности, отмечается, что укреплению экономической безопасности будет способствовать «...обеспечение устойчивого развития реального сектора экономики, создание высокотехнологичных производств, новых отраслей экономики, рынков, товаров и услуг на основе перспективных высоких технологий» (п. 67.5); «...преодоление критической зависимости российской экономики от импорта технологий (п. 67.7); «...приоритетное использование отечественной продукции при решении задач модернизации экономики» (п. 67.9) и другие меры. В условиях продолжающейся пандемии COVID-19 уместно подчеркнуть, что одним из способов достижения экономической безопасности России в Стратегии названо создание и производство отечественных вакцин против актуальных инфекционных заболеваний (п. 67.13). Для этой же цели предполагается сократить использование американского доллара во внешнеэкономической деятельности (п. 67.18).

бизнес-структурами для защиты национальных интересов в сфере экономики, совершенствования рыночных отношений и государственного регулирования экономического развития страны. Повышение эффективности государственного регулирования экономики Стратегия рассматривает как важнейший фактор обеспечения экономической безопасности¹.

Также основополагающее значение для формирования регуляторной политики государства имеет Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (далее — Стратегия 2030)². В ней определены вызовы и угрозы экономической безопасности, а также цели и ключевые направления (модели) государственной политики в сфере экономического и социального развития, демонстрирующие целостный подход к решению вопросов обеспечения экономической безопасности страны.

Экономическая безопасность в Стратегии (п. 7.1) трактуется как состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов государства.

Экономическая безопасность страны обеспечивается всей совокупностью инструментов регуляторной политики государства и средств правового регулирования экономической деятельности.

В соответствии со Стратегией 2030 регуляторная политика государства должна охватывать наиболее важные стороны производства и распределения в стране в целом, особенно то, что затрагивает жизненные интересы граждан³. Объем и порядок государственного регулирования должны соотноситься с конкретными ситуациями в

¹ В Стратегии, в частности, указывается, что для экономической безопасности необходимо «...повышение эффективности государственной макроэкономической политики путем развития системы стратегического планирования, внедрения риск-ориентированного подхода с учетом потенциальных внешних и внутренних вызовов и угроз экономической безопасности Российской Федерации» (п. 67.23).

² Стратегия утверждена Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 (СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902).

³ Речь идет в первую очередь о надежности снабжения населения всем необходимым, о гарантиях роста производства и обеспечения участия в производстве и распределении всех работоспособных лиц (о занятости), о смягчении последствий нестабильности в экономике (регулирование цен и т.д.) или колебаний спроса на международном рынке, о снятии внутреннего напряжения в регионах и между теми или иными сферами жизни и группами людей.

экономике, особенно с кризисными¹. Регуляторная политика призвана обеспечивать стабильное функционирование экономики.

Для формирования современной регуляторной политики важное значение имеют политико-юридические документы по отдельным направлениям обеспечения безопасности в стране. Обратим внимание на наиболее важные из них.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации² представляет собой систему официальных взглядов на обеспечение национальной безопасности России в информационной сфере. Государственные органы руководствуются положениями доктрины при выработке механизмов регулирования соответствующих общественных отношений.

Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации³ определяет приоритеты и способы обеспечения продовольственной безопасности в стране и реализуется в соответствии с Планом мероприятий по реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации⁴.

Целью Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года⁵ провозглашается предотвращение негативных изменений окружающей среды, обусловленных хозяйственной и иной деятельностью, а также природными явлениями. В Стратегии цель обеспечения экологической безопасности включает в себя также ликвидацию прошлого экологического ущерба. В целях реализации данной Стратегии утвержден Национальный проект «Экология» (1 октября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)⁶.

¹ Можно выделить следующие направления изменения регуляторной политики в сфере экономики в кризисных ситуациях:

- усиление защиты прав граждан и юридических лиц в условиях кризиса;
- повышение ответственности за правонарушения в сфере экономики;
- усиление государственного контроля;
- укрепление финансовых институтов.

² Доктрина утверждена Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 (СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074).

³ Доктрина утверждена Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 (СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 345).

⁴ План утвержден распоряжением Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1516-р (в ред. от 18 марта 2021 г.) (СЗ РФ. 2020. № 25. Ст. 3915).

⁵ Стратегия утверждена Указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 (СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546).

⁶ Проект утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

В соответствии с трендом общемирового развития в России признана объективная потребность в цифровизации производства, бизнеса, социальной и других сфер жизни общества и государственного управления. С развитием и освоением цифровых технологий связываются возможности реализации ключевых целей экономического и социального развития России.

Регуляторная политика государства опирается на Стратегию развития информационного общества Российской Федерации на 2017–2030 годы¹ и другие программные документы² в сфере цифровизации экономики. Стратегия под цифровой экономикой понимает хозяйственную деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов данных, использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяет существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.

Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»³ предусмотрена система мер по обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере.

В ряде других политико-юридических документов задачи регуляторной политики в современных условиях также увязываются с задачами цифровизации экономики. Выделим прежде всего национальный проект «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (1 октября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)⁴. Реализация программы обеспечена рядом федеральных проектов: «Цифровое государственное управление» (1 ноября 2018 г. — 31 де-

¹ Стратегия утверждена Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 (СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901). В Стратегии определены цели, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий по пути формирования информационного общества.

² В целях реализации Стратегии в соответствии с приоритетами, определяемыми указами Президента РФ и актами Правительства РФ, разработана государственная программа «Информационное общество», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 (СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2159). Некоторые результаты реализации Стратегии и задачи программы планируется довести к 2024 г.

³ СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 609.

⁴ Программа утверждена Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 4 июня 2019 г. № 7).

кабря 2024 г.)¹, «Цифровые технологии» (1 ноября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)², «Кадры для цифровой экономики» (1 ноября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)³, «Информационная инфраструктура» (1 ноября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)⁴, «Информационная безопасность» (1 ноября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)⁵, «Нормативное регулирование цифровой среды» (1 ноября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)⁶.

В настоящее время экономика опирается преимущественно на науку, технику и технологии. Все меньшую ценность в ее развитии имеют сырьевые отрасли.

Для выработки обоснованной регуляторной политики государства существенное значение имеют концептуальные документы о развитии науки и технологий, в частности Доктрина развития науки⁷, национальный проект «Наука» (1 октября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)⁸ и Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы)⁹.

¹ Проект утвержден Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. № 9).

² Проект утвержден Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. № 9).

³ Проект утвержден Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. № 9).

⁴ Проект утвержден Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. № 9).

⁵ Проект утвержден Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. № 9).

⁶ Проект утвержден Министерством экономического развития РФ.

⁷ Программа утверждена Президентом РФ от 13 июня 1996 г. № 884 (в ред. от 23 февраля 2006 г.) (СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3005).

⁸ Проект утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

⁹ Программа утверждена распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3684-р (СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 609).

Наука как системообразующий институт долгосрочного развития обеспечивает государству распознавание возникающих больших вызовов и формирование научных и научно-технологических результатов, необходимых для своевременного ответа на такие вызовы, как в сфере экономики, так и в других жизненно важных для общества сферах.

В Послании Федеральному Собранию РФ 4 декабря 2014 г. Президент России обозначил Национальную технологическую инициативу одним из приоритетов государственной политики. Государство должно создать условия для разработки и реализации комплекса программ и проектов, направленных на обеспечение лидирующей роли России в развитии экономики, основанных на передовых технологических решениях. В связи с этим ключевое значение для формирования регуляторной политики приобретает Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации¹, а в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»² ускорение технологического развития определено в качестве одной из национальных целей России.

Регуляторная политика государства не может не опираться на стратегии развития материального производства. Среди такого рода действующих политико-юридических документов следует отметить Энергетическую стратегию Российской Федерации на период до 2035 года³, Стратегию развития электронной промышленности на период до 2030 года⁴, Стратегию развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года⁵, Сводную стратегию развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 год и на период до 2035 года⁶, Долгосрочную стратегию зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года⁷ и др.

¹ Стратегия утверждена Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (в ред. от 15 марта 2021 г.) (СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887).

² СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

³ Стратегия утверждена распоряжением Правительства РФ от 9 июня 2020 г. № 1523-р (СЗ РФ. 2020. № 20. Ст. 3847).

⁴ Стратегия утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 января 2020 г. № 20-р (СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 410).

⁵ Стратегия утверждена распоряжением Правительства РФ от 5 ноября 2020 г. № 2869-р (СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7316).

⁶ Стратегия утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 июня 2020 г. № 1512-р (СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3843).

⁷ Стратегия утверждена распоряжением Правительства РФ от 10 августа 2019 г. № 1796-р (СЗ РФ. 2019. № 33. Ст. 4849).

Роль и место России в мире во многом определяются конкурентоспособностью продукции и успешностью внешнеторговой стратегии. Эти вопросы занимают важнейшее место в регуляторной политике российского государства и решаются через экономические и технологические взаимосвязи России с зарубежными партнерами. Вопросам международной кооперации и экспорта посвящены национальный проект (программа) «Международная кооперация и экспорт» (1 октября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)¹ и федеральный проект «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» (1 октября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)².

Меры по международной кооперации и экспорту детально проработаны и в отраслевом разрезе и предусматриваются в ряде приоритетных проектов: «Экспорт продукции АПК» (1 декабря 2016 г. — 31 декабря 2020 г.)³, «Международная кооперация и экспорт в промышленности» (1 декабря 2016 г. — 31 мая 2020 г.)⁴, «Развитие экспортного потенциала российской системы образования» (24 мая 2017 г. — 15 ноября 2025 г.)⁵. Системные приоритеты и способы обеспечения международной кооперации и экспорта предусмотрены в приоритетном проекте «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» (25 ноября 2016 г. — 31 декабря 2025 г.)⁶.

Одной из важных составляющих регуляторной политики государства является всемерная поддержка малого и среднего бизнеса и индивидуальной предпринимательской инициативы. Концепту-

¹ Проект утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

² Проект утвержден Проектным комитетом национального проекта «Международная кооперация и экспорт» (приложение к протоколу заседания от 26 ноября 2018 г. № 4).

³ Проект утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 11).

⁴ Проект утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 11).

⁵ Проект утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 мая 2017 г. № 6).

⁶ Проект утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 30 ноября 2016 г. № 11).

альному решению этих задач посвящены Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года и План мероприятий (дорожная карта) по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года¹.

Регуляторной политике также посвящены национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (15 октября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)² и федеральный проект «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации» (5 октября 2018 г. — 31 декабря 2024 г.)³.

В системе политико-юридических документов, определяющих регуляторную политику, ярко выражена опора на совершенствование контрольной и надзорной деятельности в стране. Национальная система контроля (надзора) особенно востребована в современных условиях. Основополагающими документами в этой сфере являются Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности»⁴, а также ряд приоритетных проектов, предусматривающих совершенствование системы мер и правового регулирования отношений, связанных с предупреждением, выявлением и пресечением нарушений обязательных требований в сфере экономической деятельности и ее составной части предпринимательской деятельности, совершенствование полномочий контрольно-надзорных органов, профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований и др.⁵

¹ Стратегия и План утверждены распоряжением Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083 (в ред. от 30 марта 2018 г.) (СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3549).

² Проект утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16).

³ Проект принят на заседании проектного комитета по национальному проекту «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (приложение № 4 к протоколу от 11 декабря 2018 г. № 4).

⁴ Программа утверждена 21 декабря 2016 г. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

⁵ См. приоритетные проекты «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» (21 февраля 2017 г. — 31 декабря 2025 г.); «Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов» (21 февраля

Утверждены проекты реформы контрольной и надзорной деятельности во всех федеральных службах¹, проекты совершенствования реализации функции государственного надзора в федеральных министерствах², федеральных агентствах, наделенных указанной функцией³ в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Таким образом, в качестве общего вывода можно констатировать, что в действующих политико-юридических документах определяются цели, задачи и основные направления регуляторной политики государства и задачи ее совершенствования на период до 2025 г. и далее. Политико-юридические документы ориентируют государство на повышение эффективности государственного управления в экономической сфере с одновременным обеспечением интересов крупного и мелкого бизнеса, разнообразных фондов, объединений граждан и союзов потребителей, профсоюзных движений, добровольных секторов и контрольно-надзорных органов, в частности ответственных за соблюдение обязательных требований в сфере предпринимательства.

Регуляторная политика должна быть квалифицированной и обеспечивать стабильное регулирование общественных отношений в сфере экономики. Выработка регуляторной политики и ее реализация связаны с необходимостью снижения неопределенности границ и методов государственного регулирования и повышения качества регуляций. В экономической литературе (В.Н. Южаков,

2017 г. — 31 декабря 2025 г.); «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности» (27 января 2016 г. — 31 декабря 2025 г.); «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» (27 января 2017 г. — 31 декабря 2025 г.); «Внедрение комплексной профилактики нарушений обязательных требований» (27 января 2017 г. — 31 декабря 2020 г.); «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» (21 декабря 2016 г. — 31 декабря 2025 г.) и др.

- ¹ См., например, проект «Совершенствование функции государственного надзора в сфере здравоохранения в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (21 февраля 2017 г. — 31 декабря 2025 г.).
- ² См. проект «Совершенствование функции государственного надзора МЧС России в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (21 февраля 2017 г. — 31 декабря 2025 г.).
- ³ См. проект «Совершенствование функции государственного надзора федерального агентства по рыболовству в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (1 января 2018 г. — 31 декабря 2025 г.).

Е.И. Добролюбова, Д.Е. Плисецкий, В.А. Колупаев, А.И. Прилепский, Р.А. Эльмурзаева, В.Л. Тамбовцев и др.) и юридической литературе (Е.П. Губин, С.А. Сеницын, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров, Л.В. Андреева, Ю.Е. Будникова, Е.В. Кудряшова и др.) формулируются предложения по основным направлениям совершенствования регуляторной политики и ее нормативно-правового обеспечения:

– обеспечение комплексного подхода к решению ключевых вопросов национальной экономики и предпринимательства; ориентация на достижение поставленных целей и применение регуляторных мер, обеспечивающих соответствие затрат и выгод регуляций и определение четких последствий их введения;

– поиск механизмов и процедур проектирования институциональных условий для снижения «регуляторного» бремени — сокращения административных, организационных барьеров и стоимости регулирования для субъектов предпринимательской деятельности для обоснования принимаемых регуляций с позиции простоты интерпретации, своевременности и надежности;

– «децентрализация» регулирования в части делегирования полномочий, распределения ответственности (обязательств) между государством, бизнес-структурами и институтами гражданского общества посредством содействия развитию кооперационных форм государственного регулирования; уточнение роли, функций и полномочий органов публичной власти, осуществляющих регуляторную политику в соответствии с новыми положениями ст. 71 Конституции РФ, Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»;

– глобализация бизнес-процессов, формирование сложных коалиций национальных бизнес-структур и многонациональных корпораций. Государство должно придерживаться четкой и последовательной неантагонистичной стратегии в определении и реализации национальных интересов, учитывая влияние трансграничного политического, экономического и социокультурного пространства на выработку приоритетов национальной регуляторной политики, а также международных стандартов и направлений сотрудничества при разработке мер регулирования.

Исходя из обобщения отечественных исследований регуляторной политики государства, конституционного обоснования реализации социально ориентированной политики, государственного регулирования экономики и предпринимательства и создания

стабильной политико-юридической основы для обеспечения эффективности регуляторной политики есть все основания утверждать, что необходимо разработать концепцию регуляторной политики государства. Механизм регуляторной политики является весьма сложной категорией, поэтому концепция может и должна включать следующие элементы: национальные потребности и публичные интересы; цели развития; принципы регулирования; регуляторные органы; регуляторные акты; методы и инструменты осуществления регуляторной политики; средства и рычаги воздействия; материальные и финансовые ресурсы. Концепция явится надежной основой развития правового регулирования в сфере регуляторной политики экономической деятельности и предпринимательства.

§ 4. ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

Внедрение инструментов регуляторной политики, в том числе оценки регулирующего воздействия и публичного (общественного) обсуждения, в нормотворческий процесс ставит вопрос о политико-правовых¹ и конституционно-правовых основах данных инструментов и их связи с народным суверенитетом — основой Российской Федерации как демократического правового государства и ее государственного суверенитета². В качестве такой связи наиболее перспективным является принцип делиберативности, который рассматривается современными российскими учеными в качестве одного из принципов правового государства³.

Делиберативность как принцип принятия публично-правовых решений является одним из наиболее дискутируемых в современной зарубежной политико-правовой науке. При этом, как отмечает У. Кимлика, цитируя Д. Драйзека, в конституционном законода-

¹ См.: Правопорядок: элементы общей теории: монография / под общ. ред. М.А. Беляева, В.В. Денисенко, А.И. Клименко. М.: Проспект, 2020.

² См.: Клименко О.А. Концепция делиберативной демократии в контексте идей суверенитета государств, народов и личности // Юридическая гносеология. 2017. № 1. С. 34–43.

³ См.: Денисенко В.В. Делиберативность как принцип принятия публично значимых решений: юридический аспект // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 4. С. 14–16; Его же. Делиберативность как принцип принятия публично-правовых решений в правовом государстве // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 140–142.

тельстве Европы в начале 1990-х гг. произошел делиберативный поворот¹.

Концепция делиберативной демократии², предусматривающая развитие демократических процедур, направленных на принятие политических решений непосредственно населением, без делегирования воли, отличается от традиционных подходов к народовластию, выработанных в конце XIX — начале XX в. А.В. Зайцев указывает: «В отличие от современной демократической практики, где голосование является центральным элементом демократического процесса (электоральная демократия), теоретики делиберативной демократии утверждают, что подлинная легитимность законодательных актов может возникнуть лишь через их предварительное публичное обсуждение, открытость, терпимость к чужому мнению, готовность скорректировать свою первоначальную позицию в случае появления в процессе дискурса "лучшего аргумента", нежели чем артикулированные ранее»³.

Как отмечает В.В. Денисенко, категория *deliberation* пришла к нам из Древнего Рима, впервые она используется в произведениях Публия Сира (I в. до н.э.), которому приписывается правовой принцип *deliberandum est diu quod statuendum est semel*, что можно перевести как «над тем, что предполагается учредить на очень долгий срок, почти навсегда, положено размышлять так же очень долго»⁴.

Развитие делиберативной демократии со второй половины XX в. обусловлено расширением предмета правового регулирования и наделением политическими правами новых категорий граждан, в связи с чем возникает проблема согласования различных интересов. Кроме того, расширение предмета правового регулирования приводит к замене законом иных социальных норм, при этом увеличивается число запретов и ограничений⁵. Одновременно в рам-

¹ См.: Кимлика У. Современная политическая философия: введение / пер. с англ. С. Моисеева. М., 2010. С. 371.

² См.: Беляев М.А. Делиберативная модель демократии: базовые принципы и проблемы реализации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2019. Т. 14. № 3. С. 79–95.

³ Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // Социодинамика. 2013. № 5. С. 29.

⁴ Денисенко В.В. Принцип делиберативности в отечественной правовой системе // Принципы и ценности в праве: доктрина, правотворчество, реализация. Третьи Прокопьевские чтения: материалы Международной научно-практической конференции. Калининград, 2020. С. 13–18.

⁵ См.: Денисенко В.В. Делиберативность как принцип принятия публично-правовых решений в правовом государстве. С. 141.

ках концепции New Public Management («новое публичное управление») возросло значение сначала дерегулирования, а затем — «умного регулирования».

Введение категории делиберативности в современный политико-правовой дискурс осуществлено Дж. Дьюи¹ и Дж.М. Бессетом², однако наибольшее значение для раскрытия значения делиберативной демократии имеют работы Ю. Хабермаса³, в которых раскрыты два основных типа общественного действия — инструментальный и коммуникативный. Правовая система, по мнению Ю. Хабермаса, относится к инструментальному типу действия, так как основана на государственном принуждении, а не на добровольном участии субъектов. Однако в условиях расширения сферы правового регулирования инструментальные действия заменяют собой коммуникативную сферу — общественные отношения, которые еще 50 лет назад регулировались моралью, стали регулироваться законодательно. Это, в свою очередь, приводит к негативным последствиям, так как применение норм, действующих на основе государственного принуждения, не связано с учетом мнения граждан, то есть при осуществлении демократии через институты представительства граждане отчуждаются от принятия публично значимых решений.

В этих условиях также возникает концепция дерегулирования и регуляторной политики, хотя в большей мере она связана с поиском инструментов снятия ограничений для экономического роста в развитых странах в 1970—1980-е гг. вследствие исчерпания возможностей денежно-кредитной (монетарной) и фискальной (налоговой) политики. Несмотря на различные причины появления, концепции делиберативной демократии и регуляторной политики сформировали симбиоз в политико-правовом дискурсе и практике нормотворчества. Дополнительным стимулом развития данных институтов стали процессы информатизации⁴, а в настоящее время —

1 См.: Dewey J. *The Public and its Problems*. Chicago, 1954.

2 См.: Bessette J.M. *Deliberation in Congress: A Preliminary Investigation*: Ph.D. dissertation. Сicago, 1978; Хлопов О.А. Делиберативная демократия Джозефа Бессетта // *Политическая наука*. 2013. № 1. С. 269–279.

3 См.: Habermas J. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 2. Frankfurt am Main, 1997; Habermas J. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main, 1992.

4 См.: Алимов Э.В., Помазанский А.Е. Делиберативная демократия: новые вызовы и возможности в условиях развития информационного общества // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2020. № 4 (83). С. 47–66; Линде А.Н. Сравнительный анализ кейсов технократического государственного управления и делиберативно-демократического самоуправления в

цифровизации и цифровой трансформации¹, формирования общества программируемых коммуникаций².

Принцип делиберативности характеризуется «равенством участников обсуждения (каждый имеет право высказывать свое мнение, при этом голоса участников признаются равными); отсутствием принуждения к вступлению в дискурс и незаконного лишения права голоса (свобода участия в дискурсе); качественным и всесторонним изучением затрагиваемого вопроса; морализующим воздействием на акторов (сведение к минимуму эгоистических предпочтений)»³. Тем самым разрабатываемое, обсуждаемое и принимаемое правовое регулирование способно выступать посредником между публичной и частной сферами в современном государстве, обеспечивать консенсус в обществе⁴.

На национальном (внутригосударственном) уровне участие граждан и организаций (так называемых адресатов регулирования) связано с реализацией концепции регуляторной политики. По верному замечанию В.В. Денисенко, «правовое регулирование должно пониматься не только как инструмент упорядочения отношений, достижения цели, но и одновременно как процесс поддержки коммуникативных связей в обществе, где граждане являются юридически равными и могут участвовать в нормотворчестве»⁵.

интернет-сфере // Право и управление. XXI век. 2020. Т. 16. № 1 (54). С. 51–60; Григорьев А.В. Конституционно-правовое регулирование использования современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении институтов прямой демократии в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.

- 1 См.: Григорьев А.В. Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 45–57.
- 2 См.: Право и закон в программируемом обществе (к 100-летию со дня рождения Даниела Белла): сборник научных статей / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.Я. Капустин и др.; отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020.
- 3 Денисенко В.В. Делиберативная демократия как современная форма народного представительства // Теория народного представительства: научное наследие профессора В.С. Основина и современность: материалы Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Т.М. Бялкиной. Воронеж, 2018. С. 106–114.
- 4 См.: Беляев М.А. Теория легитимности правовых норм и современные методологические стандарты социальной науки // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Философия». 2015. № 1. С. 3–25.
- 5 Денисенко В.В. Легитимность как характеристика сущности права. Введение в теорию. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 133.

По мнению О.П. Мозолиной, развитие Интернета изменяет метод принятия норм права с исключительно государственного на разработку непосредственно сообществами пользователей (саморегулирование) или унификацию практики их применения (юридический обычай), которые впоследствии санкционируются государством¹.

Таким образом, в условиях информационного общества проявляется взаимосвязь между обеспечением государственного суверенитета в информационном пространстве и реализацией народного суверенитета как его основы посредством прямого участия граждан и создаваемых ими организаций в нормотворческом процессе, в том числе посредством независимой антикоррупционной экспертизы и оценки регулирующего и фактического воздействия². При этом, по справедливому замечанию М.В. Барановой и О.В. Купцовой, необходимо учитывать и негативные явления, оказывающие влияние на делиберативные процедуры³.

Возрастание роли граждан и организаций в формировании правового регулирования имеет место не только на внутригосударственном, но и на международном уровне. Тенденции развития межгосударственной интеграции, а также связанный с ними рост нормотворчества в рамках международных организаций делают актуальным обеспечение широкого участия в данном формировании регулирования, зачастую имеющего уже прямое действие не только государств, но и иных субъектов, в том числе граждан и представителей организаций (юридических лиц).

В условиях расширения нормотворчества, осуществляемого в рамках международных организаций, актуализируется значение концепции «*транснационализации народного суверенитета*», которая также была обоснована Ю. Хабермасом⁴. Основываясь на собственном делиберативном понимании демократии, взаимосвязи между суверенитетом народным и государственным, он отмечал, что с ростом сложности мирового сообщества, ограничивающим пространство для действий национальных государств, возникает потребность расширения возможности политического действия за

¹ См.: Мозолина О.В. Публично-правовые аспекты международного регулирования отношений в Интернете: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10–11.

² См.: Ефремов А.А. Информационно-правовой механизм обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 18.

³ См.: Принцип формального равенства и взаимное признание права: коллективная монография / под общ. ред. В.В. Лапаевой, А.В. Полякова, В.В. Денисенко. М.: Проспект, 2016. С. 183–184.

⁴ Хабермас Ю. Эссе к конституции Европы. М.: Весь мир, 2013. С. 51–86.

пределы национальных границ, исходя из нормативного смысла самой демократии. Усиление влияния международных организаций и принимаемого в рамках их деятельности нормативного регулирования фактически выхолащивает демократический процесс в национальных государствах по мере того, как национально-государственные функции переводятся на уровень транснационального управления. При этом полномочия, которые отданы наднациональным инстанциям национальными государствами либо разделенные с ними, должны быть юридизированы не только в режиме международного договора, но и демократическим способом.

Ключевые инструменты современной регуляторной политики как на национальном, так и на международно-правовом уровне — оценка регулирующего воздействия (далее — ОРВ)¹ и публичные консультации, разновидностью которых являются публичные слушания². В рамках указанных инструментов также осуществляется реализация народного суверенитета как основы государственного.

Развитие коммуникативных инструментов регуляторной политики, в том числе публичных консультаций (обсуждений, слушаний) и ОРВ в целом как стадии нормотворческого процесса, также тесно связано с концепцией «многосубъектного» регулирования (англ. — multi-stakeholder regulation), предусматривающей широкое участие в формировании норм не только государств, что характерно для концепции «многостороннего» регулирования (англ. — multi-lateral regulation), но и граждан, организаций как коммерческого, так и некоммерческого сектора.

При этом в рамках деятельности международных организаций (принимаемых ими документов) в настоящее время особое внимание уделяется осуществлению «многосубъектного» регулирования. В частности, это отражено в документах Совета Европы (Рекомендация Комитета министров Совета Европы № CM/Rec(2016)5 о свободе в Интернете 2016 г.³), документах Организации экономи-

¹ См.: Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 121–133.

² См.: Старосек А.К., Белоусова М.А. Публичные слушания как институт делиберативной демократии // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 5 (57). С. 1385–1393; Фурсов А.А. Публичные слушания как институт делиберативной демократии в крупнейших муниципалитетах России и США // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 1 (140). С. 59–83.

³ Recommendation CM/Rec(2016)5 of the Committee of Ministers to member States on Internet freedom // Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa

ческого сотрудничества и развития (Канкунская декларация ОЭСР по цифровой экономике 2016 г.¹).

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы № CM/Rec(2016)5 о свободе в Интернете прямо указывается, что «законы и политика в отношении Интернета разрабатываются государственными органами в рамках инклюзивного и прозрачного процесса, который позволяет участвовать всем заинтересованным сторонам, включая частный сектор, гражданское общество, научные круги и техническое сообщество»².

В Канкунской декларации ОЭСР 2016 г. также подчеркивается значение глобального «многосубъектного» управление Интернетом (англ. — global multi-stakeholder Internet governance).

В принятой на саммите «Большой двадцатки» в г. Ханчжоу (Китайская Народная Республика) 5 сентября 2016 г. инициативе «Группы двадцати» по развитию и сотрудничеству в области цифровой экономики выделен принцип *партнерства* между членами «Группы двадцати», который будет реализовываться посредством обмена знаниями, информацией и опытом в рамках конструктивного диалога в целях преодоления разногласий и учета различных интересов. В соответствии с данной инициативой управление Интернетом должно осуществляться *с участием многих заинтересованных сторон*, включая всестороннее и активное участие правительства, частного сектора, гражданского общества, технического сообщества, а также международных организаций в рамках их соответствующих ролей и обязанностей, что предусмотрено итоговыми документами Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества³.

Проведение широких консультаций с общественностью и всеми заинтересованными сторонами определено в качестве принципа функционирования Группы высокого уровня по цифровому сотрудничеству, созданной ООН в 2018 г.⁴

¹ Cancún Ministerial Declaration on the Digital Economy // OECD. URL: <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/Digital-Economy-Ministerial-Declaration-2016.pdf>

² Recommendation CM/Rec(2016)5 of the Committee of Ministers to member States on Internet freedom. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa

³ URL: <http://kremlin.ru/supplement/5111> (дата обращения: 31 июля 2020 г.).

⁴ См.: Лялина И.С., Берман А.М. Основные подходы ООН к развитию цифровых технологий // Формирование системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальной информационном обществе. Вторые Бачиловские чтения: сборник научных тру-

Развитие ОРВ как главного инструмента системы эффективно-го регулирования, предусматривающего анализ проблем и целей регулирования, разработки альтернативных вариантов достижения указанных целей, а также оценку позитивных и негативных эффектов указанных вариантов для выбора наиболее эффективного регулирования, началось в рамках Европейского союза (далее — ЕС) с 2001 г.

Европейская комиссия как основной регулирующий орган в рамках ЕС указала на необходимость проведения оценки всех законопроектов и предложений, касающихся государственных программ и политик с точки зрения их влияния на экономику, окружающую природную среду и социальную сферу, а также призвала правительства государств ЕС осуществить дерегулирование и улучшить регуляторную среду в каждом государстве (англ. — *deregulation and simplification of regulatory environment*).

Следующим шагом Еврокомиссии по повышению качества государственного регулирования стала инициатива «Умное регулирование» (англ. — *smart regulation*), которая является продолжением инициативы «Лучшее регулирование»¹ и была направлена на достижение целей программы «Европа—2020»². В рамках данной инициативы предусматривалось максимальное вовлечение всех адресатов регулирования в процесс проведения ОРВ, а также внедрение принципа «думай сначала о малом бизнесе» (англ. — *Think Small First*), предусматривающего расчет издержек и выгод для малых и средних предприятий³. Для проведения публичных консультаций Еврокомиссией также был организован специальный портал *Your Voice in Europe*⁴.

Широкое проведение публичных консультаций и ОРВ стало с 2015 г. одним из ключевых механизмов формирования согласованной политики интеграции Единого цифрового рынка (*Digital Single Market, DSM*) ЕС. В рамках развития правового регулирования

дов / под ред. Т.А. Поляковой, В.Б. Наумова, А.В. Минбалеева. М.: ИГП РАН, 2019. С. 261–266.

- 1 Better regulation: why and how // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/info/strategy/better-regulation-why-and-how_en
- 2 Europe 2020 // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
- 3 Smart regulation: A cleaner, fairer and more competitive EU. — Division for Better Business Regulation, Ministry of Economic and Business Affairs, Denmark; Regulatory Reform Group, The Netherlands; Better Regulation Executive, UK, 2010.
- 4 Your Voice in Europe // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

Единого цифрового рынка с 2015 г. было проведено свыше 50 публичных консультаций¹ (тематика консультаций с количеством участников свыше 400 отражена в табл. 1).

Таблица 1

**Тематика и количество участников публичных консультаций
в рамках формирования Единого цифрового рынка ЕС**

№	Тематика консультаций	Даты проведения	Число участников ¹
1	Рассмотрение предложений по пересмотру Директивы по услугам аудиовизуальных медиа	06.07.2015– 30.09.2015	434
2	Оценка потребностей по качеству доступа и скорости подключения к Интернету после 2020 г.	11.09.2015– 07.12.2015	1551
3	Противодействие необоснованному геоблокированию	24.09.2015– 28.12.2015	433
4	Онлайн-платформы, облака и данные, ответственность посредников, совместная экономика	24.09.2015– 06.01.2016	1036
5	Значение издателей в рамках цепочки создания стоимости авторских прав	23.03.2016– 15.06.2016	6203
6	Оценка регулирующего воздействия и пересмотр Директивы по обеспечению защиты конфиденциальности (e-privacy)	12.04.2016– 05.07.2016	421
7	Сфальсифицированные новости и онлайн-дезинформация	13.10.2017– 23.02.2017	2986
8	Обеспечение автоматизированной мобильности	24.10.2018– 04.12.2018	630
9	Будущее инвестиций в цифровую экономику Европы	25.07.2019– 25.10.2019	960
10	Европейская стратегия по работе с данными	19.02.2020– 31.05.2020	806
11	Белая книга по искусственному интеллекту	19.02.2020– 31.05.2020	1250

С 2021 года Стратегия Единого цифрового рынка ЕС заменена Программой «Цифровая Европа»³.

¹ Digital Single Market. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/consultations>

² Данные не опубликованы.

³ Digital Europe Programme. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>

В рамках Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) ОРВ внедрена в деятельность Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК), что предусмотрено п. 15 Положения о Евразийской экономической комиссии (Приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.). Данная оценка, включающая публичное обсуждение с заинтересованными лицами, проводится в отношении проектов решений ЕЭК, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности.

Регламент ЕЭК предусматривает (п. 148), что проведение оценки регулирующего воздействия включает этапы *текущей* оценки (разработка самого проекта решения ЕЭК, информационно-аналитической справки о последствиях влияния данного проекта и опросного листа для публичного обсуждения, самого обсуждения) и итоговой оценки, в рамках которой осуществляется подготовка заключения об ОРВ. Кроме того, в Регламенте ЕЭК предусматривается общественное обсуждение в отношении иных проектов решений ЕЭК.

Процесс публичного обсуждения в ЕЭК осуществляется в рамках специального раздела на правовом портале ЕАЭС¹. В 2015 году проведено публичное обсуждение в отношении 94 проектов решений ЕЭК, в котором приняли участие 317 физических и юридических лиц государств — членов ЕАЭС². В 2016 году подлежали рассмотрению 34 проекта решений ЕЭК, участвовали 65 физических и юридических лиц государств — членов ЕАЭС³. В 2017 году было

¹ URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/Regulation.aspx>

² См.: Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2015 году». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/%d0%9e%d0%a0%d0%92/%d0%9e%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%d1%8b/%d0%9e%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%20%d0%be%20%d0%bc%d0%be%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b8%d0%bd%d0%b3%d0%b5%20%d0%bf%d0%be%d0%b2%d0%b5%d0%b4%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%8f%20%d0%9e%d0%a0%d0%92%20%d0%b2%202015%20%d0%b3.pdf>

³ См.: Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2016 году». URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/%d0%9e%d0%a0%d0%92/%d0%9e%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%d1%8b/%d0%9e%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82_%d0%bc%d0%be%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b8%d0%bd%d0%b3%20%d0%9e%d0%a0%d0%92%202016%20%d0%bd%d0%b0%20%d0%95%d0%9c%d0%9f%d0%a1.pdf

обсуждено 86 проектов решений ЕЭК, в котором приняли участие 248 физических и юридических лиц государств — членов ЕАЭС¹. В 2018 году проведено публичное обсуждение 49 проектов решений ЕЭК, в котором приняли участие 254 физических и юридических лиц государств — членов ЕАЭС². В 2019 году проведено обсуждение 46 проектов решений ЕЭК, в котором приняли участие 108 физических и юридических лиц государств — членов ЕАЭС³.

Проведенное выше сравнение процедур публичных консультаций в Еврокомиссии и ЕЭК показывает пока низкую степень участия адресатов регулирования. Наиболее показательным фактом в связи с этим является то, что в рамках общественного обсуждения проекта решения Совета ЕЭК «О проекте решения Евразийского межправительственного совета «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» в июле — августе 2017 г. ни одного замечания или предложения не поступило⁴.

- ¹ См.: Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2017 году». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/%d0%9e%d0%a0%d0%92/%d0%9e%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%d1%8b/%d0%9e%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%20%d0%be%20%d0%bc%d0%be%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b8%d0%bd%d0%b3%d0%b5%20%d0%9e%d0%a0%d0%92%20%d0%b2%202017%20%d0%b3.pdf>
- ² См.: Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2018 году». <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/%d0%9e%d0%a0%d0%92/%d0%9e%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%d1%8b/%d0%9e%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%20%d0%be%20%d0%9c%d0%be%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b8%d0%bd%d0%b3%d0%b5%20%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%b2%d0%b5%d0%b4%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%8f%20%d0%9e%d0%a0%d0%92%20%d0%b2%202018%20%d0%b3%d0%be%d0%b4%d1%83.pdf>
- ³ См.: Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2019 году». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/%d0%9e%d0%a0%d0%92/%d0%9e%d1%82%d1%87%d0%b5%d1%82%20%d0%be%20%d0%bc%d0%be%d0%bd%d0%b8%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b8%d0%bd%d0%b3%d0%b5%20%d0%9e%d0%a0%d0%92%20%d0%b2%202019%20%d0%b3.pdf>
- ⁴ См.: О проекте решения Совета Евразийской экономической комиссии «О проекте решения Евразийского межправительственного совета «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года». URL: https://docs.eaeunion.org/pd/ru-ru/0102026/pd_28072017

Активное проведение публичных консультаций имеет место также в Международном союзе электросвязи (далее — МСЭ). В частности, в феврале — сентябре 2016 г. были проведены публичные консультации по теме «Создание благоприятных условий для доступа к сети Интернет»¹ по следующим вопросам:

- элементы обеспечения подключения к Интернету;
- элементы и условия обеспечения продвижения доступного Интернета;
- элементы и условия поощрения качества доступа к Интернету;
- элементы и условия укрепления доверия и безопасности при использовании Интернета;
- роль правительств стран в создании вышеуказанных благоприятных условий.

В 2017 году в МСЭ состоялись публичные консультации по Стратегическому плану МСЭ на 2020–2023 гг.², в ноябре — декабре 2019 г. — по вопросам разработки политик в отношении цифровых технологий для устойчивого развития³, в октябре 2019 г. — январе 2020 г. — по вопросам развития Интернета в рамках целей устойчивого развития⁴.

В целом публичные консультации в МСЭ носят менее формальный характер, чем в Европейской комиссии и ЕЭК.

Таким образом, в условиях расширения нормотворческой компетенции международных организаций в сфере регулирования общественных отношений возрастает роль транснационализации народного суверенитета как основы государственного суверенитета и «многосубъектного» регулирования, что обуславливает необходимость расширения участия граждан и представителей организаций Российской Федерации в проведении процедур публичных консультаций и ОРВ проектов международно-правовых актов и нормативных документов международных организаций, в том числе в рамках ЕЭК и МСЭ.

¹ CWG-Internet: Online Open Consultation (February- September 2016). URL: <http://www.itu.int/en/council/cwg-internet/Pages/consultation-feb2016.aspx>

² См.: Call for Contributions to the public consultation on the ITU Strategic plan for 2020-2023. URL: <https://www.itu.int/en/council/cwg-sfp-2020-2023/Pages/first-public-consultation.aspx> (дата обращения: 31 июля 2020 г.).

³ См.: WTPF-21: Online Open Consultation (November — December 2019). URL: <https://www.itu.int/en/consultations/Pages/wtpf-21/consultation-WTPF-21.aspx> (дата обращения: 31 июля 2020 г.).

⁴ См.: CWG-Internet: Online Open Consultation (October 2019 — January 2020). URL: <https://www.itu.int/en/council/cwg-internet/Pages/consultation-oct2019.aspx>

§ 5. ДОСТУПНОСТЬ И ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

Российское государство заинтересовано в развитии и углублении демократических начал во всех сферах жизни. Это означает расширение участия граждан в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ). Для этого необходимо обеспечить прочные гарантии проявления гражданской инициативы, привлечения общественности к обсуждению проектов законов и иных нормативных правовых актов. Велика роль общественности в осуществлении общественного контроля. Таким образом, речь идет о реальном укреплении доверия между властью и гражданами с одной стороны, о повышении эффективности воздействия управления на экономическое, социальное, политическое, экологическое и научно-технологическое развитие — с другой.

В Конституции РФ установлены основные принципы народо-властия, которые получают развитие в законодательстве. В статутных законах и положениях закрепляются обязанности органов публичной власти действовать открыто и на виду у граждан. В отраслевом законодательстве имеются нормы о привлечении граждан к решению соответствующих задач, к осуществлению муниципального и общественного контроля, тем самым гарантируется максимальное использование социального потенциала общества в достижении национальных целей и решении стратегических и тактических задач федерального, регионального и местного значения.

Однако существуют серьезные недостатки и проблемы в этой области, которые препятствуют использованию широких возможностей регуляторной политики. Дело в том, что регуляторную политику нельзя сводить к совокупности организационных, юридических, экономических и технических средств. Как и всякая политика, регуляторная политика рассчитана на понимание ее целей, способов и результатов не только государственными и муниципальными служащими, но и всеми работниками промышленных, социальных, образовательных, культурных и медицинских учреждений. Лишь при этом условии регуляторная политика может привести к реальной правовой активности граждан и повышению уровня их правосознания. Однако в настоящее время приходится констатировать разрыв между целями и средствами регуляторной политики и ее проводниками и исполнителями. Неслучайно немало организационно-правовых мероприятий нередко проводится вне реальных процессов правотворчества и правоприменения.

За последние годы в зарубежных странах и России получило широкое развитие движение «Открытого правительства», «Хорошего административного поведения»¹. В Декларации открытого правительства 2011 года² провозглашается, что правительства собирают и хранят информацию от имени людей, а граждане имеют право запрашивать информацию об их деятельности на всех уровнях управления.

Концепция открытого правительства предусматривает активную роль граждан в государственном управлении, их право на доступ к информации, документам и решениям государственных органов в целях эффективного контроля за их деятельностью³. При этом представляется некорректным отождествление открытого правительства с электронным правительством, цифровым правительством. Открытое правительство включает процессы электронного взаимодействия органов государственной власти с гражданами и между собой посредством информационных технологий. В цифровом правительстве применение цифровых технологий является одним из элементов стратегии модернизации управления⁴. Рекомендацией ОЭСР по стратегиям цифрового правительства 2014 г.⁵ признается, что современные технологии не только являются стратегическим фактором повышения эффективности государственного сектора, но и позволяют модернизировать органы публичной власти за счет расширения открытости, прозрачности, внедрения новаторских подходов, основанных на широком участии общества и, как следствие, повышения уровня доверия граждан. Однако увеличение числа технологических возможностей может привести к возникновению новых рисков и росту ожиданий общества, с которыми органы государственной власти не всегда

¹ Le Code europeen de bonne conduite administrative. Luxembourg: Office des publications des Communautés europeennes, 2005.

² URL: http://ogp.el.kg/sites/default/files/Declaration_OGP.pdf

³ См. подробнее: Касаткина Н.М., Крысенкова Н.Б., Лещенков Ф.А. и др. Открытое правительство за рубежом. Правовое регулирование и практика: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 12; Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015.

⁴ См.: Талапина Э.В. Правовое регулирование цифрового правительства в России: возможности учета требований ОЭСР // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 3.

⁵ URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>

готовы справиться в полном объеме. В основном превалирует подход к технологиям как к вспомогательному элементу, призванному «информатизировать» существующие процедуры и процессы в органах государственной власти, что приводит к провальным проектам и критике со стороны общественности. Представляется важным рассматривать технологии именно как средство сотрудничества с гражданским обществом для формирования качественно иных результатов государственного управления.

Права граждан на участие в государственном управлении активно расширяются — общественные обсуждения проектов нормативных правовых актов на различных платформах, электронные петиции и иные обращения, интерактивное взаимодействие с органами власти, цифровая трансформация государственных и муниципальных услуг (получение государственных и муниципальных услуг в проактивном формате, внедрение реестровой модели оказания государственных и муниципальных услуг, супер- и моносервисов¹).

Концепция открытого правительства получила широкое развитие в Российской Федерации. Начало модернизации процесса государственного управления было положено Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»², которым были намечены мероприятия по обеспечению информационной открытости деятельности органов государственного управления, в частности, было предусмотрено создание единого ресурса в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, ходе и результатах их общественного обсуждения, обеспечение доступа в сети «Интернет» к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации.

Основой системного подхода к повышению уровня открытости послужила Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденная распоряжением Правительства РФ от

¹ См. подробнее: Терещенко Л.К. Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг // Журнал российского права. 2021. № 7; Кабытов П.П., Стародубова О.Е. Влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2020. № 11; Пуляевская И.А., Якимова Е.М. Проактивный режим предоставления публичных услуг: на пути к отмене заявительного порядка предоставления публичных услуг // Административное право и процесс. 2021. № 4 и др.

² СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

30 января 2014 г. № 93-р¹. Концепция закрепила основные принципы открытости федеральных органов исполнительной власти, задачи и механизмы их реализации, а также систему стратегических ориентиров в области обеспечения открытости и прозрачности государственного управления, подотчетности и подконтрольности власти гражданскому обществу и формирования эффективного диалога с гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом. Важнейшими провозглашаются принципы информационной открытости (своевременное предоставление открытой, общедоступной и достоверной информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти), понятности (представление целей и задач, планов и результатов деятельности органов в простой и доступной форме), вовлеченности гражданского общества (обеспечение возможности участия граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений; создание системы постоянного информирования и диалога), подотчетности (раскрытие федеральными органами исполнительной власти информации о своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества с обеспечением возможности контроля). Концепцией была закреплена обязанность утверждения федеральными органами исполнительной власти ведомственных планов по ее реализации, направленных на эффективное внедрение принципов открытости и выполнение задач по повышению ее уровня.

В дополнение к Концепции разработаны Методические рекомендации по реализации принципов открытости в федеральных органах исполнительной власти², в которых комплексно описана система механизмов открытости, даны рекомендации для внедрения новых и реинжиниринга действующих процедур и технологий в деятельности федерального органа исполнительной власти, направленных на реализацию принципов открытости и формирование культуры открытости; методические рекомендации по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с референтными группами³.

¹ СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

² Методические рекомендации утверждены протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр) (СПС «КонсультантПлюс»).

³ Методические рекомендации по взаимодействию федеральных органов исполнительной власти с референтными группами утверждены протоколом заседания Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 28 июня 2016 г. № 5 (СПС «КонсультантПлюс»).

В целях информирования о реализации Концепции была создана система мониторинга и открытости федеральных органов исполнительной власти, включающая в себя самообследование достигнутых результатов, экспертную оценку, социологические исследования удовлетворенности уровнем открытости граждан¹.

Проводимая политика получила дальнейшее отражение в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы², где подчеркивается, что информационные и коммуникационные технологии стали частью современных управленческих систем во всех отраслях экономики, сферах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка в целях повышения качества государственного управления.

Важнейшим этапом цифровизации регуляторной политики послужило принятие Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» федерального проекта «Цифровое государственное управление»³. Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» включала в себя шесть национальных проектов: нормативное регулирование цифровой среды, информационная инфраструктура, кадры для цифровой экономики, информационная безопасность, цифровые технологии, цифровое государственное управление.

Национальной программой предусмотрен ряд мероприятий, способствующих внедрению цифровых технологий в регуляторную политику, контрольно-надзорную деятельность органов исполнительной власти:

¹ Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти (утверждена протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 г. № АМ-П36-89пр) (СПС «КонсультантПлюс»).

² См.: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

³ Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7 (<https://digital.gov.ru>). Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» утвержден президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. №9) (<https://digital.gov.ru>).

§ 5. Доступность и транспарентность регуляторной политики

- обеспечение законодательного регулирования вопросов создания и функционирования особых правовых режимов в условиях цифровой экономики («регуляторных песочниц»);
- создание защищенной цифровой среды аудиовизуального взаимодействия государственных органов, организаций и граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровнях к концу 2024 г.;
- снятие административных барьеров в целях повышения экспортного потенциала услуг по обработке и хранению данных и облачных сервисов;
- введение в промышленную эксплуатацию государственной единой облачной платформы;
- внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг, в том числе в интересах субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей;
- формирование цифровой платформы для взаимодействия в сфере стратегического управления в целях согласованности действий участников стратегического планирования на всех уровнях государственного управления в достижении стратегических приоритетов;
- совершенствование механизмов обработки обращений, мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений;
- информационно-аналитическое и экспертно-аналитическое сопровождение в сфере контрольной и надзорной деятельности;
- цифровая трансформация отраслей экономики и секторов социальной сферы через акселерацию цифровых платформ;
- создание, развитие и функционирование платформы исполнения государственных функций при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, включающей создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности;
- создание сегмента базы нормативных правовых актов (федеральных, региональных и муниципальных) Российской Федерации, используемых в контрольно-надзорной деятельности, доступной в режиме реального времени;
- организация сервисов на цифровой платформе для процесса осуществления внешнего государственного аудита (контроля) и обеспечение их функционирования;
- разработка информационной системы с целью обеспечения возможности получения гражданами и бизнесом комплексных государственных услуг в сфере сельского хозяйства.

Указанный перечень дополняется мероприятиями, предусмотренными федеральным проектом «Цифровое государственное управление», прежде всего это:

- информационно-аналитическое и экспертно-аналитическое сопровождение в сфере контрольной и надзорной деятельности;
- реализация системы мониторинга, отчетности и методологического сопровождения внедрения изменений по цифровой трансформации реализации контрольно-надзорных функций;
- создание, развитие и функционирование платформы исполнения государственных функций, в том числе при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, включающей функционирование единого реестра обязательных требований типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности.

Проведение регуляторной политики и реформа контрольно-надзорной деятельности осуществляются с учетом требований принципов открытости и доступности. Проекты нормативных правовых актов подлежат общественному обсуждению с последующим учетом поступивших замечаний. Принятые акты оперативно доводятся до сведения бизнес-сообщества, в дальнейшем проводится мониторинг практики их применения, анализ достигнутых результатов и их соответствия целям принятия актов.

Не могла не отразиться на регуляторной политике российского государства пандемия, вызванная новой коронавирусной инфекцией (COVID-19). Из двух возможных стратегий деятельности органов власти в сложившейся ситуации — нормативное регулирование в рамках действующего конституционного порядка и законодательства или введение особого правового режима¹ — российское законодательство пошло по первому пути. При этом стояла задача соблюдения баланса интересов между гражданами, бизнес-сообществом и государством в целях обеспечения общественной безопасности при существенных ограничениях экономической деятельности. Фактически на неопределенный срок были установлены ограничения некоторых прав и свобод человека при отсутствии соответствующего уровня контроля и транспарентности деятельности органов власти.

С целью урегулирования отношений, возникающих в связи с необходимостью оперативного реагирования на вызовы и угрозы, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции,

¹ См.: Конституция и права человека: современная доктрина и практика: монография / под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Варламовой. М.: ИГП РАН, 2021. С. 260.

вызванной 2019-нCoV, был принят Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (далее — Федеральный закон № 98-ФЗ), которым были комплексно внесены изменения в различные отраслевые федеральные законы. Положения Федерального закона № 98-ФЗ позволили учитывать фактор чрезвычайной ситуации во многих отношениях частноправового характера и получили дальнейшее развитие в законодательстве¹, произошло упрощение отдельных процедур².

Федеральным законом № 98-ФЗ также была предусмотрена возможность принятия Правительством РФ в 2020–2021 гг. решений, устанавливающих особенности организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также условия и требования, соблюдение которых необходимо для предоставления таких услуг, порядок переоформления, продления или приостановления срока действия документов, выданных по результатам предоставле-

¹ См., например: Федеральный закон от 7 апреля 2020 г. № 115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части унификации содержания годовых отчетов государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, а также в части установления особенностей регулирования корпоративных отношений в 2020 году и о приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. I). Ст. 2238; Федеральный закон от 24 февраля 2021 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О международных компаниях и международных фондах" и о приостановлении действия отдельных положений Федерального закона "Об акционерных обществах" и Федерального закона "Об обществах с ограниченной ответственностью"» // СЗ РФ. 2021. № 9. Ст. 1464; Распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2020 г. № 670-р «О мерах поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства» // СЗ РФ. 2020. № 13. Ст. 1952; Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 428 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлению кредиторов в отношении отдельных должников» (утратило силу) // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2282.

² См., например: Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 441 «Об особенностях обращения лекарственных препаратов для медицинского применения, которые предназначены для применения в условиях угрозы возникновения, возникновения и ликвидации чрезвычайной ситуации и для организации оказания медицинской помощи лицам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, предупреждения чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний, представляющих опасность для окружающих, заболеваний и поражений, полученных в результате воздействия неблагоприятных химических, биологических, радиационных факторов» (срок действия документа ограничен 1 января 2022 г.) // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2295.

ния государственных и муниципальных услуг, особый порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местных администраций и иных органов местного самоуправления, многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, государственных и муниципальных учреждений и других организаций, в том числе без необходимости личного посещения соответствующих органов и организаций. Также были приняты иные акты Правительства РФ, в том числе устанавливающие особенности осуществления в 2020–2021 гг. государственного контроля (надзора), муниципального контроля, графики проведения плановых проверок¹, направленные на ограничение контрольно-надзорной деятельности в период действия режима повышенной готовности. Помимо прочего предоставлялись отсрочки и рассрочки по уплате обязательных платежей, в том числе налогов, субъектам экономической деятельности предоставлялись льготные кредиты для сохранения занятости в условиях невозможности полноценного функционирования ввиду ограничений.

Были приняты беспрецедентные законодательные меры в условиях всеобщих ограничений, колоссального экономического урона. Одним из немногих положительных моментов данного периода можно считать ускоренное внедрение цифровизации в сфере регуляторной политики, реализацию на практике дистанционных способов взаимодействия государственных структур с бизнес-сообществом, сокращение и введение моратория на ряд контрольно-надзорных мероприятий в большинстве экономических сфер.

С помощью современных информационных технологий достигается более высокий эффект в области информирования населе-

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2292; Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2020 г. № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СЗ РФ. 2020. № 15 (ч. IV). Ст. 2292.

ния о решениях и действиях уполномоченных органов. Гласность становится все более эффективным средством разъяснения природы и целей законов и иных правовых актов и гибким способом повышения заинтересованности граждан в подготовке и принятии правовых актов.

Полагаем необходимым кратко отметить основные элементы механизма обеспечения доступности и транспарентности в сфере регуляторной политики:

1) правильное понимание всеми слоями общества целей и направлений стратегического развития Российской Федерации, что позволяет преодолевать проявление отчуждения, коррупциогенности и правового нигилизма;

2) система гарантий доступа граждан к источникам информации о деятельности органа публичной власти (имеется в виду как статистическая, так и отраслевая и оперативная информация о развитии страны, ее регионов и отраслей);

3) обеспечение фундаментального перехода от подхода предвосхищения органами власти потребностей граждан и предприятий к партнерским подходам, ориентированным на определение гражданами и предприятиями своих потребностей в результате конструктивного взаимодействия с правительствами;

4) четкое правовое закрепление обязанности государственных и муниципальных служащих всемерно учитывать общественное мнение, предложения и обращения граждан. Тем самым можно успешно преодолевать многочисленные случаи равнодушия и порочного стиля должностного бездействия. Качество всех видов государственных решений напрямую зависит от удельного веса использования предложений, мнений и позиций граждан и разных слоев общества;

5) система средств, обеспечивающих гласность в работе всех публичных органов и организаций. Последнее обстоятельство подчеркнем ввиду безусловной полезности, достоверной, полной и своевременной информации о работе коммунальных, торговых, медицинских, культурно-просветительных, образовательных и научных организаций для соответствующих категорий населения;

6) публичная поддержка лучших образцов деятельности органов и организаций, отвечающих высоким принципами демократизма, открытости и гласности;

7) установление и применение мер ответственности за нарушение правил обеспечения открытости деятельности публичных органов (модернизация соответствующих норм трудового, гражданского, административного и уголовного законодательства).

Глава 2

РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ — УСТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

§ 1. К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ»

Недостаточно определить идеологию регуляторной политики, необходимо создать правовой механизм, с помощью которого идеи и принципы государственного регулирования экономической деятельности обретут реальное воплощение. Именно право, по меткому замечанию Т.Я. Хабриевой, «формирует нормативный эквивалент экономических отношений и является универсальным инструментом управления, способным обеспечить решение большинства поставленных задач, достижение требуемых целей, формирование необходимого баланса интересов»¹. Действительно позитивное право неразрывно связано с необходимостью единообразной регламентации отношений обособленной группы людей, установлением определенного режима правопорядка. Развитие государственности, усложнение отношений между гражданами, переход от одного экономического порядка к иному обуславливают изменение правовой регуляции. И если первоначально право сравнивалось с «изобретением и даром богов»², в большей степени выражало волю государства, то в последние десятилетия превалирует стремление к дерегулированию и применению soft law. Хотя несомненно любая система организации экономики немислима без законодательной основы³.

¹ Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 5–26.

² Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.

³ См.: Summers R.S. 'The Technique Element in Law' (1971) 59 Calif. L. Rev. 733; R.C. Ellickson, 'A Critique of Economic and Sociological Theories of Social Control' (1987) 16 J. Legal Stud. 67.

А. Огус, характеризуя роль права в регулировании экономических отношений, указывает на его директивную или стимулирующую функцию в зависимости от применяемой экономической модели. При рыночной экономике закон, по его мнению, должен представлять собой «набор формализованных соглашений, в которые люди могут "одеть" свою деятельность по поиску благосостояния»¹. Принцип делиберативности, отличающийся транспарентностью нормотворческого процесса и активным участием различных групп в разработке регуляторных норм, является одним из опорных столпов в рыночной модели.

Если исходить из понимания рыночной экономики как «строя» конкуренции², то роль государства заключается в создании таких условий функционирования рынка, которые были бы направлены на поощрение и развитие конкуренции. При этом используемые юридические формулы и техники должны обеспечивать снижение административных барьеров, упрощение регулирования, минимизацию издержек от претворения политических идей регулирования в правовую норму.

Интересно в связи с этим наблюдение Д.И. Степанова, применившего к оценке роли права теорию спроса и предложения: чем чаще и больше у субъекта будет появляться потребность в праве, тем меньшую цену такое лицо готово платить (нести издержки на применение права) за каждую последующую транзакцию³. Иными словами, спрос на правовое регулирование порождают сами субъекты, вступая в новые отношения, модернизируя их и делая более многогранными, при этом количество правовых норм должно коррелироваться с ценой, то есть с теми затратами, которые лицо готово понести при обращении к праву как формализованному институту. В свете проводимой реформы регуляторной политики представляется важным замечание автора о том, что «чем более развито и нюансировано право, чем более предсказуемо его применение на деле и чем меньше рисков и неопределенности оно задает на будущее, тем меньше и меньше его ценность для участников оборота от каждого последующего акта применения права».

¹ Ogus A. Regulation Legal Form and Economic Theory. Hart Publishing. Oxford-Portland Oregon. 2004. P. 8.

² См.: Ольсевич Ю. Конкуренция и монополия в условиях рыночной и переходной экономики (теория Э. Чемберлина шесть десятилетий спустя) // Чемберлин Э. Теория монополистической конкуренции. М., 1996. С. 6.

³ См.: Степанов Д.И. Спрос на право и диспозитивность регулирования: экономический анализ права // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 6. С. 65–124.

Такая «нюанонсированность» права предопределяет его эффективность, опосредует выбор наиболее рационального регулирования экономических отношений.

Мы привыкли оперировать понятиями «норма права», «права и обязанности» при характеристике регулирования различного рода общественных отношений, в том числе экономических. Такое отождествление регулирования с правом представляется большинству совершенно естественным, поскольку «норма есть наиболее совершенный (хотя не идеальный) инструмент регулирования, она представляет высшую организацию социального контроля. Норма появляется там, где все другие социальные регуляторы — интересы, цели, ценности и др. — действуют ненадежно или вообще не могут работать»¹.

Вместе с тем принятый 31 июля 2020 г. Федеральный закон № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 247-ФЗ)² ввел новую категорию — обязательные требования. Сам термин «обязательные требования» вызвал острую критику еще при обсуждении проекта данного федерального закона, учитывая его соотношение с нормой права.

Аксиоматичным является уже определение нормы права как общеобязательного государственного предписания постоянного или временного характера, рассчитанного на многократное применение и поддерживаемого принудительной силой государства³.

А.С. Пиголкин писал: «Регулирующая роль норм права выражается как в том, что лицо, орган, организация действуют в соответствии с ее предписаниями или требуют от других субъектов соответствующего поведения, так и в том, что нарушение ее требований вызывает применение мер воздействия на правонарушителя. Если в первом случае норма выступает как масштаб, мера поведения, образец определенных отношений, то во втором — это средства оценки того или иного поступка в качестве правомерного либо неправомерного, основа для привлечения правонарушителя к юридической ответственности. Кроме того, правовая норма — это предостережение потенциальным правонарушителям, что в случае ее нарушения будут применены меры государственного воздействия»⁴.

¹ Мальцев Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой. М., 2005. С. 19.

² СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

³ См.: Постановление ГД ФС РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506.

⁴ Теория государства и права: учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003.

Приведенное высказывание как нельзя лучше коррелируется с дефиницией «обязательные требования», данной при первоначальной редакции Федерального закона № 247-ФЗ. Приведем ее полностью: «Обязательными требованиями в смысле настоящего Федерального закона являются установленные нормативными правовыми актами или документами, не являющимися нормативными правовыми актами, в случае если для неопределенного круга лиц обязанность соблюдать положения указанных документов предусмотрена законодательством Российской Федерации, обязанности, выраженные в форме условий, ограничений, запретов, которые адресованы к действиям (бездействию), деятельности, результатам осуществления деятельности, объектам осуществления деятельности граждан и организаций и оцениваемые при проведении контрольной (надзорной) или разрешительной деятельности, или за несоблюдение которых установлена ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹.

Фактически разработчиками законопроекта была предпринята попытка определить вместо обязательного требования предписывающую правовую норму, однако в теории права существует общепринятое и никем не оспариваемое определение. Если ранее в Разъяснениях о применении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»² и утвержденных приказом Министерства юстиции РФ от 4 мая 2007 г. № 88³, приводилось определение нормативного правового акта и правовой нормы, то во вновь принятой редакции (приказ Минюста России от 23 апреля 2020 г. № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁴) указанные определения уже отсутствуют. Свидетельствует ли это о замене в правотворческом обиходе понятия «правовая норма» на «обязательные требования»?

¹ См.: Проект федерального закона «Об обязательных требованиях» (в ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 7 июня 2019 г.). URL: <http://regulation.gov.ru/>

² СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

³ БНА. 2007. № 23.

⁴ Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>

Впоследствии в принятом Федеральном законе № 247-ФЗ дефиниция обязательных требований претерпела изменения, но главный посыл их отождествления с правовой нормой остался¹.

Характеризуя управление социалистической промышленностью, Ю.О. Любович еще в 1968 г. связывал регулирование с установлением «обязательных условий, ограничений, правил или норм, которыми регламентируются те или иные отношения, процессы, поведение и действия организаций и лиц»². Как представляется, автор не претендует на чистоту использования юридической терминологии, по сути перечисляя через запятую как содержательное наполнение обязательного правила (обязанности, условия, запреты), так и форму выражения правила (правовая норма, правило, исходящее от государства и поддерживаемое его властной силой).

Этимологически требование представляет собой «действие, выражающееся в настойчивом, категорическом, предписании исполнить что-либо». С этой точки зрения можно говорить, что обязательные требования — это установленные нормой права обязанности субъекта. С.С. Алексеев писал, что норма права представляет собой «исходящее от государства и охраняемое общеобязательное, *формально определенное правило поведения* (непосредственно или в сочетании с другими нормами права), которое представляет участникам общественного отношения данного вида *субъективные юридические права* и налагает на них *субъективные юридические обязанности*»³. В свою очередь, обязанности делятся на активные (совершение определенных действий, требуемых законодательством), что опосредует нормы — условия/ограничения (совершение положительных действий под определенным условием их совершения), и пассивные обязанности (воздержание от

¹ Согласно ч. 1 ст. 1 указанный федеральный закон определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы (далее — обязательные требования).

² Любович Ю.О. Организация управления промышленным производством как научная дисциплина // Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью. М.: Экономика, 1968. С. 56.

³ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. М., 1980.

поведения, проступков, запрещенных нормой права), что опосредует наличие норм-запретов (запрещение совершения субъектом определенных действий).

Триада правовых средств — запрет, предписание и дозволение — является опорным средством правового регулирования, первичным способом воздействия на общественное поведение. Через управомочивающие, обязывающие и запрещающие нормы права они обретают юридическое содержание¹. Дозволения, предписания и запреты находятся в тесной взаимосвязи друг с другом и «практически отдельно существовать не могут», «только совместно они образуют некое ядро единого метода правового регулирования, который обусловлен единым предметом и обеспечивает регулирование образующих его отношений социально-правовой среды»². Сочетание рассматриваемых трех способов правового регулирования предопределяет метод правового регулирования и деление права на отрасли³. Три способа правового регулирования опосредуют наличие трех «разновидностей регулятивных норм, различных по характеру прав и обязанностей — запрещающие, управомочивающие, обязывающие»⁴. Однако деление норм на запрещающие, управомочивающие и обязывающие поддерживается не всеми исследователями. Так, О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский утверждали, что деление норм на обязывающие, запрещающие и уполномочивающие основано не на существе дела, а исключительно на словесных признаках нормы: «Всякая правовая норма носит одновременно и обязывающий, и запретительный характер: обязывая к совершению какого-либо действия, норма запрещает воздержание от его совершения, как и, наоборот, запрещая совершение определенного действия, она обязывает к его несовершению. В то же время всякая правовая норма носит и управомочивающий (уполномочивающий) характер: норма, обязывающая к совершению того или иного действия и запрещающая его несовершение, как и, наоборот, норма, запрещающая совершение данного действия и обязывающая к его несовершению, управомочивает (уполномочи-

¹ См., например: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989; Сырых В.М. Логические основания общей теории права: в 2 т. Т. 1: Элементарный состав. М.: Юстицинформ, 2000; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004. С. 43.

² Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2004. С. 44.

³ См. подробнее: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

⁴ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 46.

вает) кого-либо требовать, соответственно, совершения или несовершения этого действия»¹.

Каково же место в этом ряду обязательных требований? Мы уже высказывали мнение о том, что ограничения и обязанности, указанные в дефиниции термина «обязательные требования», могут быть приравнены к запретам, поскольку в одном случае субъект в своей деятельности преодолевает установленные ограничением параметры, а в другом — не должен исполнять определенные обязанности². Развивая посыл о том, что под обязательным требованием понимается запрет, С.М. Зырянов указывает, что «применительно к обязанностям использование данного термина противоречит лингвистическим требованиям, поскольку требует использовать сложный путь толкования текста. И эта проблема может быть решена путем использования другого распространенного термина — "предписание". Правовая норма предписывает либо совершить какое-то действие, либо воздержаться от совершения какого-то действия»³.

Корефии теории права (С.С. Алексеев, А.Г. Братко, А.В. Малько и др.) под правовым запретом понимают правоограничения, представляющие собой государственно-властные сдерживающие средства, которые под угрозой юридической ответственности призваны предотвращать противоправные деяния, причиняющие вред личным и общественным интересам. По сути нормируемый запрет исключает такое поведение граждан, которое, с точки зрения государства и общества, недопустимо либо ведет к чрезмерному причинению вреда правам граждан и нивелирует необходимость осуществления данной деятельности. С регулятивной стороны, отмечает С.С. Алексеев, они (запреты) выражаются в юридических обязанностях пассивного содержания, то есть в обязанностях воз-

¹ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М.: Юридическая литература, 1961. С. 176.

² См.: Калмыкова А.В. «Регуляторная гильотина»: теоретические проблемы осуществления и риски для правовой системы России // Сборник по итогам V Ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Москва, 7–8 июня 2019 г.). М., 2019.

³ Зырянов С.М. Обязательные требования как средство административно-правового регулирования (по проекту федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации») // Актуальные проблемы науки административного права: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Лазаревские чтения — 2020», посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Б.М. Лазарева (11 февраля 2020 г.) / отв. ред. А.М. Воронов, И.В. Глазунова. М.: ОнтоПринт, 2020. С. 65.

держиваться от совершения действий известного рода¹. Императивность, однозначность формулирования, обеспеченность действенным юридическим механизмом — наиболее часто указываемые признаки запретов.

Запреты, как правило, иллюстрируют разрешительной деятельностью, часто приводя в пример лицензирование: субъект предпринимательской деятельности не может осуществлять определенный вид деятельности без соответствующей лицензии. Так, С.М. Зырянов настаивает на взаимосвязи разрешения с запретом: «Во-первых, разрешительный порядок осуществления деятельности означает, что без разрешения осуществлять такую деятельность запрещено. Запрет в данном случае обусловлен (может быть преодолен) необходимостью получения разрешения (не абсолютный, а относительный запрет, но все же запрет). Запрещено заниматься предпринимательской деятельностью, не имея соответствующего статуса. Во-вторых, лицо, получившее разрешение, обязано соблюдать множество разных требований, предусмотренных разрешением. Неисполнение указанных требований запрещено и влечет наказание»².

Вместе с тем полагаем более обоснованной точку зрения А.Ф. Ноздрачева: «суть разрешения не в предоставлении права физическому или юридическому лицу совершать «запрещенные» действия, а в обеспечении квалифицированного, технически и технологически обоснованного, безопасного осуществления соответствующей деятельности»³. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴, например, устанавливая необходимость получения лицензии при осуществлении погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте, не запрещает в принципе ее осуществление, но «исходя из специфики производства и оборота тех или иных видов продукции устанавливает дополнительные требования, а также ограничения, которые, однако, должны соответствовать критериям, закрепленным Конституцией Российской Федерации, а именно вводиться федераль-

¹ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 48.

² Зырянов С.М. Обязательные требования как средство административно-правового регулирования (по проекту федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»). С. 63.

³ Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2015.

⁴ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

ным законом и только в целях защиты закрепленных ею ценностей, в том числе здоровья, прав и законных интересов других лиц»¹. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал неабсолютность права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, закрепленной ч. 1 ст. 34 Конституции РФ². В этом выражается конституционный принцип справедливости, когда свобода предпринимательской деятельности и ее защита должны коррелироваться с ответственным отношением к правам и свободам тех, кого затрагивает экономическая (предпринимательская) деятельность³.

Понимание обязательного требования как запрета отсылает нас к концепции *ubi jus incertum, ibi nullum*. Такой подход, можно сказать, в русле реформы регуляторной политики: запрет формирует четкие рамки дозволенного поведения, и гражданин знает, какие действия он может совершать, а какие нет. По отношению к властным субъектам данный подход в принципе исключает какую-либо их дискрецию: «они имеют только те права, осуществляют те функции и действия, которые прямо предусмотрены в законе»⁴. Однако и в этом случае возможны дефекты применения регулирующего воздействия, как, например, было с установлением права органа государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности назначать административное наказание в виде приостановления деятельности промышленного предприятия на срок до 90 суток во внесудебном порядке⁵.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2016 г. № 1352-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Донское газовое общество" на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 27 части 1 статьи 12 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" и пунктами 2 и 3 Положения о лицензировании погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте» // СПС «КонсультантПлюс».

² См., например, постановление Конституционного Суда РФ от 12 ноября 2003 г. № 17-П и определение Конституционного Суда РФ от 18 марта 2004 г. № 150-О.

³ См.: Вошинский М.В. Осуществление государственного и муниципального контроля: защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Российская газета. 2020. Вып. 5.

⁴ Теория государства и права: учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003.

⁵ См. подробнее: Голодников А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М.: ВШЭ; ЦСР, 2018. С. 15.

В теории права неоднократно подчеркивалось, что запрет это прежде всего пассивное поведение субъекта, то есть бездействие тех или иных лиц по определенному кругу вопросов¹. Между тем анализ норм, определяющих поведение субъекта экономической деятельности и проверяемых при проведении того или иного вида государственного контроля (надзора) или осуществления разрешительной деятельности, показывает, что такое поведение связано, прежде всего, с активными действиями лица. Так, например, согласно ч. 2 ст. 44 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»² предметом федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) является в том числе соблюдение обязательных требований в области качества и безопасности пищевой продукции, установленных в соответствии с Федеральным законом от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»³ и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами. В свою очередь, ч. 1 ст. 23 приведенного федерального закона устанавливает, что работники, занятые на работах, которые связаны с обращением пищевых продуктов, оказанием услуг в сфере розничной торговли пищевыми продуктами, материалами и изделиями и сфере общественного питания и при выполнении которых осуществляются непосредственные контакты работников с пищевыми продуктами, материалами и изделиями, проходят обязательные предварительные при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры, а также гигиеническое обучение в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким образом, работодатель как субъект предпринимательской деятельности должен совершить как минимум активные действия, выраженные: а) в проверке прохождения работниками медицинского осмотра; б) отказе в приеме на работу работника, который не прошел медицинский осмотр; в) организации прохождения медицинского осмотра и гигиенического обучения в период работы. Именно эти действия и будут оцениваться при проведении государственного контроля (надзора).

Совершение активных действий субъектов предпринимательства по опробированию и клеймению ювелирных и других изделий из драгоценных металлов (как произведенных в Российской Федерации, так и ввезенных в Российскую Федерацию для прода-

¹ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 48.

² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

³ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

жи) является основанием для законной реализации данных изделий на рынке и оценивается при проведении федерального государственного пробирного надзора (ст. 12.1, 26.1 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»¹). Даже в том случае, если речь идет о требованиях к продукции, установленных техническими регламентами, мы имеем дело с обязанностями предпринимателя. Строго регламентируя деятельность изготовителей (продавцов, лиц, осуществляющих функции иностранного изготовителя), устанавливая в технических регламентах перечень и (или) описание объектов технического регулирования, требования к этим объектам и правила их идентификации в целях применения технического регламента, правила и формы оценки соответствия, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения, требования энергетической эффективности, единообразно регламентируя деятельность органов по подтверждению соответствия путем определения правил и критериев их аккредитации, определяя процедуры взаимодействия субъектов предпринимательской деятельности и органов государственной власти при разработке технических регламентов, обороте продукции, устанавливая механизм предотвращения появления на рынке опасной продукции, государство по сути устанавливает особый порядок, режим, обеспеченный совокупностью юридических и организационно-технических процедур, комплексом административно-правовых средств и определяющий меру возможного и должного поведения субъектов².

Субъективное право на собственное активное поведение (хотя и не исключено и пассивное) характеризует дозволение. Квалифицируя дозволения, К.Е. Игнатенкова отмечает: «дозволение — это выражающийся посредством юридических норм способ правового регулирования, заключающийся в предоставлении субъекту в очерченных законом рамках свободы выбора варианта поведения, стимулирующий его правовую активность, творческие и созидательные качества, способствующий наиболее полному удовлетворению интересов личности, общества и государства»³. Добровольность совершения определенных действий характеризует в полной мере

¹ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

² См.: Калмыкова А.В. Техническое регулирование в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 43.

³ Игнатенкова К.Е. Дозволение как способ правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 4.

дозволение. В отличие от запрета дозволение определяет границы должного поведения субъекта, при соблюдении которых он волен поступать по своему разумению, не нарушая права и свободы третьих лиц. Цель дозволения — побудить лицо действовать определенным образом с определенными целевыми установками, выгодными и целесообразными для него. По мнению исследователей, «именно дозволения, основу которых составляют права, свободы и законные интересы, призваны играть ведущую роль в механизме правового регулирования, приоритетом которого становится использование средств, стимулирующих либо позитивно сдерживающих нежелательный вариант развития правоотношений»¹.

Вместе с тем контрольно-надзорные и разрешительные отношения, заявленные в определении обязательных требований, подразумевают активное поведение субъекта сообразно норме права при соблюдении тех условий и таким образом, как ею предусмотрено. Речь в данном случае идет о юридических обязанностях активного содержания — позитивном обязывании, смысл которого состоит в том, чтобы «в реальных, жизненных отношениях была реализована та модель, которая в идеальном виде закреплена в юридических нормах»². Именно позитивное обязывание, выраженное в предписаниях, характеризует в наибольшей степени административно-правовое регулирование³, к которому относится государственный контроль и разрешительная деятельность.

Классически правовая норма всегда состоит из трех частей: гипотезы, диспозиции и санкции. При этом обязательные требования, выражающие, как следует из дефиниции, «обязательные требования», ограничения, запреты либо обязанности, описываются в диспозиции нормы. Диспозиция выражает тем самым общественное требование (или дозволение), предъявляемое к человеку в его отношениях с иными субъектами. Должное поведение субъекта, установленное нормой права, невозможно без фиксации его прав и обязанностей — как относительных, так и абсолютных. Г.В. Петров отмечает, что «правовое регулирование общественных отношений заключается прежде всего в том, что нормами права устанавли-

¹ Малько А.В., Субочев В.В., Шериев А.М. Права, свободы и законные интересы: проблемы юридического обеспечения. М.: Норма; ИНФРА-М, 2010.

² Алексеев С.С. Указ. соч. С. 59.

³ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. Ч. I. Сущность и основные институты административного права. М.: ТЕИС, 1994. С. 28; Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. С. 10.

ливаются права и обязанности их участников»¹. Ю.М. Козлов, характеризуя административно-правовые нормы, указывал, что ими предусматриваются права и обязанности сторон в регулируемых административным правом отношениях². На наличие именно обязанностей в правовых нормах указывал и Р. Иеринг³. Думается, что сами обязанности могут быть выражены как в форме запрета, так и в форме дозволения.

Важным представляется замечание Р. Иеринга о том, что «это обязанности, целью которых является осуществление общего блага общественной безопасности»⁴. Сообразно этому ст. 5 Федерального закона № 247-ФЗ защиту охраняемых законом ценностей ставит во главу угла разработки обязательных требований. Такая цель, с одной стороны, организует и стимулирует практическую деятельность субъектов права⁵, а с другой — является определенным «фильтром», отсеивающим избыточные требования.

Условия действия требования (запрета, дозволения, ограничения) указаны в гипотезе правовой нормы. Обстоятельства, обозначенные гипотезой, при наличии которых действия лица признаются правомерными, это юридические факты, являющиеся основаниями возникновения, изменения и прекращения правоотношений. По степени определенности гипотезы могут быть: 1) безусловно определенные — в прямой форме указывающие факты, обуславливающие применение правовой нормы; 2) относительно определенные — факты применения правил поведения лица могут быть дополнены подзаконными нормативными правовыми актами; 3) неопределенные — предусматривающие дискрецию субъекта при наличии юридических фактов⁶. Диспозиция и гипотеза тесно связаны между собой, это две части единого целого: в первой устанавливается, что должен делать субъект, а во второй — каким правовым способом.

¹ Петров Г.В. Советские административно-правовые отношения. Ленинград: Из-во Ленинградского университета, 1972. С. 60.

² См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М.: Юридическая литература, 1976. С. 63.

³ См.: Иеринг Р. Цель в праве. Т. 1 / пер. с нем. В.Р. Лицкого, В.Н. Муравьева, Н.В. Дерюжинского; под ред. В.Р. Лицкого. СПб.: Изд. Н.В. Муравьева, 1881. С. II.

⁴ Там же. С. 308.

⁵ См.: Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 23.

⁶ См.: Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1949.

Соответственно, нарушение (неисполнение) требования, описанного в диспозиции нормы, при возникновении условий, указанных в гипотезе нормы, влечет наступление правовых последствий для адресата предписания, устанавливаемых санкцией правовой нормы. На необходимость наличия санкции указывает понятие «обязательные» в конструкции «обязательные требования». То есть субъекты, в отношении которых осуществляется, например, государственный контроль (надзор), обязаны соблюдать в любом случае норму права — вне зависимости от ее содержания.

Одним из базовых признаков¹ обязательных требований Федеральный закон № 247-ФЗ устанавливает сферу их оценки:

- государственного контроля (надзора), муниципального контроля,
- привлечения к административной ответственности,
- предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Такая взаимосвязь неслучайна, поскольку «установление каких-либо требований напрямую связано с определенным видом государственного контроля и надзора, а вернее, с его объектом и предметом. Можно сказать, что обязательные требования являются объединительным элементом объекта и предмета государственного контроля и надзора, влияют на цели, задачи и содержание контрольно-надзорной деятельности»². В Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ) как понятие государственного контроля (надзора), так и его предмет определяются через дефиницию «обязательные требования» со ссылкой на Федеральный закон № 247-ФЗ.

Указанные сферы оценки являются сферами исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления. Такое понимание сразу отсылает нас к сфере применения норм административного права⁴. Отметим, что Федеральный закон

¹ См.: Дидикин А.Б. Обязательные требования и правовые средства их оценки в механизме регуляторной политики // Мониторинг правоприменения. 2021. № 1 (38). С. 5.

² Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова; Московское отделение Ассоциации юристов России, 2017.

³ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

⁴ См.: Студеникин С.С. Указ. соч.

№ 247-ФЗ не дает пояснений относительно сферы общественных отношений, к которой применима категория «обязательные требования». Речь идет о сфере публичного права, на что указывалось, например, в заключении Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям по законопроекту. Согласимся с мнением А.Б. Дидикина о том, что сфера применения обязательных требований коррелируется со сферой Федерального закона № 248-ФЗ¹. Аналогичны и изъятия в двух указанных федеральных законах. Однако уточним: общественные отношения, с которыми связаны обязательные требования, это отношения административно-правового характера. И нормы, устанавливающие обязательные требования, по своей природе являются административно-правовыми. Именно для норм административного права характерны «ориентация на удовлетворение преимущественно публичных интересов; односторонне властное волеизъявление стороны; широкая сфера усмотрения; преобладание директивно-обязательных норм; нормативно-ориентирующее воздействие; прямое применение административных санкций за правонарушение»². Определение варианта должного, соответствующего интересам правового государства поведения лиц и организаций, действующих в сфере государственного управления, являлось одним из признаков административно-правовой нормы, по мнению Л.Л. Попова, А.А. Алехина и Ю.М. Козлова³. А.П. Корнев определял, что «сущность административно-правового регулирования состоит в упорядочении управленческих отношений, в установлении с помощью норм административного права юридических прав и обязанностей участников этих отношений»⁴.

Анализ Федерального закона № 247-ФЗ в совокупности с нормами иных законов, регламентирующих поведение граждан, показывает, что:

— обязательные требования относятся к правилам поведения, устанавливаемым государством, целью которых является регулирование общественных отношений в отдельно взятой области функционирования механизма государственного управления;

¹ См.: Дидикин А.Б. Указ. соч.

² Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юринформцентр, 1998. С. 121.

³ См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2002. С. 5–60; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 38, 39.

⁴ Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978.

– данной областью отношений выступает экономическая сфера. Федеральный закон № 247-ФЗ прямо указывает на требования, установленные нормативными правовыми актами, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности (ч. 1 ст. 1). Речь идет в целом об экономической деятельности. В доктрине предпринимательского права, равно как и в сложившейся судебной практике, понимание предпринимательской и экономической деятельности не является равнозначным¹. Общепринятыми считаются два признака такой деятельности: ее возникновение из общественных отношений, складывающихся по поводу производства, распределения и потребления товаров (работ, услуг); отсутствие связи с личным потреблением (приобретением) гражданами товаров (работ, услуг), не предназначенных для экономической деятельности². Предпринимательская деятельность является частью экономической. Соответственно важно учитывать, что субъектами, которым адресованы обязательные требования, являются не только юридические лица и индивидуальные предприниматели (субъекты именно предпринимательской деятельности), но и граждане (пример со сдачей в наем жилья наиболее часто приводится для характеристики экономической деятельности). Очевидно, что при таком широком круге отношений в сфере Федерального закона № 247-ФЗ попадают, например, и самозанятые граждане;

– норма регулирует общественное отношение, возникающее между субъектом, наделенным властным полномочием, с одной стороны (органы государственного контроля (надзора)) и субъектом экономической деятельности — с другой. Следует согласиться с тем, что «сфера применения Закона об обязательных требованиях касается именно внешнего управленческого воздействия на экономическую деятельность хозяйствующих субъектов»³;

¹ См.: Предпринимательское право / под ред. В.В. Лаптева и С.С. Занковского. М., 2006. С. 5; Российское предпринимательское право / под ред. И.В. Ершовой и Г.Д. Отнюковой. М., 2009. С. 24; Предпринимательское право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М.: Норма; ИНФРА-М, 2017.

² См.: Олейник О.М. Понятие предпринимательской деятельности: теоретические проблемы формирования // Предпринимательское право. 2015. № 1. С. 3–17.

³ Сморчкова Л.Н. Правовой режим обязательных требований как средства административно-правового регулирования экономических отношений // Право и практика. 2021. № 1. С. 50.

— обязательные требования имеют административно-правовые средства защиты от посягательств на них, которые в большей степени сосредоточены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹.

Таким образом, обязательные требования аккумулируются в административно-правовых нормах.

Важно обратить внимание и на различные виды обязательных требований. Можно привести их следующую классификацию:

1) обязательные требования в отношении субъекта деятельности: а) на входе на рынок (требования, которым должен соответствовать хозяйствующий субъект, чтобы начать осуществлять какую-либо деятельность, регистрация в качестве субъекта предпринимательской деятельности, получение лицензии, иного разрешения); б) в процессе деятельности (требования, подтверждающие статус субъекта; требования об уплате налогов и сборов и т.д., направленные на соблюдение прав потребителей в процессе осуществления деятельности); в) при завершении деятельности;

2) обязательные требования в отношении результатов деятельности субъекта права, обеспечивающие в том числе их безопасность (соответствие требованиям технических регламентов, стандартов и т.д.). При этом они также могут быть разделены на стадии: а) при производстве продукции; б) при ее обороте; в) при утилизации (например, требования по захоронению отходов);

3) обязательные требования, обеспечивающие безопасность производства (промышленная безопасность, экологические нормы и т.д.).

Надо учитывать, что указанные требования одной группы включаются и в иные, поскольку несоответствие хозяйствующего субъекта установленным требованиям, возникшее после начала его деятельности, влечет ее прекращение (например, в организации уволился специалист по безопасности, истек срок действия документа, являющегося одним из оснований получения лицензии). А соблюдение требований к субъекту и процессу деятельности обуславливает в конечном счете безопасность продукции.

С разрешительной деятельностью связаны требования первой группы. В данном случае связь прямолинейная: соответствие требованиям — право на получение разрешения. Разрешительная деятельность по своему содержанию представляет проверку особого рода, в которой явно просматриваются элементы предварительного контроля, в ходе которого осуществляется сбор и оценка доказа-

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

тельств, возможно проведение экспертиз, привлечение специалистов, которые подтверждают возможность и квалификацию субъекта осуществлять определенный вид деятельности. Несоблюдение требований в этом случае влечет специфическую санкцию — отказ в выдаче разрешения.

С контрольно-надзорной деятельностью связаны требования всех трех групп. Но подход к оценке того, как хозяйствующий субъект соблюдает эти требования, принципиально иной. Помимо требований, необходимых для получения разрешения, у хозяйствующего субъекта возникает обязанность соблюдать требования второй группы и третьей, относящиеся к деятельности, но не проверяемые при выдаче разрешения. В проекте федерального закона «О разрешительной деятельности» эти требования названы функциональными разрешительными требованиями, хотя к разрешительной деятельности они никакого отношения не имеют.

Вместе с тем, хотя невыполнение таких обязательных требований может повлечь приостановление деятельности хозяйствующего субъекта и в случае неустранения нарушений — отзыв разрешения, характер контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к осуществлению деятельности не меняется в зависимости от того, требует ли осуществление проверяемой деятельности получения разрешения или нет.

Несоблюдение любого из обязательных требований всех трех групп уже в процессе деятельности становится деликтом — как мы уже указывали, чаще всего административным правонарушением, но может быть и преступлением или иным правонарушением (налоговым, финансовым или иным, предусмотренным законодательством). И даже когда мы говорим, что административная ответственность устанавливается только за грубые нарушения — за несоблюдение наиболее существенных обязательных требований, создающее реальную угрозу причинения вреда охраняемым ценностям, то и с этих позиций в случае выявления инспектором факта нарушения не столь важного обязательного требования он должен будет выдать предписание со сроком устранения нарушения. Ответственность же будет наступать за неисполнение предписания в установленный срок. С одной стороны, состав правонарушения меняется — его образует неисполнение предписания, но с другой — предписание предполагает исполнить обязательное требование.

Приведенные виды требований имеют значение и для процедуры их разработки, и для оценки рисков, на минимизацию которых они направлены. Неслучайно, например, сфера технического регу-

лирования была выведена из сферы действия Федерального закона № 247-ФЗ, поскольку она существенно отличается по процедуре разработки норм, по их сущностному наполнению, по рискам (единственный риск в данном случае это небезопасность продукции, соответственно все требования будут выстраиваться таким образом, чтобы сделать продукцию безопасной на всех стадиях жизненного цикла при любых условиях применения и эксплуатации).

Подытоживая исследование правовой природы обязательных требований, можно определить их как установленные в диспозиции административно-правовой нормы обязанности субъектов экономической деятельности и корреспондирующие им обязанности органов государственного управления.

§ 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ РАЗРАБОТКИ, ОБСУЖДЕНИЯ, ПРИНЯТИЯ И АКТУАЛИЗАЦИИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Концептуальный переход к стратегиям *Smart-Government* в регуляторной политике государства диктует необходимость не только пересматривать механизм государственного воздействия на общественные отношения в экономической и социальной сферах. Требуется модернизировать процесс реализации деятельности, в результате которой осуществляется формирование регулирующего правила поведения в отдельной сфере общественной жизни, процесса правотворчества и придание ему официальной формы в виде закона или иного нормативного правового акта.

Термин «правотворчество» в данном случае используется в широком понимании как «завершающая процесс формирования права государственная деятельность, в результате которой определенные положения возводятся через закон, иные источники в юридические нормы»¹, поскольку современные тенденции регуляторной политики требуют оценки в целях эффективности правового регулирования полного жизненного цикла любого нормативного правового акта, а не только федерального закона. Более того, современные юридические технологии более требовательны к актам именно подзаконного уровня, поскольку их принятие связано с необходимостью «конкретизации и детализации норм федеральных законов, нормативно-правового регулирования от-

¹ Алексеев С.С. Теория права. Харьков: БЕК, 1994. С. 79–80.

ношений, не урегулированных или частично урегулированных законами»¹.

Каждое государство, и Российская Федерация не является исключением, определяет субъекты, стадии и процедуры, составляющие правотворчество.

Правотворчество — это процесс, который состоит из определенных обладающих логичностью, последовательностью и законодательно регламентируемых стадий, в том числе:

- законодательная инициатива со стороны строго определенных Конституцией субъектов права;
- решение компетентного органа о необходимости издания акта;
- подготовка концепции и проекта нормативного акта, а также сопроводительных документов к нему;
- публичное обсуждение проекта нормативного акта (в информационно-коммуникационных сетях общего пользования, в комиссиях, комитетах, палатах, на сессиях законодательного органа и т.д.);
- принятие нормативного акта в установленном порядке;
- опубликование нормативного акта².

Указанные процедуры правотворчества отличаются по наполнению и последовательности в зависимости от формы нормативного правового акта (закон, указ Президента РФ, постановление Правительства РФ, приказ федерального органа исполнительной власти).

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что формирование регуляторной политики, предусматривающей ограничение вмешательства государства, диктует «необходимость налаживания всех форм обратной связи в процессе создания и реализации правовой нормы, предварительной и последующей оценки качества этой нормы, позволяющей скорректировать ее действие, минимизировать административное бремя»³.

Однако в последнее время российское правотворчество не в полной мере отвечало указанному выше тезису. Такие эпитеты, как кулуарность, нелогичность и непоследовательность, применительно к процессу разработки проекта федерального закона характери-

¹ Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 243.

² Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Маркет ДС, 2007.

³ Давыдова М.Л. Умное регулирование как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. 2020. № 11.

зуют в целом систему разработки и принятия как законодательных, так и подзаконных актов¹.

Введенные процедуры публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов на площадке regulation.gov.ru не дали того положительного эффекта, на который рассчитывал законодатель. Более того, исследователями отмечается, что привлечение большого круга участников к процессу правотворчества приводит к разработке проектов нормативных правовых актов некомпетентными субъектами, лоббированию собственных интересов и коррупции². В обобщенном виде можно выделить следующие проблемы, связанные с разработкой нормативных правовых актов, особенно ведомственных актов:

- несоблюдение принципа законности и нарушение пределов ведомственного нормотворчества;
- избыточность предлагаемого регулирования, что накладывает на субъектов предпринимательства значительные обременения;
- дублирование и противоречивость подзаконных актов;
- декларативность и излишняя абстрактность норм, приводящая к различному их толкованию заинтересованными субъектами;
- фрагментарность и несистематизированность процедур подготовки нормативных правовых актов;
- отсутствие механизмов контроля учета замечаний, высказанных в ходе публичных обсуждений нормативных правовых актов;
- недостаточная урегулированность оценки эффективности вводимого регулирования³.

¹ См.: Щербаков А.Д. Уголовный проступок: никто к ветхой одежде не приставляет заплату из небеленой ткани // Российский следователь. 2021. № 5. С. 69–72.

² См.: Погодина И.В., Авдеев Д.А. Современные технологии как средство вовлечения граждан в нормотворческую деятельность // Гражданское общество в России и за рубежом. 2020. № 2. С. 6–8; Погодина И.В. Привлечение граждан к управлению государством: целесообразность и пределы (постановка проблемы) // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4; Глазырин Т.С., Козлов Т.Л., Колосова Н.М., Ноздрачев А.Ф. и др. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2016.

³ См. подробнее: Кучерова Т.А. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти: вопросы общей теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Миронов А.Н. Административные процедуры и технологии подготовки нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

Регламентация нормотворческого процесса федеральных органов исполнительной власти на подзаконном уровне признавалась в доктрине явно недостаточной¹. Более эффективным и устраняющим пробелы регламентации данного вида юридической деятельности виделось принятие специального федерального закона², который должен был исходить из регулирования полного цикла жизни нормативного правового акта, совершенствования не только правотворчества, но и правоприменения, «настройки системы "обратных связей" между законодательством и практикой его реализации»³.

Федеральный закон № 247-ФЗ не только ввел дефиницию «обязательные требования», но и установил основные принципы их разработки и оценки применения, идея законодательного регулирования процесса нормотворчества и оценки эффективности нормативного правового акта нашла реальное воплощение. Такой подход заслуживает поддержки, поскольку принципы правотворчества выполняют основополагающую роль в повышении качества законодательства и других нормативных правовых актов⁴. Именно с принятием Федерального закона № 247-ФЗ инструменты smart-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

² См.: Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004; Емельянов Ю.С. Административно-правовое регулирование порядка разработки, принятия и регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

³ Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н. Инициативный проект закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76–86; Модельный (рекомендательный) закон «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации». В кн.: Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 524–540; Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000; Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013; О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021.

⁴ См.: Синюков С.В. Механизм правотворчества: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8.

regulation (такие, как ОРВ, измерение и уменьшение административного бремени, упрощение законодательства и регулирования, включая консолидацию и кодификацию, консультации с заинтересованными сторонами, ОФВ и доступ к законодательству¹), нашли законодательное выражение.

Статьей 4 указанного закона к числу принципов установления и оценки применения обязательных требований отнесены следующие:

1) *законность*. Развивая конституционный принцип верховенства права, закон определяет дополнительные критерии законности принятия нормативных правовых актов: исключительную цель защиты жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей; соблюдения требований к условиям установления обязательных требований. Принцип законности не раз раскрывался Конституционным Судом РФ и указывался им в качестве основополагающего при разработке норм права². Вместе тем указанные в законе критерии законности целесообразно было бы дополнить и указанием на соблюдение компетенционных ограничений органов государственной власти, чтобы избежать принятия обязательных требований с превышением полномочий. Развитие общего принципа законности, по мнению зарубежных исследователей, знаменует эпохальный момент в административном праве³;

2) *обоснованность обязательных требований*. При выявлении обоснованности введения обязательных требований следует обращать внимание на наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено

¹ Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 112.

² См., например, постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2021 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и части 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.С. Яковенко».

³ См.: Dyzenhaus D., Hunt M. and Taggart M. The Principle of Legality in Administrative Law Internationalisation and Constitutionalisation (2001) 1 Oxford University Commonwealth Law Journal 5; See, e.g., R. v Secretary of State for the Home Department, ex p Simms [2000] 2 AC 115, at [131] (per Lord Hoffman).

установление обязательных требований, на возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей; своевременность их принятия и соответствие уровню развития науки, техники и технологий в соответствующей сфере деятельности, национальной экономики и материально-технической базы, а также на наличие и эффективность применения альтернативных мер по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. И.В. Сехин, рассматривая вопрос своевременности принятия нормативных правовых актов, указывает: «своевременность есть оценочно-темпоральное понятие, отражающее не только календарное время, но и устанавливающее, какие реальные факты, действия в исследуемой ситуации действительно обладают (или обладали) той социальной значимостью, которая зафиксирована в понятии "своевременность". Относительно правотворческой деятельности таким реальным фактом будет являться объективная потребность общества в правовом регулировании»¹. Несвоевременная актуализация, не учитывающая современные научно-технические достижения, меняющиеся природно-климатические условия ведения экономической деятельности, появление новых международных правил и стандартов и т.п., как справедливо указывается в юридической литературе, является фактором, сдерживающим результативность применения обязательных требований². К оценочной категории следует отнести и вопрос о наличии риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Правовая доктрина исходит из того, что материальные нормы в сфере контрольно-надзорной деятельности (одним из признаков обязательных требований по рассматриваемому закону является их принадлежность к сфере контрольно-надзорной деятельности) направлены именно на защиту законных прав и интересов граждан. Таким образом, они имеют своей целью ограничить негативное воздействие и как следствие либо исключить, либо минимизировать причинение вреда (ущерба). Вместе с тем рассчитать возможный вред представляется достаточно трудной задачей, поскольку за основу расчета мы должны взять среднестатистическую величину. А как быть в том случае, если в данной сфере механизм эффективно работал и вред

¹ Сехин И.В. Принцип своевременности правотворчества: проблемы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2.

² См.: Хлуденева Н.И. Оценка эффективности применения эколого-правовых ограничений экономической деятельности в России // Журнал российского права. 2021. № 4.

причинен не был? В настоящее время отсутствует и единая методика оценки причинения такого вреда, и в пояснительных записках органов исполнительной власти при разработке проектов нормативных правовых актов, как правило, содержатся данные о количестве правонарушений до введения нормы и предполагаемый процент их снижения после;

3) *правовая определенность и системность*. Правовая определенность — краеугольный камень юридической техники: норма права должна быть ясной, логичной, понятной как правоприменителю, так и иным лицам, не должна приводить к противоречиям при применении, а также должна быть согласована с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом. Требование определенности является конкретизацией конституционных принципов равенства и законности¹. Именно этот принцип обеспечивает системное единство правовых норм, отсутствие дублирования и противоречий между ними. Это именно те цели, которые преследует реформа регуляторной политики на современном этапе;

4) *открытость и предсказуемость*. Транспарентность нормативных правовых актов исходя из данного принципа должна быть обеспечена как на стадии его разработки путем публичного обсуждения, так и в процессе правоприменения посредством обязательного опубликования и размещения перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, на официальных сайтах органов государственной власти;

5) *исполнимость обязательных требований*. Достаточно новый принцип, согласно которому при установлении обязательных требований оцениваются затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение. Указанные затраты должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными тре-

¹ См. постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 2017 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 2 пункта 2 статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации и Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Мишутка»».

бованиями, при обычных условиях гражданского оборота. Некоторыми авторами ставится под сомнение его отнесение к принципам разработки обязательных требований, поскольку он «более относится к правоприменению, и рассчитывать на исполнимость при создании нормы права — это следствие и проявление прежде всего принципов законности и системности, поэтому следует скорее отказаться от его выделения и признания его самостоятельности как принципа»¹. Однако при такой трактовке данного принципа из поля субъекта права законодательной инициативы выпадает оценка реальной возможности лиц, для которых данное требование обязательно, исполнить его.

Перечисленные принципы являются базовыми для разработки нормативных правовых актов, хотя в доктринальных источниках мы можем встретить и иные: научность; профессионализм; демократизм; гласность; оперативность; гуманизм; тщательность и скрупулезность подготовки проектов; постоянное развитие и своевременное осуществление правотворчества; связи правотворчества с практикой; конституционность; планирование, строгая дифференциация правотворческих полномочий; подчиненность целям государственной власти, правозаконности и властности; разумность и т.д.²

Вместе с тем следует оговориться, что установленные Федеральным законом № 247-ФЗ принципы разработки и оценки применения нормативных правовых актов не явились новеллой в полном смысле этого слова. Так, закрепленные им правовой эксперимент, ОРВ, оценка фактического воздействия (далее — ОФВ), открытость, доступность и законность нормативной базы являются признанными методами концепции *smart regulation* и уже были предусмотрены действующим законодательством³.

¹ Семьянов Е.В. Судебное правотворчество: вопросы общей теории права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 6.

² См. подробнее: Румянцев М.Б. Принципы правотворчества и их классификация // Законодательство и экономика. 2015. № 11.

³ См., постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», приказ Министерства экономического развития РФ от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»,

Однако подзаконный характер регламентации указанной процедуры, ограничение сферы общественных отношений, при регламентации которых проводилась ОРВ, стали факторами, сдерживающими ее потенциал и не позволяющими говорить об эффективности применения одного из основных инструментов регуляторной политики¹. Исследователями с момента введения ОРВ высказывались предложения о том, что она должна «проводиться применительно ко всем актам, затрагивающим права и обязанности субъектов хозяйственной деятельности, в том числе к актам саморегулируемых организаций»², поскольку на стадии ОРВ в большей степени реализуется прогнозная функция права, оценивается выбор того или иного способа регулирования общественных отношений и эффект от его внедрения. Именно юридически точное определение способов воздействия государства на общественные отношения предопределяет программное, корректирующее и контрольное значение правового регулирования³.

ОРВ позволяет выявить имеющиеся пробелы и противоречия законодательного регулирования⁴. В документах ОЭСР отмечается, что ОРВ является одним из наиболее важных инструментов повышения качества регулирования, имеющихся в распоряжении органов государственного управления. По общему правилу ОРВ используется для выработки государственной политики регулирования предпринимательской деятельности начиная с самых ранних этапов, является составной частью системы разработки, согласо-

постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход», постановление Правительства РФ от 26 ноября 2018 г. № 1415 «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств» и др.

- 1 См.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 75.
- 2 Губин Е.П. Государство и бизнес в условиях правовых реформ // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 23–30.
- 3 См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015. С. 108.
- 4 См.: Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3.

ния, принятия и реализации нормативных правовых и иных актов, устанавливающих обязательные требования для субъектов предпринимательской деятельности. Она реализуется на основе принципа оценки ex-ante (предварительно) и должна предусматривать возможность выявления потребностей в конкретных инструментах регулирования, а также способствовать пониманию задач регулирования, которые могут состоять, например, в устранении сбоев тех или иных рыночных механизмов или удовлетворении потребности в защите прав граждан, для обеспечения которой необходима законодательная поддержка.

По сути, осуществляя ОРВ, мы исходим из следующих тезисов:

– решаемая проблема должна быть четко сформулирована с ясным указанием ее природы и масштабности и объяснением причин ее появления (с указанием мотивации заинтересованных сторон);

– вмешательство государства должно основываться на неопровержимом доказательстве обоснованности действия, вероятной выгоды и затрат от такого действия, основанном на реалистичной оценке эффективности государства, а также на альтернативных механизмах решения этой проблемы;

– регулятивные процессы должны быть структурированы так, чтобы все регулирующие решения строго соответствовали принципу верховенства закона, то есть ответственность должна быть явным образом установлена, все нормы регулирования должны быть определены в нормативах высокого уровня и соответствовать договорным обязательствам, а также правовым принципам, таким как определенность, пропорциональность и применимость процедурных требований.

– регулирующие органы должны выбрать наиболее подходящий уровень системы государственного управления для осуществления действия, а при множественности уровней — разработать эффективную систему координации между различными уровнями государственной системы;

– регулирующие органы должны оценить общий уровень ожидаемых затрат и выгод от каждого регулятивного предложения и возможных альтернативных решений и предоставить свои оценки в доступной форме тем, кто принимает решения. Затраты на проведение государственного действия должны оправдываться выгодами от него прежде, чем действие будет предпринято;

– в той степени, в которой вмешательство государства сказывается на распределении затрат и собственности, регулирующие органы должны обеспечить прозрачность процесса распределения затрат и выгод от регулирования между различными социальными группами;

– регулирующие органы должны оценить, насколько понятны нормы их вероятным пользователям, и предпринять для этого шаги, обеспечивающие максимальную ясность текста и структуры нормативов.

Цель ОРВ не просто указать насколько будущий нормативный правовой акт соответствует действующему законодательству, реалиям времени и принципу дерегулирования (с такой задачей вполне может справиться юридическая и антикоррупционная экспертиза, проводимая например, Минюстом России), а оценить насколько обоснован выбор правовых регуляторов для достижения целей принятия данного акта, насколько они в совокупности с иными (экономическими, социальными, этическими и т.д.) позволят эффективно и сбалансированно регламентировать конкретные общественные отношения.

ОФВ по сравнению с ОРВ обладает рядом особенностей:

– применяется не только к предпринимательской, но и в целом к экономической деятельности;

– проводится в отношении более широкого круга нормативных правовых актов (федеральные законы, нормативные правовые акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти);

– характеризуется большей степенью открытости процедуры для широкого круга заинтересованных лиц (публикация проекта плана проведения ОФВ, сводки поступивших предложений, отчета и заключения об ОФВ на regulation.gov.ru).

Процедура ОФВ проводится для того, чтобы исключить избыточную административную нагрузку на бизнес и предотвратить возникновение необоснованных расходов как для бизнеса, так и для государства.

Специфика указанных видов оценки обусловлена необходимостью в процессе публичных консультаций определить социальные и экономические последствия применения нормативного правового акта в экономике, получить конструктивные предложения от представителей общественных объединений и предпринимательского сообщества¹.

Анализ Методик² проведения данного вида оценок позволяет говорить об их экономической ориентированности, что предподе-

¹ См.: Теория и практика регуляторной политики в России: монография / под ред. А.Б. Дидикина. М.: Проспект, 2020.

² См. приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки

ляется сферой действия нормативных правовых актов, в отношении которых они проводятся. Предметом оценки в обоих случаях являются в том числе расходы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанные с необходимостью соблюдения установленных нормативным правовым актом обязанностей или ограничений, в корреляции с доходами от реализации предусмотренных нормативным правовым актом функций, полномочий, обязанностей и прав федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (п. 1.3 Методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, п. 3.3 Методики оценки регулирующего воздействия). Однако такой подход вызывает много критики сразу по нескольким причинам:

– он достаточно формальный¹, поскольку отсутствует мониторинг с выявлением причинно-следственных связей подобной корреляции расходов и доходов, а также не учитывается влияние на реализацию прав и законных интересов третьих лиц (например, потребителей);

– он неприменим к тем отношениям, где экономические выгоды и издержки будут изначально низкими при огромном потенциале вводимых ограничений для реализации конституционных прав граждан. Например, исследователями справедливо подчеркивается неориентированность методик на экологическую сферу, в которой «использование экономических параметров для оценки эффективности эколого-правовых ограничений хозяйственной деятельности вряд ли позволит получить достоверные выводы об их регулятивных возможностях, обоснованности дальнейшего применения в качестве правоограничительного средства для целей упорядочения общественных отношений, охраны и защиты социально значимых природоохранных интересов»²;

регулирующего воздействия»; приказ Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 г. № 830 «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта».

¹ См.: Летуновский В.В., Агеев А.А. Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. 2021. № 1.

² Хлуденева Н.И. Оценка эффективности применения эколого-правовых ограничений экономической деятельности в России // Журнал российского права. 2021. № 4.

– использование только экономических методов оценивания, хотя и позволяет «спрогнозировать эффективность предлагаемого варианта регулирования, т.е. возможность увеличения общественного благосостояния при наименьших экономических издержках»¹, однако не учитывает правоприменение, не дает «конкретных рекомендаций о том, какие именно инструменты и технологии можно использовать»² для достижения целей правового регулирования;

– конечным результатом выступает не эффективность правового регулирования в целом, а «эффективность как соотношение результатов и затрат»³.

Установленные в Правилах оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, утвержденных постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2454, и принятые во исполнение ст. 3 и ст. 12 Федерального закона № 247-ФЗ критерии⁴, полагаем, более приме-

¹ Блохин П.Д. Есть ли место экономическому анализу в теории и практике конституционного правосудия? // Закон. 2020. № 12.

² Давыдова М.Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. 2020. № 11.

³ Кожокарь И.П. Эффективность права в категориальном аппарате теории права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2020. № 2.

⁴ К таковым критериям п. 21 Правил относит: а) соблюдение принципов установления и оценки применения обязательных требований, установленных Федеральным законом № 248-ФЗ; б) информацию о динамике ведения предпринимательской или иной экономической деятельности в соответствующей сфере общественных отношений в период действия обязательных требований, применение которых является предметом оценки; в) сведения об уровне соблюдения обязательных требований в соответствующей сфере регулирования, в том числе данные о привлечении к ответственности за нарушение обязательных требований, о типовых и массовых нарушениях обязательных требований; г) количество и анализ содержания обращений субъектов регулирования в уполномоченные органы (уполномоченные организации), в федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора), связанных с применением обязательных требований; д) количество и анализ содержания вступивших в законную силу судебных актов по спорам, связанным с применением обязательных требований, по делам об оспаривании нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, в части разъяснений обязательных требований; е) иные сведения, которые позволяют оценить результаты применения обязательных требований и достижение целей их установления.

нимы для оценки правовых регуляторов, поскольку предполагают не только экономический анализ, но и мониторинг действия конкретного обязательного требования во взаимодействии с иными в рассматриваемой сфере общественных отношений.

По своей природе процесс разработки нормативного правового акта является нормотворческой административной процедурой, которая носит преимущественно внутриорганизационный характер¹. Однако именно процедурный аспект проработан в настоящее время достаточно слабо: присущая любому процессу стадийность, с выраженным моментом начала каждой стадии и завершающим ее результатом, пределами действий публичной администрации, оснований отклонения от рассмотрения нормативного правового акта, обязательный учет мнений экспертных групп практически отсутствуют. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009, не содержат, например, требований о прекращении разработки нормативного правового акта в случае получения отрицательного заключения оценки регулирующего воздействия. Пункт 29 (1) Порядка проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318², предписывает в таком случае урегулирование разногласий и повторное проведение оценки регулирующего воздействия. Как результат — отставание органами власти своих позиций и малый процент учета замечаний предпринимательского и экспертного сообщества. В целях преодоления такой ситуации высказываются различные предложения: от создания специального надведомственного органа³ до принятия закона об административных процедурах⁴.

Думается, однако, что создание подобного органа в ближайшей перспективе вряд ли возможно. На федеральном портале проектов

¹ См.: Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. С. 80.

² СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

³ См.: Летуновский В.В., Агеев А.А. Указ. соч.

⁴ См.: Давыдов К.В. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5. С. 57–91.

нормативных правовых актов (<https://regulation.gov.ru>) размещено 87 587 проектов, из которых в стадии обсуждения одновременно находится 429 проектов. Аналитические данные, размещенные на портале, показывают, что на проекты поступило 8735 заключений и было высказано посетителями портала 374 623 мнения¹. Такой объем данных вряд ли «посильная ноша» для одного нормотворческого органа.

Закон об административных процедурах позволит упорядочить нормотворческую и иную деятельность органов исполнительной власти, но будет являться явно не достаточным. Важно соблюдение еще одного принципа — принципа открытости нормотворческого процесса публичной администрации: «благодаря свободному потоку информации между правительством и его гражданами общественность может пересматривать решения правительства и обеспечивать значимую обратную связь посредством участия в политическом процессе»². Обеспечение прозрачности процесса разработки нормативного правового акта позволяет избегать «неловких» ситуаций, когда обсуждаемая идея была утрачена к моменту издания акта и заменена иной, предполагающей иные регуляторы.

Важным введением Федерального закона № 247-ФЗ является ограничение срока действия нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти или уполномоченной организации, содержащих обязательные требования. Согласно ст. 3 указанного закона срок действия таких актов не может превышать шести лет со дня их вступления в силу. С одной стороны, введение ограничения действия акта во времени является продолжением принципа обоснованности в части соответствия современному уровню развития науки, техники и технологий в соответствующей сфере деятельности, развития национальной экономики и материально-технической базы. С другой стороны, основные потребности гражданского оборота заключаются в обеспечении свободы предпринимательской деятельности и стабильности, устойчивости правового регулирования. Стабильность правового регулирования как важный конституционный принцип³ обеспечи-

¹ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=122350>

² Margaret Kwoka & Bridget DuPey Targeted Transparency as Regulation // Florida State University Law Review (2021). Vol. 48:390. P. 389–455.

³ См., например, постановления Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2016 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 21, части 2 статьи 22 и части 4 статьи 46 Федерального закона "Об исполнительном производстве" в связи с жалобой гражданина М.Л. Ростовцева», от 1 июля 2015 г. № 18-П

вается в том числе длительностью действия норм права, помимо прозрачности и определенности их принятия, изменения, прекращения действия. «Менять правовое регулирование в сфере экономики без необходимости — вещь опасная и ненужная»¹.

Риски введения таких темпоральных актов прослеживаются на примере энергетической отрасли — от неисполнения инвестиционных контрактов до нарушения прав отдельных субъектов предпринимательской деятельности². Невозможность применения ограниченного срока действия подзаконных нормативных правовых актов привела к бурному законотворчеству в части выведения из-под действия данной нормы отдельных нормативных правовых актов. Так, например, согласно ст. 3 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. от 2 июля 2021 г.)³ нормативные правовые акты, принимаемые в соответствии с указанным законом и устанавливающие обязательные требования (за исключением стандартов и порядков оказания медицинской помощи, клинических рекомендаций), вступают в силу в сроки, предусмотренные Федеральным законом № 247-ФЗ. Нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования в положениях об организации оказания медицинской помощи по видам медицинской помощи, в правилах проведения экспертиз, лабораторных, инструментальных, патологоанатомических и иных диагностических исследований в случае выявления необходимости проведения указанных исследований в целях предотвращения угрозы жизни и здоровью граждан, а также в порядках проведения профилактических

«По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации», от 15 февраля 2016 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений части 9 статьи 3 Федерального закона "О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Е. В. Потоцкого», а также определение Конституционного Суда РФ от 26 мая 2016 г. № 926-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Юрат" на нарушение конституционных прав и свобод частью 8 статьи 3 Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"» (СПС «КонсультантПлюс»).

¹ Губин Е. П. Указ. соч.

² См.: Бондаренко А. «Гильотина» для энергетики: спасение или гибель? // Энергетическая политика. 2020. № 3 (145).

³ Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 312-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5140.

медицинских осмотров и диспансеризации, могут предусматривать иные сроки вступления их в силу.

Аналогичные нормы содержат и федеральные законы от 1 июля 2021 г. № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на территории Российской Федерации» и от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике». Думается, со временем таких норм будет становиться больше, несмотря на законодательно установленную возможность продления установленного нормативным правовым актом, содержащим обязательные требования, срока его действия на основании доклада о достижении целей введения обязательных требований (ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 248-ФЗ).

Новеллой стало не только установление срока действия нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, но и определение момента вступления их в силу: 1 марта либо 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта. Иное может быть установлено федеральным законом, Указом Президента РФ или международным договором Российской Федерации, предусматривающим установление обязательных требований. Такое положение аналогично нормам налогового законодательства и представляет субъектам предпринимательства достаточно большой временной период для переориентации своей деятельности в соответствии с вводимыми регуляторами. Необходимость предоставления возможности физическим и юридическим лицам в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям (в том числе посредством установления временного регулирования) неоднократно подчеркивалась в доктрине права¹ и определялась судебными органами как составляющая принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства².

¹ См.: Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права. М.: Норма, 2008. С. 159.

² См. постановления Конституционного Суда РФ от 29 января 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан»; от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" в связи с жалобами граждан А.С. Стах и Г.И. Хваловой»; от 20 апреля 2010 г. № 9-П «По делу о проверке конституцион-

Выбор оптимальных форм правовых регуляторов в определенной сфере зависит от множества факторов, и если в отношении устоявшихся общественных отношений законодатель опирается на имеющийся опыт правового регулирования, то при возникновении новых риск чрезмерного или неоптимального регулирования возрастает. В таких случаях эффективным средством является апробация предполагаемых новых механизмов регулирования в ограниченном масштабе посредством проведения правового эксперимента. Проведение правовых экспериментов является одним из механизмов оптимизации и повышения результативности государственного регулирования¹, обеспечивая исполнение принципов стабильности и обоснованности вводимых норм. Статья 13 Федерального закона № 248-ФЗ в целях оценки возможности возникновения рисков причинения вреда охраняемым законам ценностям, а также определения оптимальных вариантов будущего правового регулирования закрепляет возможность установления экспериментальных правовых режимов, состоящих в полном или частичном отказе от применения обязательных требований. Надо сказать, что сама теория правового эксперимента разрабатывалась с начала 1960-х гг.², правовой эксперимент применялся и

ности части первой статьи 7 Федерального закона "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации" в редакции Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" в связи с жалобами граждан А.А. Анохина и П.И. Зелинского и запросами Железнодорожного районного суда города Новосибирска и Кировского районного суда города Ростова-на-Дону»; от 27 марта 2012 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова»; от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации».

- ¹ См.: Тихомиров Ю.А. Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 108–113.
- ² См., например: Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / ВНИИ советского законодательства / под ред. В.И. Никитинского, И.С. Самощенко. М.: Юридическая литература, 1988; Экономический эксперимент и право / отв. ред. М.Г. Карпунин. М.: Юридическая литература, 1986; Смирнов О.В. Социально-правовой эксперимент и регулирование общественных отношений // Советское государство и право. 1973. № 11; Нуртдинова А.Ф. Правовой эксперимент в сфере трудовых отношений // Советская юстиция. 1989. № 10; Ельцов В.Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффек-

на практике¹. Поэтому говорить о новеллизации данного института вряд ли допустимо. По сути, Федеральный закон № 248-ФЗ ограничивается лишь нормой о возможности его установления, но не содержит ни механизма оценки эффективности эксперимента, ни последствий его применения. Следует согласиться с мнением, согласно которому «развитие законодательного регулирования проведения экспериментов и экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации в 2020 г. пока не дает системного ответа об оценке их результативности и эффективности»².

Законодательное регулирование процесса разработки и оценки эффективности нормативных правовых актов является новой вехой в регламентации нормотворческого процесса, однако определить, насколько в позитивном плане применимы все установленные Федеральным законом № 248-ФЗ механизмы, можно будет только через определенный период времени. Зарубежный опыт показывает, что перестройка разработки и принятия системы обязательных требований шла не одно десятилетие. Интеграция установленных федеральным законом принципов предполагает не только смену технологии нормотворческого процесса, но и смену парадигмы мышления должностных лиц органов исполнительной власти при принятии ими решений о введении обязательных требований, накопление ими опыта специальных познаний, привлечение технических специалистов, юристов и экономистов.

тивности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009; Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография. М.: ИНФРА-М, 2015; Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М.: ИНФРА-М, 2014.

- ¹ См., например, федеральные законы от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» и от 29 июля 2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»; постановление Правительства РФ от 11 августа 2016 г. № 787 «О реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции "Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия из натурального меха" и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2016 г. № 235».
- ² Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Ефремов А.А. Подходы к оценке результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2021. № 3 (46). С. 8–26.

§ 3. ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ»

Право является одним из важнейших регуляторов, правильное применение которого обеспечивает устойчивое социально-экономическое развитие страны. Как говорили римские юристы, "legis vertus est: improrare, vetare, permifere, punize" («сила закона состоит в том, чтобы приказывать, запрещать, разрешать, наказывать»). Эта формула и реализуется в государственном управлении экономическими процессами, и если добавить к ней государственный контроль (надзор), необходимый, чтобы знать, кого наказывать, мы получим полный механизм, на совершенствование всех взаимосвязанных элементов которого была направлена реформа контрольно-надзорной деятельности.

Государственное регулирование экономики должно не просто обеспечивать сбалансированную интеграцию индивидуального и коллективного начал, обеспечивать согласованность и защиту интересов личности (индивида), общества и государства, согласование интересов различных социальных групп и институтов¹, но и делать это эффективно.

Между тем в последние десятилетия наблюдается непрерывный рост количества обязательных требований, установление требований к новым видам деятельности, ужесточение обязательных требований без учета их обременительности и вообще возможности физически их исполнить на практике. Исследователи указывают на необоснованно завышенные требования к бизнесу², их объем (по разным данным) на момент реформы составлял от 9 тыс. до 2 млн³.

В Послании Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. Президент РФ дал новый импульс развитию реформы контрольно-надзорной деятельности: «При участии делового сообщества нужно обновить нормативную базу, сохранить только те документы,

¹ См.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцеv, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцеv. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015.

² См.: Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019.

³ См.: Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Право. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 160.

которые отвечают современным требованиям, остальные — сдать в архив». В выступлении Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева обозначилось направление будущего реформирования: «Если мы хотим решить задачу экономического рывка, мы должны снизить нагрузку на предпринимателей, пересмотреть систему требований прежде всего в таких наиболее зарегулированных секторах, как транспорт, экология, промышленная безопасность, ветеринария, санитарно-эпидемиологический надзор. Эта задача может быть решена с помощью механизма так называемой регуляторной гильотины»¹. 29 мая 2019 г. Председателем Правительства РФ были утверждены План мероприятий (дорожная карта) по реализации механизма «регуляторной гильотины» (№ 4714п-П36) и Методика исполнения плана мероприятий (дорожной карты) по реализации механизма «регуляторной гильотины», в которой обозначена цель реализации механизма «регуляторной гильотины» — формирование современной, адекватной требованиям времени и технологического развития, эффективной системы регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, основанной на выявлении наиболее значимых общественных рисков и их снижении до приемлемого уровня, в том числе путем выбора адекватных способов воздействия на риски и установления таких обязательных требований, которые в наибольшей степени влияют на предотвращение негативных последствий реализации этих рисков. В целях проведения «регуляторной гильотины» в Аппарате Правительства РФ Департамент по формированию системы «Открытое правительство» был преобразован в Департамент регуляторной политики Правительства РФ².

Таким образом, сформировалось принципиально новое направление реформирования государственного контроля (надзора) — совершенствование регуляторной политики государства, и в правовой обиход вошло понятие «регуляторная гильотина». Во исполнение дорожной карты были разработаны и приняты федеральные законы «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях», которые призваны кардинально поменять ситуацию в сфере организации государственного контроля (надзора) в стране. Ре-

¹ URL: <http://government.ru/news/35366/> (дата обращения: 6 мая 2021 г.).

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 февраля 2019 г. № 288-р «О преобразовании Департамента Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 999.

зультатом реформы должна была стать современная и транспарентная система норм, регулирующих экономические отношения, понятная не только для органов власти, но и для представителей бизнес-сообщества, и как следствие — «прозрачная система контроля, которая нацелена и на решение задач безопасности потребителей, и на ускорение экономического роста»¹.

Сам термин «регуляторная гильотина» и механизм ее применения как метода дерегулирования были введены американским экономистом С. Джейкобсом и апробированы в ряде стран в практике его консалтинговой компании *Jacobs, Cordova and Associates*². С. Джейкобс отмечал, что «регуляторная гильотина» это быстрый и жесткий способ упрощения системы. Ее следует рассматривать как в краткосрочной перспективе, так и в долгосрочной: в первом периоде она облегчает жизнь бизнесу и обществу, во втором — позволяет государству перейти к глобальным экономическим реформам³.

«Регуляторная гильотина» с точки зрения обозначенных реформой задач и методов их достижения представляет собой целенаправленное ограничение предмета контроля (надзора) посредством исключения из него части требований, ранее подлежавших проверке уполномоченными органами, по основаниям, предусмотренным специальным законодательным актом. По сути речь идет о режиме ограничений, вводимых государством для сокращения масштабов контрольно-надзорной деятельности в целях повышения ее эффективности и снижения издержек проверяемых лиц.

Хотя «регуляторная гильотина» и явилась новым направлением реформирования государственного контроля (надзора), однако нельзя сказать, что это новое явление в том числе и для правовой науки. Ответом на возникающие вызовы всегда были реформы, суть которых одна — совершенствование регуливающей роли государства, государственного управления, формирование новых целей, концепций, прогнозов, моделей и форм правового воздействия⁴.

¹ URL: <http://government.ru/news/35366/> (дата обращения: 6 мая 2021 г.).

² См.: Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // Торговая политика. 2019. № 1/17. С. 108.

³ См.: Джейкобс С. Чтобы облегчить бизнесу жизнь, нужна «регуляторная гильотина»: URL: <http://www.trust.ua/news/110538-chtoby-oblegchit-biznesuzhizn-puzhna-regulyatornaya-gilotina---skott-zhejkobs.html>

⁴ См., например, Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р,

С середины 1990-х гг. работа по оценке и устранению излишнего административного вмешательства, по дерегуляции экономической сферы активно проводится государствами СНГ¹.

Избыточность обязательных требований в сфере предпринимательской деятельности общепризнана. Эта проблема хорошо известна и многим зарубежным странам². Ее решение иногда приобретает реформаторские или даже революционные формы — такова «регуляторная гильотина». При этом в разных странах используются разнообразные подходы к реализации «регуляторной гильотины»³: с точки зрения сокращения количества административных процедур, инвентаризации и систематизации действующего нормативного правового массива актов, на основе доказывания обоснованности регуляторного вмешательства, а также посредством дерегулирования и передачи части публичных полномочий непубличным субъектам.

О.И. Чепунов, характеризуя способы оптимизации обязательных требований, указывает на следующие модели, которые были реализованы в мировом сообществе:

«— отмена "старого" регулирования и создание новых правил. Такой способ в масштабах всей страны применить не удалось еще никому в мире вследствие невероятных финансовых, лоббистских и когнитивных издержек;

— подготовка заинтересованными субъектами списков основополагающих проблемных правовых актов и замена их на заново созданные, что является более приемлемым способом. При этом создание таких списков будет подвергаться серьезным лоббистским усилиям со стороны отрасли и регулятора. В своем конечном результате созданные списки будут в большой степени зависеть от субъективных влияний исполнителей, результаты могут совсем не отражать решение проблемы отраслевого регулирования;

— сплошной общесистемный пересмотр регулирования. В этом случае производится пересмотр всех действующих обязательных государственных требований специально созданной структурой по

Концепцию повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы, утвержденную Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 19 июня 2014 г. № 3853п-П16.

1 См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 94–117.

2 См.: Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Указ. соч.

3 См. подробнее гл. 5 настоящего издания.

установленным объективным критериям. То есть метод масштабного нормативного анализа регуляторов и пересмотр действующих нормативно-правовых актов, которые будут одобрены, изменены или утратят силу»¹.

Опыт модернизации регуляторной политики и применения механизмов дерегуляции в рамках определенных сфер имелся и в России. Одной из целей административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. было прекращение избыточного государственного регулирования в сфере предпринимательства. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р 11², исходила из общего посыла: «ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования». Работа велась по многим направлениям. В качестве достигнутых результатов можно назвать следующие: принятие более 600 административных регламентов исполнения государственных функций, сокращение числа лицензируемых видов деятельности, внедрение саморегулирования, упорядочение проверок, внедрение риск-ориентированного подхода, введение контрольной закупки, постоянного контроля, профилактических мероприятий, дистанционных форм контроля³.

Другая сфера, где была также реализована новая регуляторная политика, — техническое регулирование. Принятие 27 декабря 2002 г. Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁴ обозначило наступление нового этапа существования технико-юридических норм. Реформа предполагала отход от излишней зарегулированности вопросов обеспечения безопасности и качества товаров. Предстояло заменить более 1000 государственных стандартов. Пока можно обозначить лишь отдельные результаты этой работы: за семилетний период, обозначенный первоначально

¹ Чепунов О.И. Некоторые проблемы «регуляторной гильотины» // *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право.* 2020. Т. 45. № 1. С. 135.

² СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³ См. подробнее: *Административная реформа в России: научно-практическое пособие* / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: Юридическая фирма «Контракт»; ИНФРА-М, 2006; *Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие* / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2008.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

законом, федеральными законами было принято всего 15 технических регламентов (из них только три действуют в настоящее время), большинство технических регламентов утверждались актами Правительства РФ, а в 2016 г. от утверждения технических регламентов федеральным законом отказались окончательно в связи со сложностью установления требований безопасности к продукции в такой форме; с выходом на интеграционный уровень в рамках сначала Таможенного союза, затем и ЕАЭС было принято более 45 технических регламентов; ввиду отсутствия утвержденных технических регламентов в значительном объеме сохраняется обязательное действие государственных стандартов и нормативных документов (исключение касается более 140 групп продукции, включающих тысячи наименований); технические регламенты устанавливают только обязательные требования, однако их исполнение нередко оказывается невозможным без обращения к перечню добровольных для применения стандартов, которые в массе своей были не актуализированы.

Однако указанные выше реформы не дали того положительного эффекта, ради которого они были инициированы.

Поддерживая идею о том, что метод «регуляторной гильотины» не является в полной мере дерегулированием и устранением административных барьеров для бизнеса, все же не согласимся с А.В. Мартыновым, утверждающим, что "регуляторная гильотина" не отличается кардинальным образом от попыток преобразований, предпринимаемых с начала реформирования контрольно-надзорной деятельности (2003–2018 гг.)¹. «Регуляторная гильотина», начавшаяся в 2019 г., была направлена на более глобальные изменения: если с правовой точки зрения мы говорим о систематизации законодательства и устранении избыточных и не соответствующих современному развитию обязательных требований, то с экономической — о «снижении затрат государственного бюджета и расходов бизнеса на выполнение требований правового регулирования»². Можно возразить, что и ранее при принятии любого нормативного правового акта производились подсчеты затрат на его реализацию. Однако как проведение ОРВ, так и разработка финансово-экономического обоснования вводимых нормативных положений были обязательны только для проектов федеральных законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти. Огром-

¹ Мартынов А.В. Указ. соч. С. 150.

² Дидикин А.Б. Регуляторная гильотина в механизме взаимодействия российского государства и общества. С. 10.

ный пласт обязательных требований, вводимых на уровне ведомственного нормотворчества, с этой точки зрения не оценивался. Можно указать и концептуальные отличия «регуляторной гильотины» от проводимых ранее реформ:

– *формирование новой структуры нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида контроля (надзора)*. Согласно п. 3 Плана мероприятий (дорожной карты) по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденного Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6 (далее — План мероприятий), разработке и принятию подлежат федеральные законы, устанавливающие обязательные требования в отдельных сферах либо вносящие изменения в законодательство в целях систематизации таких требований и исключения ограничений субъективных прав на подзаконном уровне. Статья 5 Федерального закона № 247-ФЗ по сути вводит запрет на введение обязательных требований, кроме тех, которые устанавливаются для достижения следующих целей: защита жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций; непричинение вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия; защита иных охраняемых законом ценностей;

– *одномоментное изменение, отмена или принятие новых обязательных требований*. Согласно ст. 15 Федерального закона № 247-ФЗ с 1 января 2021 г. не применяются вне зависимости от того, отменены ли содержащие их положения нормативных правовых актов, обязательные требования, установленные нормативными правовыми актами, вступившими в силу до 1 января 2021 г. Поскольку с 1 января 2021 г. при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правовых актах исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, если они вступили в силу до 1 января 2020 г., пересмотру подлежала практически вся правовая база осуществления предпринимательской деятельности;

– *единство подходов и процедур к пересмотру обязательных требований, регламентированное на уровне закона*. Статьи 4–12 Федерального закона № 247-ФЗ определяют порядок установления и актуализации обязательных требований. Статья 10, в частности, предусматривает: обязательное требование может считаться установленным, если из положений нормативного правового акта, его устанавливающего, во взаимосвязи с другими нормативными пра-

новыми актами понятны: содержание обязательных требований (условия, ограничения, запреты, обязанности); лица, обязанные соблюдать обязательные требования; в зависимости от объекта установления обязательных требований) осуществляемая деятельность; совершаемые действия, в отношении которых устанавливаются обязательные требования; лица и используемые объекты, к которым предъявляются обязательные требования при осуществлении деятельности, совершении действий; результаты осуществления деятельности, совершения действий, в отношении которых устанавливаются обязательные требования; формы оценки соблюдения обязательных требований (государственный контроль (надзор), привлечение к административной ответственности, предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитация, оценка соответствия продукции и иные формы оценки и экспертизы); федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, осуществляющие оценку соблюдения обязательных требований;

— сопряженность реформирования системы обязательных требований с изменением процедурных правил проверки их соблюдения (Федеральный закон № 248-ФЗ) и норм об ответственности за их нарушение (новый проект кодекса об административных правонарушениях¹).

Проводимая в настоящее время в России «регуляторная гильотина» не имеет аналогов, поскольку вопрос о полном обновлении всей правовой базы обязательных требований и в столь короткий период не рассматривался. Формируемая правовая система должна основываться на принципе, согласно которому «управленческие действия не должны предприниматься (undertaken), если потенциальные издержки для общества перевешивают потенциальные выгоды для общества»². Неслучайно ст. 8 Федерального закона № 248-ФЗ определяет, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны обеспечивать минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований.

В течение 2020–2021 гг. Правительство РФ активно занималось реформированием механизма правового регулирования предпринимательской деятельности. Задача — упорядочить имеющийся правовой инструментарий, чтобы создать условия для ускорения

¹ См.: Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс».

² Exec. Order No. 12,291 at 13193.

экономического развития, детализировать контрольно-надзорные процедуры и повысить эффективность административной ответственности, одновременно снизив ее избыточную обременительность.

Инвентаризация, проводимая в рамках «регуляторной гильотины», должна позволить ответить на один из главных вопросов бизнеса, особенно малого: что я должен соблюдать?

На официальном сайте «регуляторной гильотины» обозначены как отмененные 3003 нормативных правовых акта и 3003 — как отменяемые, содержащие обязательные требования, принято 447 обновленных актов¹. В одном только постановлении Правительства РФ от 3 февраля 2020 г. № 80 «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений» содержится более 3500 таких актов. Подобные акты Правительства РФ приняты и в отдельных сферах контрольно-надзорной деятельности: постановления от 16 июля 2020 г. № 1051 «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений некоторых нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и о признании не действующими на территории Российской Федерации актов, изданных центральными органами государственного управления СССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении государственного контроля за состоянием Музейного фонда Российской Федерации и за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации и государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия»², от 11 июля 2020 г. № 1036 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, об отмене нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей»³ и т.д.

¹ URL: <http://www.knd.ac.gov.ru>

² Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.07.2020

³ Там же.

Такие цифры реформы впечатляют. Однако реально ли достигнута цель реформы, так ли изменилось действующее законодательство Российской Федерации, было ли сформировано новое правовое регулирование, как того требовал План мероприятий, в отдельных сферах экономической деятельности?

Еще в начале проведения реформы исследователи отмечали ее «подводные камни», правовые пороки, которые должны снизить эффект, ожидавшийся бизнесом, и, по сути, сделать недостижимыми заявленные цели.

Первое, на что стоит обратить внимание, это определение границ реформы «регуляторной гильотины», поскольку сами границы сферы регулирования остаются довольно размытыми. Какие отношения при пересмотре системы регулирования должны быть охвачены: только те, которые складываются в связи с экономической деятельностью граждан, или любые отношения с участием государственных органов, а также органов и организаций, наделенных властными полномочиями? Государство при регламентации тех или иных сфер жизнедеятельности использует различные правовые средства. Базовые законы в отдельных областях, как правило, определяют основные методы и принципы государственного регулирования. Соответственно им выстраивается и система запретов и дозволений в каждой регулируемой отрасли. Публично-правовые средства не всегда эффективны и достаточны. Ни Федеральный закон № 247-ФЗ, ни иные законодательные акты не определяют критерии выбора того или иного способа регулирования, а следовательно, и критерии реформирования нормативной правовой базы осуществления деятельности (действий).

Методика исполнения плана мероприятий (дорожной карты) по реализации механизма «регуляторной гильотины» устанавливает, что создаваемая система регулирования в соответствующей сфере должна быть основана на принципах:

- наименьшего регуляторного воздействия;
- одного контролирующего органа;
- научно-технической обоснованности;
- риск-ориентированности;
- открытости и консенсуса с подконтрольными субъектами;
- выполнимости;
- борьбы только с внешними рисками;
- приоритета законодательного уровня регулирования;
- соразмерности.

Однако законодательно не установлены механизмы проверки соблюдения данных принципов при совершенствовании норма-

тивных правовых актов в условиях проведения «регуляторной гильотины». В результате анализ разрабатываемых проектов, направленных на систематизацию законодательства в рамках «регуляторной гильотины», показывает следующее:

- предлагаемые изменения и дополнения не обеспечивают достижение заявленных целей, так как по существу не носят регулятивного характера. Такие изменения скорее относятся к методическим рекомендациям по установлению требований в отдельных сферах;
- эти изменения не вписываются в предмет правового регулирования, который закреплен в базовых федеральных законах;
- в большинстве случаев такие изменения и дополнения представляют собой простое перечисление тех требований, которые уже установлены действующими нормативными правовыми актами;
- принятие предлагаемых изменений и дополнений не направлено на совершенствование законодательства, а, напротив, может привести к его усложнению и правовой неопределенности в системе действующего законодательства.

Приведем пример. Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ во исполнение п. 12 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2020 год, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 3205-р, а также в рамках исполнения п. 3 Плана мероприятий (дорожной карты) был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О персональных данных" в части установления основ правового регулирования обязательных требований». Проектируемое регулирование предполагало дополнить Федеральный закон «О персональных данных» ст. 4¹, в которой будут перечислены виды обязательных требований, которые могут устанавливаться данным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Однако, во-первых, правовые основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах Российской Федерации обязательных требований, единые для всех отраслей, определяются Федеральным законом № 247-ФЗ; во-вторых, обязательные требования представляют собой установленные нормой права обязанности субъектов, и они уже установлены Федеральным законом «О персональных данных», то есть сам закон согласно ст. 4 предусматривает правовые основы установления обязательных требований в области персональных данных; в-третьих, круг общественных отношений, составляющих предмет его правового регулирования, то есть тех сфер, применительно к которым

должны устанавливаться обязательные требования, уже определен ст. 1 указанного закона; в-четвертых, проектируемый ст. 4.1 перечень представляет собой перечисление уже закрепленных в указанном законе случаев, в которых установлены обязательные требования; в-пятых, система нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, на основании проектируемого решения будет излишне усложнена, поскольку появится необходимость в значительном числе бланкетных норм, что может представлять угрозу эффективности правового регулирования в области защиты персональных данных граждан в Российской Федерации. Можно с уверенностью констатировать, что законопроект не устанавливает какие-либо обязательные требования, не систематизирует их, не исключает ограничения субъективных прав граждан и организаций, введенных на подзаконном уровне; его принятие не способствует снижению уровня коллизийности и пробельности законодательства Российской Федерации. Таких проектов за прошедший период было достаточно много.

Многими специалистами отмечается, что за приведенными цифрами «регуляторной гильотины» скрываются акты, содержащие организационно-распорядительные предписания; акты, определяющие процедуру деятельности уже не действующих (отсутствующих) органов и организаций, а соответственно фактически утратившие силу; акты о внесении изменений в нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу; акты индивидуально правового характера; акты временного характера, действие во времени которых ограничивалось сроками, указанными непосредственно в самих этих документах, которые являются уже недействующими; акты, фактически утратившие силу в связи с принятием и вступлением в силу новых нормативных актов, регулирующих сходные правоотношения, либо в связи с отменой полномочий, а также с изменением (заменой) субъектов регулируемых правоотношений¹.

Анализ проектируемых решений показывает, что реализация «регуляторной гильотины» происходит в большинстве случаев без четко выработанных ориентиров, без научных обоснований необходимости смягчения или, наоборот, ужесточения той или иной нормы права.

¹ См. подробнее: Калмыкова А.В. «Регуляторная гильотина»: теоретические проблемы осуществления и риски для правовой системы России»; Цыпкина И.С. К вопросу о целесообразности реализации механизма «регуляторной гильотины» применительно к трудовому законодательству // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 11; Румак В.Б. «Регуляторную гильотину» нельзя ставить во главу угла в административной реформе (интервью с П.В. Крашенинниковым) // Закон. 2020. № 6. С. 8—12.

Напомним пример, который привел Д.А. Медведев в качестве курьеза правовой нормы на Гайдаровском форуме 15 января 2019 г.: «В сфере санитарно-эпидемиологического регулирования есть требование, оно сохраняется, к организациям общественного питания по проверке высоты смеси яиц при приготовлении омлета. Причем дословно это звучит таким образом: "При приготовлении омлета смесь яйца с другими компонентами выливают на смазанный жиром противень или порционную сковороду слоем 2,5–3 см, ставят в жарочный шкаф с температурой 180–200 градусов на 8–10 минут". Иначе жарить нельзя. Просто пометьте себе, если кто-нибудь планирует заняться этим видом деятельности». Данная норма, и не только эта, содержалась в Санитарных правилах 2.3.6.1079-01.2.3.6. Организации общественного питания. Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья.

Санитарно-эпидемиологические правила, утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ от 6 ноября 2001 г.¹, подверглись жесткой критике со стороны бизнес-сообщества. При этом не было предоставлено никаких научных заключений по данному вопросу. Однако, как справедливо указывает А.А. Венедиктов, представляется очевидным, что толщина слоя используемой при приготовлении омлета смеси, продолжительность нахождения в жарочном шкафу и его температура имеют непосредственное отношение к степени термической обработки пищи и снижению риска инфекционных заболеваний². Не учтенным был ни представителями бизнеса, ни представителями органов государственной власти и тот факт, что подобное требование содержится в санитарных правилах очень многих стран, по крайней мере на постсоветском пространстве³. А установленная ст. 17 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁴ обязанность соблюдения санитарных правил при орга-

1 БНА. 2002. № 1.

2 См.: Венедиктов А.А. «Регуляторная гильотина» для современного правотворчества // Вооружение и экономика. 2020. № 1 (51). С. 87.

3 См., например, Постановление Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 26 июня 2015 № 83 «Об утверждении Санитарных норм и правил «Требования к санаторно-курортным организациям для детей, взрослых и детей», признании утратившими силу некоторых постановлений Министерства здравоохранения Республики Беларусь и отдельного структурного элемента постановления Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 3 ноября 2011 года № 111.

4 СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

низации питания населения в специально оборудованных местах (столовых, ресторанах, кафе, барах и т.д.), в том числе при приготовлении пищи и напитков, их хранении и реализации населению, для предотвращения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), никоим образом не ограничивает в этом вопросе компетенцию регулирующего органа. Измененные санитарные правила также не устроили субъектов предпринимательской деятельности в связи с введением дополнительных трудновыполнимых норм и оставлением части устаревших норм¹. «Золотой середины», пресловутого баланса всех заинтересованных лиц, так найдено и не было.

На «реальную опасность лоббизма и коррупционных проявлений, когда принятые новые обязательные требования будут отличаться от советских норм и правил только в худшую сторону, что приведет к значительному снижению качества товаров и оказываемых услуг» указывал и А.А. Мартынов².

Опыт зарубежных стран показывает, что снижение административного бремени не самоцель реформы. Более того, при снижении императивности регулирования более чем на 25% необходимо переоценить принципы государственного регулирования и использовать более вариативную (операциональную) регуляторную политику, включая строгий риск-ориентированный подход и дальнейшее изучение доступных регуляторных альтернатив. Такие действия влекут и изменение системы контроля, ведомственного и надведомственного. За время проведения реформы подобных случаев не наблюдалась. Так, например, Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с вступлением в силу Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³ в Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁴ внесены изменения, направленные на упрощение лицензионного контроля путем установления процедуры периодического подтверждения соответствия. По сути текущий лицензионный контроль заменяется процедурой, проводимой не-

¹ См. подробнее: Романова Т. Роспотребнадзор подготовил проект нового СанПиНа для кафе и ресторанов // Ведомости. 2019. 8 апреля. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2019/04/07/798502-proekt-novogo-sanpina>

² Мартынов А.В. Указ. соч. С. 160.

³ СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188.

⁴ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

зависимыми коммерческими организациями, которые будут оценивать, насколько субъект предпринимательской деятельности удовлетворяет лицензионным требованиям. При этом в пояснительной записке к законопроекту оценивалось только снижение затрат для субъектов предпринимательства, но не риски или их отсутствие при введении такой системы. И это никоим образом не повлияло на установленные законодательством о лицензировании принципы и методы государственного регулирования.

Следует учитывать, что современное развитие экономики требует новой корреляции между установленными запретами и ограничениями и нормами-стимулами, нормами-принципами, *soft law*. Именно последние должны превалировать. Это требование постоянно подчеркивается в заявлениях российских политических руководителей. Отчасти такая тенденция перекликается и с усилением роли профилактической функции органов государственного контроля (надзора). Распространено мнение, что бизнес может сам себя контролировать, применяя систему частноправовых норм, договариваясь о правилах игры, ориентируясь на потребителя, который «голосует рублем». Не вдаваясь в спор о главенстве частноправовых или публично-правовых начал в регулировании экономических отношений, приведем мнение М.М. Агаркова, как нельзя лучше характеризующего рассматриваемую ситуацию: «...социальный строй, основанный только на частноправовых началах, не ведет к гуманному обществу. И в этом, и другом случае благие намерения способствуют уничтожению личности»¹.

Обязательные требования в рамках «регуляторной гильотины» оценивались рабочими группами, созданными в соответствии с распоряжением Правительства РФ. Практически 2/3 подобных групп составляли представители предпринимательского сообщества. Однако нельзя сказать об отсутствии лоббизма в рамках работы данных групп, а также о высокой степени профессионализма. Проведенная оценка одобряемых рабочими группами проектов нормативных правовых актов свидетельствует о низком их качестве, противоречиях законодательству и отсутствии понимания сути систематизации требований.

Так, например, протоколом заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 29 декабря 2020 г. № 49 был одобрен проект федерального закона

¹ Агарков М.М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 2. С. 40–42.

«О самоходных машинах и других видах техники»¹, разработанный Министерством сельского хозяйства РФ. У проекта была благая цель: создание надлежащей правовой базы для проведения государственного надзора за техническим состоянием и эксплуатацией самоходных машин и других видов техники. Однако рабочей группой не было отмечено противоречие данного федерального закона с иными, не говоря уже о том, что правовая основа уже есть как на законодательном, так и на подзаконном уровне².

¹ Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 297-ФЗ «О самоходных машинах» (СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5125) вступает в силу с 3 июля 2022 г.

² Так, согласно ст. 28 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» порядок государственной регистрации самоходных машин и других видов техники устанавливается Правительством РФ. Однако данный порядок устанавливался ст. 7 законопроекта. Часть 2 ст. 17 законопроекта определяла, что региональный государственный контроль в области технического состояния самоходных машин и других видов техники, аттракционов осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ. Данная норма вступала в противоречие со ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 3 Федерального закона № 248-ФЗ, согласно которым порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается положением о виде регионального государственного контроля (надзора), утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Статьей 3 законопроекта к полномочиям Правительства РФ было отнесено утверждение типового положения об органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области технического состояния и эксплуатации самоходных машин и других видов техники. Однако такая норма не согласуется с действующим законодательством. Согласно ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Органы государственной власти субъектов Федерации самостоятельно осуществляют свои полномочия. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 184-ФЗ). Формирование органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отнесено к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 21 Федерального закона № 184-ФЗ).

«Обнуление» требований должно начинаться с пересмотра актов более высокой юридической силы, в том числе предусматривающих административную ответственность за нарушение обязательных требований, а не подзаконных, и затрагивать смежные области. В противном случае будут потеряны системные связи, появятся новые коллизии и противоречия, что, в свою очередь, может негативно сказаться на проведении реформы контрольно-надзорной деятельности.

Многие из обязательных требований заложены в международных стандартах, вытекают из обязательств, предусмотренных международными соглашениями (договорами). Так, регуляторная практика в сфере гражданской авиации строится на международных стандартах ИКАО, касающихся в том числе систем связи и аэронавигационных средств, характеристик аэропортов и посадочных площадок; правил полетов и практики управления воздушным движением; присвоения квалификации летному и техническому персоналу; годности воздушных судов к полетам; регистрации и идентификации воздушных судов и т.д. Статья 38 Конвенции о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 7 декабря 1944 г.¹) гласит, что в случае изменения международных стандартов любое государство, которое не внесет соответствующих изменений в свои правила или практику, уведомляет об этом Совет в течение 60 дней после принятия поправки к международному стандарту или указывает меры, которые оно предполагает принять.

Выделим правовые акты органов интеграционного образования — ЕАЭС, имеющих обязательную силу и прямое действие на территории Российской Федерации. Приходится констатировать, что действующее законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует наднациональному регулированию. Так, с 2016 г. действует единый рынок лекарственных средств (ст. 30 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.²). Нормы, его регламентирующие, должны быть унифицированы и устанавливаются на уровне ЕАЭС, однако до сих пор наблюдаются противоречия в данной сфере. Следует иметь в виду, что вследствие иерархической взаимосвязи и взаимозависимости правового регулирования исключение требований на подзаконном уровне не решит проблему избыточного регулирования деятельности.

Продолжая рассмотрение иерархии актов, отметим и нераспространение реформы на нормативные правовые акты, принимаемые

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² URL: <http://www.eurasianconunion.org/>

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, наделенных значительной компетенцией в регулировании экономических отношений. Еще на этапе разработки Федерального закона № 247-ФЗ указывалось, «что в случае выведения из-под действия положений законопроекта таких требований представляется, что данный закон не сможет претендовать на статус базового нормативного правового акта в данной сфере, так как не в полной мере систематизирует регулирование общественных отношений, связанных с установлением обязательных требований»¹. В итоге отсутствует прослеживаемость регламентации отдельных общественных отношений на всех уровнях: международном, федеральном и субъектовом.

Пренебрежение к рассмотрению проекта нормативного акта в комплексе со смежными сферами нередко приводит к конкуренции направлений государственной политики, что негативно сказывается на регламентации общественных отношений.

Еще один пример: Министерством промышленности и торговли РФ был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" в части закрепления возможности выдачи лицензии на розничную продажу алкогольной продукции на каждый торговый объект или объект общественного питания». Совершенствование лицензионной политики, устранение необоснованных административных барьеров является одним из перспективных направлений создания благоприятной экономической среды, а устранение избыточного административного давления согласуется и с проводимой реформой «регуляторной гильотины». Однако увеличение количества точек продаж легальной алкогольной продукции, имеющих лицензии, не отвечает проводимой государством политике, направленной на снижение потребления алкогольной продукции (Концепция реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2009 г. № 2128-р). Экономический эффект от увеличения количества точек продаж легальной алкогольной продукции, имеющих лицензии, должен коррелиро-

¹ Уманская В.П., Малеванова Ю.В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма, 2020. С. 9.

вать с задачами государственной политики в области снижения масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактики алкоголизма среди населения Российской Федерации. Данный посыл авторами законопроекта учтен не был.

Быстрые сроки проведения реформы заставили федеральные органы исполнительной власти «переупаковать» обязательные требования. «Регулятор может "переупаковать" все требования в один рамочный нормативно-правовой акт ("кодекс") и направить его проект на лезвие "гильотины". На бумаге мы увидим отмену всех требований, а на деле — сохранение status quo, ведь требования останутся, но только в другом документе»¹. Анализ переутвержденных нормативных правовых актов, особенно в сфере лицензирования, показал сохранение практически всего нормативного массива требований. Произошла смена обложки — не более. Достаточно сравнить, например, положения о лицензировании отдельных видов деятельности на морском водном транспорте, принятые недавно. Данный вывод подтверждается и высказываниями участников процесса «регуляторной гильотины»².

Апологет реформы «регуляторной гильотины» Д. Цыганков, характеризуя измеримые результаты «гильотины», правильно указал, что «при отсутствии — для подавляющего большинства отраслей (пожалуй, кроме рыбопромышленной) — расчетов затрат на исполнение обязательных требований сейчас не остается другого выхода, кроме как оперировать относительными величинами: числом отмененных/сохраненных актов и долей отмененных обязательных требований, сопровождая эти цифры десятком ярких кейсов, где была точно посчитана будущая экономия бизнеса»³.

Вместе с тем мы не можем согласиться с утверждением Д. Цыганкова о том, что «регуляторная реформа 2019–2020 гг., прожитая под светом звезды по имени "гильотина", послужила превосходной иллюстрацией старинного тезиса, что в сложных ситуациях нет ничего более практичного, нежели хорошая теория»⁴. Именно отсутствие теоретической базы проведения «регуляторной реформы» приводит к тем рискам, о которых идет речь, — к проблемам при ее осуществлении. Непродуманность реформы в части анализа требо-

¹ Мартынов А.В. Указ. соч. С. 160.

² См., например: Ягуд Б.Ю. Реформа надзорной деятельности: «регуляторная гильотина» // Вестник химической промышленности. 2020. № 6 (117). С. 39.

³ Алебастрова И., Рассказова Н., Савельев А., Цыганков Д. и др. Правовые итоги — 2020 // Закон. 2021. № 1.

⁴ Там же.

ваний с учетом не только их обременительности, но и специфики отрасли¹ привела к установлению большого числа исключений и изъятий при сокращении обязательных требований. Отсутствие внятного срока пересмотра требований стало основанием для появления так называемого белого списка, куда включены нормативные правовые акты, которые не были отменены и пересмотрены, но сохранили обязательную юридическую силу.

Анализ зарубежного опыта показал, что для эффективной реализации реформы «регуляторной гильотины» важны три составляющие:

1) политическая воля, то есть готовность государственного аппарата к масштабному пересмотру обязательных требований; общественная поддержка; активное вовлечение специалистов различных областей в проводимую реформу;

2) административная стратегия, предусматривающая четкое распределение функций между элементами государственного аппарата и ответственность за их невыполнение;

3) правовая основа — поскольку цель данной реформы заключается в повышении эффективности права, преодолении его избыточности, то реформа требует тщательной юридической проработки с тем, чтобы обеспечить выполнение решений в строгом соответствии с заданными векторами. Правовая основа реформы должна определять сферу проведения реформы, порядок ее осуществления, виды применяемых юридических инструментов, использование цифровых технологий.

Если первая составляющая ярко выражена, то над последующими следует усиленно работать. «Регуляторная гильотина» не должна превращаться в постоянно работающую «мясорубку»². Она должна стать наряду с ОРВ и ОФВ, а также с проводимыми экономическими реформами «опорной точкой» государственного регулирования экономических отношений³. Кроме того, ход реформ наметил и еще одну важную тенденцию — неспособность перестроения государственного аппарата под быстро меняющиеся экономические отношения и отсутствие научной обоснованности вводимых обязательных требований. Вот те направления, по нашему мнению, в которых должна далее развиваться идея «регуляторной гильотины».

¹ См.: Бондаренко А. «Гильотина» для энергетики: спасение или гибель? // Энергетическая политика. № 3 (145). 2020. С. 6–10.

² Галиева Д. Гильотина обретает свойства мясорубки // Коммерсант. 2021. 1 января.

³ Дидикин А.Б. «Регуляторная гильотина» в механизме взаимодействия российского государства и общества // Академик. 2019. № 2. С. 10–11.

§ 4. РЕЕСТР ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Одним из эффектов от систематизации и актуализации обязательных требований, проведенных в рамках «регуляторной гильотины», должна стать их доступность для субъектов, подлежащих государственному контролю (надзору). В приоритетной программе «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12¹) подчеркивалось, что «субъекты контроля не могут обеспечить соблюдение обязательных требований по причине их информационной недоступности, невозможности определения объема обязательных требований, которые субъектами контроля должны соблюдаться, низкого качества обязательных требований, выражающегося в их дублировании друг друга и избыточности». И наоборот, доступность обязательных требований приводит к снижению административной нагрузки на субъекты контроля посредством повышения их информированности о предъявляемых к ним обязательных требованиях, а также качества обязательных требований.

Транспарентность деятельности органов государственной власти — важнейший компонент современной регуляторной политики *Smart-Government*. В исследованиях нобелевских лауреатов Дж. Лкерлофа, М. Спейса и Дж. Стиглица доступность информации, аккумулируемой в сфере государственного управления, обуславливала стабильность функционирования самой системы государственного управления.

В докладе «Парадигма государственного управления — принятая государственным аппаратом система принципов, определяющих модель рациональной управленческой деятельности, реализации исполнительно-распорядительных функций» А.С. Емельянов, развивая идеи *Smart*-концепций государственного регулирования, в качестве важнейших направлений модернизации парадигмы государственного управления указал:

— формирование открытой (прозрачной) среды реализации исполнительно-распорядительных функций, где государственный аппарат представляет всем заинтересованным сторонам (гражданам, гражданскому обществу, предпринимательскому сообществу и др.) необходимую им для принятия рациональных решений информацию в открытой, полной, своевременной и понятной форме;

¹ СПС «КонсультантПлюс».

– внедрение современных информационно-коммуникационных технологий в процесс государственного управления и реализации исполнительно-распорядительных функций¹.

Практически все известные концепции реформирования государственного воздействия на экономические отношения ("Regulatory Impact Assessment", "Smart Power", "E-Government") исходят их необходимости создания открытой информационной среды взаимодействия властного субъекта и физических и юридических лиц и их объединений.

В Докладе ОЭСР о показателях регулирующего управления прозрачность характеризуется как средство поддержания доверия к правовой среде, а доступность к регулированию как элемент прозрачности позволяет не только легко получить доступ к нормативным правовым актам, регулирующим их деятельность, но и понять их и эффективно применить². «Доверительная» правовая среда гарантирует стабильность рынка, развитие конкуренции, торговли и инвестиций.

Развитие информационного общества, связанное с активным использованием информационно-коммуникационных технологий, с его цифровизацией, оказало влияние на все стороны жизни государства и обусловило «трансформацию государственного управления при широком использовании информационных технологий в процессе государственной деятельности и оказания государственных услуг»³.

Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313⁴, предписывала создание информационного государства с целью обеспечения предоставления гражданам и организациям государственных, муниципальных и социально значимых услуг (реализации функций) в электронном виде, а также повышения эффективности государственного управления, взаимодействия органов государственной (муниципальной) власти, граждан и бизнеса на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Со-

¹ URL: https://izak.ru/img_content/events/sovremennaya-paradigma-gosudarstvennogo-upravleniya.pdf

² URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47827344.pdf>

³ Шевцова Г.А. Опыт зарубежных стран в создании системы электронного правительства и формировании единого информационного ресурса // Жилищное право. 2020. № 7.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2159.

гласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203¹, технологии обработки больших объемов данных, искусственный интеллект; облачные и туманные вычисления, Интернет вещей, создание онлайн-платформ осуществления государственных функций — это элементы информационного пространства, которые позволяют решать задачи государственного управления на системной основе.

Автоматизация и цифровизация сферы государственного контроля — еще один тренд последнего десятилетия и логичное продолжение формирования E-Government. Создание единой информационной среды, аккумулирующей полные реестры объектов контроля (надзора), перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, утверждение проверочных листов, актуализация обязательных требований являются одним из действенных и эффективных средств модернизации всей системы контрольно-надзорной деятельности². Федеральным проектом «Цифровое государственное управление»³ в качестве задачи закреплено создание, развитие и функционирование платформы исполнения государственных функций, в том числе при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, включающей создание, развитие и функционирование единого реестра обязательных требований. Одним из значимых положений обязательных требований к проверяемым субъектам, не включенных в Единый реестр обязательных требований.

Таким образом, в создании реестра обязательных требований видится реализация заложенных документами стратегического планирования направлений модернизации деятельности государственного аппарата в контрольно-надзорной сфере.

Федеральный закон № 247-ФЗ рассматривает создание реестра обязательных требований, содержащего перечень обязательных требований, информацию об установивших их нормативных пра-

¹ СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

² См. подробнее: Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Паспорт проекта утвержден президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. № 9) (СПС «КонсультантПлюс»).

новых актах, сроке их действия, как средство их систематизации (ч. 2 ст. 10). Сам термин «реестр» исходя из его этимологического значения (от лат. *regestum* — список, перечень) означает форму систематизации путем упорядочения сведений при составлении списка, перечня. Законодательство Российской Федерации достаточно часто оперирует термином «реестр», определяя его именно через понятие перечня определенных сведений об однотипных объектах, составленного в зависимости от назначения реестра по определенным классифицирующим признакам. Исследователи выделяют следующие признаки государственных реестров:

- систематизированность сведений об отдельных видах объектов, предметов, явлений, событий;
- фиксация сведений на бумажных или электронных носителях;
- удостоверение юридически значимых обстоятельств;
- юридически значимый характер содержащихся в реестре сведений;
- учетный характер информации, содержащейся в реестре;
- сведения, внесенные в государственный реестр, порождают, изменяющие либо прекращающие обязанности различных субъектов (хотя и не во всех случаях);
- нормативно установленная форма составления реестра, его использования;
- наличие информационной системы для обеспечения работы реестра¹.

В свою очередь, правовая доктрина исходит из понимания систематизации законодательства как деятельности по упорядочению, приведению действующих нормативных актов в единую, согласованную, целостную систему². Это постоянная форма развития и

¹ См.: Чаннов С.Е. Реестр и информационная система: соотношение понятий // Информационное право. 2017. № 3; Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем: монография / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ГроссМедиа, 2016; Антонова Е.Е. К постановке проблемы: о понятии реестровой информации // Информационное право. 2008. № 4. С. 25–27; Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23–30; Солдаткина О.Л. Информационные ресурсы российской правовой политики: общетеоретический аспект. М.: Юрлитиздат, 2011; Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления: монография / под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. М.: Юстиция, 2016.

² Доктринально дефиниция «систематизация» получила закрепление в п. 1.4.1 Инструкции о порядке ведения фондов правовой информации в системе Судеб-

упорядочения действующей правовой системы, поскольку правотворчество не может остановиться на определенном этапе, а все время находится в движении, развитии в силу динамизма социальных связей, возникновения новых потребностей общественной жизни, требующих правового регулирования¹.

В определенной степени систематизация выступает фактором дальнейшего развития законодательства: с одной стороны, это устранение пробелов, противоречий, приведение нормы права в соответствие с научно-техническим, экономическим и социальным развитием регулируемых отношений, исключение устаревших норм, с другой — создание удобного для пользования нормативными актами контента, исключающего их неоднозначное толкование, позволяющего оперативно находить нормы права, регулирующие отдельные группы общественных отношений.

Согласно ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 247-ФЗ полномочием по установлению порядка формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований (далее — реестр), в том числе сферы общественных отношений, в отношении которых он ведется, определению оператора реестра обязательных требований, перечня содержащейся в указанном реестре информации и обязанности федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций по ее внесению наделено Правительство РФ. В целях реализации данной нормы было принято постановление Правительства РФ от 6 февраля 2021 г. № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований»². Согласно данному постановлению реестр определен как федеральная государственная информационная система, задачей которой является автоматизация процессов:

- формирования, ведения и актуализации реестра содержащихся в нормативных правовых актах обязательных требований;
- выделения обязательных требований из текстов нормативных правовых актов;
- информирования заинтересованных лиц об обязательных требованиях.

ного департамента, утвержденного приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 26 января 2001 г. № 10. Данный документ утратил силу в связи с изданием приказа Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 23 апреля 2021 г. № 90.

¹ См.: Теория государства и права: учебник для юридических вузов / под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003.

² СЗ РФ. 2021. № 7. Ст. 1132.

Определение государственной информационной системы мы находим в ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹: «государственные информационные системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях». Для понимания существа как рассматриваемого реестра, так и в целом государственной информационной системы важное значение имеет норма ч. 3 приведенной статьи, согласно которой государственные информационные системы создаются и эксплуатируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления.

При этом сама информационная система вне зависимости от субъекта, ее создавшего, представляет собой совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств (п. 3 ст. 2 указанного закона). Именно наличие такого признака, как информационные технологии и технические средства, обеспечивающие обработку информации, содержащейся в информационных системах, ставит под сомнение приравнивание реестра к информационной системе, поскольку последняя в прямом смысле слова самим реестром не является, а обеспечивает его функционирование, включая реестр в свой состав².

Еще одним признаком государственной информационной системы помимо создания ее за счет средств соответствующего бюджета (ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации») является официальный характер информации, содержащейся в реестре (ч. 9 ст. 14). Статус официальной информации, размещенной в государственных информационных системах, дает право субъектам на нее ссылаться, поскольку предполагается ее абсолютная публичная достоверность³. Такое понимание информации очень важно в рамках рассматриваемого реестра, поскольку содержащиеся там требования непосредственно будут применяться субъектом экономической деятельности.

¹ СЗ.РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

² См.: Чаннов С.Е. Указ. соч.

³ См.: Семилетов С.И. Информация как особый нематериальный объект права // Государство и право. 2000. № 5. С. 73.

Фактор достоверности размещенной в реестре информации важен еще и с точки зрения реализации положений Федерального проекта «Цифровое государственное управление» об утрате юридической силы норм, устанавливающих обязательные требования, не включенных в реестр (если такое решение будет принято). С точки зрения теории права это новый, не описанный ранее механизм прекращения действия правовых норм и нормативных правовых актов. Обычно нормативный правовой акт может быть прямо отменен другим нормативным правовым актом той же или большей юридической силы либо может быть принят новый нормативный правовой акт, регулирующий те же отношения. В таком случае срабатывают коллизионные нормы о приоритете более поздней нормы над ранее принятой или о приоритете нормы, установленной нормативным правовым актом большей юридической силы. Хотя в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности мы уже сталкивались с таким положением, когда контрольно-надзорные органы прекратили проверять соблюдение обязательных требований, установленных актами СССР и РСФСР, за исключением отдельных случаев¹.

И в настоящее время в рамках обеспечения «регуляторной гильотины» согласно ст. 15 Федерального закона № 247-ФЗ при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается оценка соблюдения обязательных требований нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР независимо от того, признаны ли они утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации или отменены, если они вступили в силу до 1 января 2020 г. Исключение составляют только те нормативные правовые акты либо группы нормативных правовых актов, которые вошли в перечень, утвержденный Правительством РФ². Важно отме-

¹ См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 15) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249. В соответствии с Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» данный документ применяется в соответствии с особенностями, установленными ст. 26.3, до 31 декабря 2024 г. включительно.

² См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых

тить, что механизм «регуляторной гильотины» реализуется в отношении нормативных правовых актов, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках 132 видов государственного контроля (надзора)¹, включенных в перечень, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 15 декабря 2020 г. № 3340-р «Об утверждении перечня видов государственного контроля (надзора), в рамках которых обеспечиваются признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмена нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, 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)»².

Приведенные положения характеризуют содержание реестра. Контент реестра предопределяет цель его создания, соответственно в перечень должны входить обязательные требования из нормативных правовых актов, которые отвечают целям создания и использования информационной системы и прошедшие «регуляторную гильотину». Именно в таком случае цифровая информация, размещенная в реестре, будет являться «одним из важнейших первостепенных управленческих ресурсов»³.

Важно отметить, что реестр служит не только как сборник обязательных требований в электронной форме, но и как система, которая обеспечивает возможности формирования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными организациями в автоматизированном режиме проверочных листов на основе сведений реестра; рекомендаций по выде-

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 РСФСР и Союза ССР, 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 (ч. II). Ст. 471.

¹ См. письмо Минэкономразвития России от 20 мая 2021 г. № ОГ-Д26-4359 «О рассмотрении обращения».

² СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. II). Ст. 8906.

³ Славко Т.И. Проблемы систематизации цифровой информации для принятия эффективных управленческих решений // Жилищное право. 2020. № 7.

лению обязательных требований из текстов нормативных правовых актов, загруженных заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными организациями; анализа практики применения обязательных требований, в том числе выявления дублирования обязательных требований и оценки затрат на соблюдение обязательных требований.

Выполнение указанных выше функций невозможно без применения технологии Big data, позволяющей обрабатывать огромные информационные потоки в режиме реального времени и выявлять определенные закономерности. В совокупности с иными «сквозными» технологиями¹ ее применение не только обеспечивает структурирование информации об обязательных требованиях для каждого вида предпринимательской деятельности и доступность ее понимания в части существа обязательного требования (запрет, ограничение, обязанности), но и позволяет своевременно выявлять дублирование и противоречия таких требований. Кроме того, применение таких технологий, как справедливо указывают С.М. Зубарев и С.В. Сабаева², способствует дополнительной открытости органов исполнительной власти и расширению контроля за их деятельностью.

Подобные технологии активно применяются и в зарубежной практике именно в законодательной деятельности. Так, с помощью ресурса Legislative Explorer (<http://www.lexex.org/>) можно отследить и визуализировать процесс разработки, обсуждения и принятия законов в Конгрессе США начиная с 1973 г. Это позволяет выявить наиболее проблемные процедурные моменты в законодательном процессе (например, как отмечается авторами, к таким относятся разногласия между палатами Конгресса) и заранее их минимизировать. Кроме того, функционал этого ресурса в дальнейшем планируется расширить до отслеживания влияния принятого закона на те или иные сферы (на деятельность публичной власти, обязательства иных органов и агентств, а также на поведение обычных граждан). В законодательной деятельности это может быть использовано «в контексте анализа на начальных этапах

¹ См.: Приказ Минкомсвязи России от 1 августа 2018 г. № 428 «Об утверждении Разъяснений (методических рекомендаций) по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Зубарев С.М., Сабаева С.В. Правовое регулирование цифровых технологий государственного контроля: опыт субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2020. № 7.

оценки регулирующего воздействия тех или иных нормативных правил, вводимых в действующее регулирование»¹.

Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2021 г. № 128 устанавливается исчерпывающий перечень принципов построения реестра, которые согласуются с общей концепцией "smart regulation" и позволяют говорить о реализации требования ОЭСР с позиции информационной доступности и обозначения границ запретов, за несоблюдение которых возможно применение различных видов юридической ответственности:

1) принцип публичности и доступности информации, размещаемой в реестре, что предполагает реализацию доступа любого заинтересованного лица (органа власти, субъекта предпринимательства) и ее размещение на публичном сайте. Реестр размещен по адресу: <https://ot.gov.ru>, ознакомление с информацией возможно как незарегистрированным пользователем, так и посредством входа в «Личный кабинет»;

2) принцип предоставления доступа к сервисам реестра, осуществляемого с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и предполагающего возможность индивидуализированной настройки процессов и информационных ресурсов реестра. Речь идет о широком использовании информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», доступа к реестру в режиме реального времени и возможности персонализированного поиска необходимых требований. Заложенный системой алгоритм позволяет ей самостоятельно выявить из всего многообразия обязательных требований конкретно те, которые необходимы для соблюдения обращающимся субъектом предпринимательской деятельности;

3) принцип авторизованного доступа к реестру, осуществляемый с использованием единой системы идентификации и аутентификации. Установление данного принципа позволяет исключить несанкционированный доступ, что связано в большей степени с охраной содержащейся в нем информации и защитой информационных прав пользователей реестра. Постановлением Правительства РФ от 10 июля 2013 г. № 584 «Об использовании федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государст-

¹ Зенин С.С., Кутейников Д.Л., Япрыцев И.М. Большие данные в законодательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 9.

венных и муниципальных услуг в электронной форме»¹ в развитие положений ч. 4.1 ст. 14 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливаются случаи, когда доступ с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» к информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, предоставляется исключительно пользователям информации, прошедшим авторизацию в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»², которая поддерживает несколько видов процедур идентификации и аутентификации пользователей;

4) принцип информационного взаимодействия реестра с иными информационными системами. Такое взаимодействие может осуществляться в различном формате, в том числе посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Его реализация способствует созданию единой цифровой среды осуществления контрольно-надзорной деятельности и быстрому обмену сведениями между различными органами государственного контроля (надзора) и субъектами предпринимательства.

Оператором реестра назначено Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный контроль (надзор), предоставление лицензий, иных разрешений и аккредитацию, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» являются уполномоченными органами и организациями по внесению сведений в реестр обязательных требований.

¹ СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. II). Ст. 4108.

² См.: Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2011 г. № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7284.

В настоящее время запущены пилотные связанные между собой ФГИС «Реестр обязательных требований» и Портал обязательных требований к бизнесу¹. На данном этапе сведения вносятся в реестр только несколькими федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственный контроль (надзор): Минстроем России, МЧС России, Роспотребнадзором, Росаккредитацией и Рострудом.

Анализ интерфейса портала показывает, что обязательные требования ранжированы: а) по коду предпринимательской деятельности ОКВЭД²; б) виду органа государственного контроля (надзора), осуществляющего проверку обязательного требования; в) подконтрольному субъекту (требование, применимое ко всем подконтрольным лицам, и требование, применимое к лицам, осуществляющим определенный вид деятельности).

Таким образом, контролируемое лицо при задании параметров поиска может найти адресно обязательные требования, ориентируясь на тот вид предпринимательской деятельности, который он осуществляет. Полагаем, создание подобного реестра можно рассматривать как инкорпорацию такого вида систематизации, при котором упорядочивание нормативного правового массива «во-первых, не затрагивает содержания инкорпорированных правовых актов и, во-вторых, происходит без учета отраслей права, которые существуют объективно»³.

Действительно федеральные органы исполнительной власти, вносящие в реестр обязательные требования, не преследуют цель видоизменить их. Суть заключается в том, чтобы подконтрольное лицо при сохранении существа нормы понимало пределы своего правомерного поведения. Соблюдение законности при размещении обязательных требований обеспечивается тем, что сведения об обязательных требованиях должны вноситься в реестр с наличием обязательных атрибутов (п. 5 Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований), к числу которых относятся следующие:

а) содержание обязательного требования (условия, ограничения, запреты, обязанности);

¹ URL: <https://ot.gov.ru>

² ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, утвержденный приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст (в ред. от 7 октября 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004

б) реквизиты структурной единицы нормативного правового акта, содержащего обязательное требование, и ее текст;

в) срок действия обязательного требования;

г) сведения о статусе обязательного требования (действующее, недействующее). Хранение в реестре сведений об обязательных требованиях, в том числе недействующих, осуществляется на постоянной основе;

д) вид, наименование и реквизиты нормативного правового акта, содержащего обязательное требование;

е) ссылка на текст нормативного правового акта на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) или ссылка на прямое скачивание нормативного правового акта с сайта заинтересованного федерального органа исполнительной власти, уполномоченной организации, если он не опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) и др.

Также высказываются предложения о расширении содержания реестра за счет включения в него разъяснений федеральных органов исполнительной власти по наиболее важным вопросам¹.

Формирование реестра отсылает нас к проблеме машиночитаемого права. Исходя из подготовленной в настоящее время Концепции развития технологий машиночитаемого права «математическая логика при применении норм права способна трансформировать всю сферу контрольно-надзорной деятельности государства, сделать более предсказуемым и комфортным деловой климат, что также прямо связано с ростом доверия граждан к системе государственного управления и привлечением инвестиций и ростом экономики»². При этом будущие технологии законотворческого процесса должны обеспечивать подготовку такого нормативного правового акта, который «будет содержать все необходимые для автоматизированной интерпретации нормы права в одном акте (например, федеральном законе). С точки зрения юридической техники нормы должны быть записаны на естественном языке права однозначно и ясно, без отсылочных норм». Однако сделать это практически невозможно: норма права в большинстве случаев не ограничена конкретным положением конкретного нормативного

¹ См.: Кичигин Н.В. Эколого-правовые риски как универсальный критерий оценки экологического законодательства // Журнал российского права. 2021. № 3.

² URL: https://sk.ru/media/documents/29.03.2021._Концепция_МЧП._Внесение_после_РГ.pdf

правового акта, равно как и в одной норме может содержаться несколько обязательных требований. Кроме того, такой тезис не учитывает и форму выражения соответствующих правовых норм (Конституция РФ, федеральный конституционный закон, федеральный закон, международный договор, указ Президента РФ, постановление Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), которая с учетом иерархии актов имеет очень важное значение для механизма правового регулирования. Именно этот факт был отмечен на заседании Межведомственной рабочей группы по координации и методическому обеспечению формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований¹.

Таким образом, предполагаемая модель построения портала и реестра обязательных требований имеет ряд положительных качеств:

- реестр обязательных требований должен стать действенным инструментом регуляторной среды, осуществления государственными органами контрольно-надзорной деятельности, поскольку дает бизнесу четкое представление о его полномочиях;

- реестр выполняет роль проактивного информирования лиц, которые обязаны соблюдать обязательные требования;

- реестр облегчает применение обязательных требований, поскольку отсутствует необходимость анализа всего действующего законодательства Российской Федерации, поиска бланкетных и отсылочных норм. Все они «вшиты» в ткань реестра по видам экономической деятельности;

- реестр позволит автоматизировать оценку регуляторного воздействия и создать необходимую аналитическую базу для внесения необходимых изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования;

- портал будет способствовать самообразованию бизнеса;

- создание информационной среды для взаимодействия всех заинтересованных лиц — государственных органов, субъектов предпринимательской деятельности и их объединений, экспертов.

¹ Согласно приказу Минэкономразвития России от 5 марта 2021 г. № 101 «О создании межведомственной рабочей группы по координации и методическому обеспечению формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» Межведомственная рабочая группа по координации и методическому обеспечению формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований создана в целях координации и методического обеспечения формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований.

§ 4. Реестр обязательных требований

Важно обеспечить наполняемость реестра, оперативное включение всех актуальных запретов и ограничений, обязанностей, в противном случае нельзя добиться цели снижения административного давления на предпринимателей.

Глава 3

ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. ПРОФИЛАКТИКА НАРУШЕНИЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ — ПЕРСПЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

Традиционная административно-командная модель регуляторной политики построена на предпосылках экономической теории регулирования, в соответствии с которой адресат правовой нормы будет добровольно соблюдать ее требования только при условии, что за несоблюдение ему будет грозить санкция, превышающая по размеру выгоду, которую он может получить, если не будет их соблюдать. Поэтому ключевым средством сдерживания противоправного поведения выступает наказание. Однако опыт показывает, что административно-командная модель может быть эффективной при определенных условиях в течение короткого периода времени, в то время как более гибкие подходы, охватываемые термином "good government", в долгосрочной перспективе оказываются более эффективными и, что представляется очень важным, бесконфликтными благодаря вовлечению регулируемых лиц в процесс регулирования.

Понимание необходимости профилактического воздействия в сфере регулирования в целом пришло не вчера. Применительно к государственному управлению об этом говорили ученые социалистических стран. Так, Е. Старосьяк предупреждал, что осуществление административной деятельности только в форме издания административных актов создает опасность недооценки применения «метода убеждения»¹. Методу убеждения в советском административном праве придавалось большое значение. Так, профессор А.Е. Лунев писал, что расширение сферы убеждения и сужение сферы принуждения является одним из важнейших условий пра-

¹ Старосьяк Е. Правовые формы административной деятельности. М.: Госюриздат, 1959. С. 13.

вильного осуществления воспитательной работы органов государственного управления и что «Советское государство, устанавливая нормы административного права, всегда исходит из необходимости применения органами управления прежде всего мер воспитательного, а не карательного воздействия»¹.

Заслуживают внимания работы современных зарубежных специалистов, изучающих проблемы регулирования, занимающихся поиском правовых средств достижения целей регуляторной политики с привлечением инструментария экономических и социальных наук. В подходе зарубежных специалистов импонирует рационализм — сдерживание посредством привлечения к ответственности обходится дорого (инспектор больше времени проводит в судах, чем на контролируемых объектах)², а его эффективность незначительна, так как невозможно применять останавливающие наказания — они были бы чрезмерно большими, и их применение нанесло бы ощутимый удар по экономике.

Зарубежные специалисты обосновывают необходимость формирования партнерских отношений между регулируемыми органами и регулирующими лицами³, ищут методы стимулирования к добровольному соблюдению обязательных требований (voluntary compliance)⁴, говорят о необходимости воспитания культуры соблюдения обязательных требований⁵, создания доверительной атмосферы⁶, взаимной ответственности⁷, ищут пути вовлечения в

¹ Советское административное право / отв. ред. А.Е. Лунев. М., 1960. С. 138, 139.

² См.: Ayres I. & Braithwaite J. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press, 1992.

³ См.: Dimaggio P.J. & Powell W.W. (1983) *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*. Vol. 48. No 2. P. 147.

⁴ См.: Lobel O. *The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought*. San Diego Legal Studies Paper. No 07–27. P. 342; Sparrow M.K. *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Washington: Brookings Institution Press, 2000. P. 87; Scholz J.T. *Enforcement Policy and Corporate Misconduct: The Changing Perspective of Deterrence Theory*. *Law and Contemporary Problems*. Vol. 60. No 3. 1997. P. 258.

⁵ См.: Braithwaite J. *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*. Albany: State University of New York Press, 1985. P. 178–179.

⁶ См.: Simon W.H. *Solving Problems versus Claiming Rights: The Pragmatist Challenge to Legal Liberalism*. Columbia Law Sch. Pub. Law Research Paper. 2002. No 03–58. P. 41.

⁷ См.: Lobel O. *Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety*. *Administrative Law Review*. 2005. Vol. 57. No 4. P. 1103.

обеспечение комплаенса работников компаний, даже осведомителей¹. В практику деятельности контрольно-надзорных органов внедряются гибкие технологии, такие как "tit-for-tat", предусматривающие разные подходы к компаниям, предоставление льгот компаниям, сотрудничающим с регулирующим органом. Вначале демонстрируется дружелюбный подход, когда незначительные нарушения игнорируются инспектором при проверках, если контролируемый объект стремится добровольно исполнить вменяемые ему требования. При установлении факта злоупотребления доверием со стороны компании отношение к ней ухудшается, применяются строгие меры воздействия, налагаются максимальные штрафные санкции. Но если компания реагирует на такое воздействие и демонстрирует добрую волю, контрольно-надзорный орган смягчает свое отношение к ней².

Непрерывно возрастающая сложность предметов регулирования, высокая дисперсность сфер регулирования с огромным множеством регулируемых лиц фактически исключают возможность охватить вниманием регулирующих органов все и вся, выявить все нарушения и привлечь к ответственности всех нарушителей. Никакое наказание не может остановить правонарушителя, уверенного в том, что его правонарушение останется незамеченным.

В этих условиях роль профилактики невозможно переоценить. Важнейшей задачей регулирующих органов становится обеспечение добровольного и осознанного соблюдения обязательных требований (комплаенса). Однако для того, чтобы обязательные требования соблюдались в таком добровольном порядке, необходимо соблюсти ряд условий, в числе которых:

- законность;
- соразмерность;
- определенность.

В совокупности эти условия обеспечивают то, что обычно называют убеждением в противовес принуждению. О преимуществах убеждения относительно принуждения написано много³.

¹ См.: Feldman Y. & Lobel O. The incentives Matrix: The Comparative Effectiveness of Rewards, Liabilities, Duties and Protections for Reporting Illegality // Texas Law Review. 2010. № 87.

² См.: Ayres I. & Braithwaite J. (1992) Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. Oxford Socio-Legal Studies; Bardach E. & Kagan R.A. (1982) Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness. Philadelphia, PA: Temple University Press.

³ См., например: Старосьцяк Е. Указ. соч.; Лунев А.Е. Указ. соч. и др.

Профилактическое воздействие по сути и есть формирование убеждения в необходимости соблюдать обязательные требования. Поэтому профилактические мероприятия рассматриваются законодателем как средства стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований.

В отдельных областях регулирования, в первую очередь при охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в части профилактики правонарушений уже многие десятилетия практикуется иной подход, в соответствии с которым профилактическое воздействие оказывается на участников общественных отношений не ретроспективно (*ex post*), а перспективно (*ex ante*). Такое перспективное воздействие в современной России осуществляется в соответствии с федеральными законами от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ и от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации»². Проблемы профилактики правонарушений и преступлений широко обсуждаются в юридическом научном сообществе, причем чаще с криминологических позиций³.

Несмотря на то что предмет Федерального закона «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» сформулирован широко и охватывает все отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений, под которыми понимаются преступления и административные правонарушения, а к субъектам профилактики отнесены все органы государственной власти и органы местного самоуправления, в правоприменительной практике

¹ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

² СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

³ См.: Лихачев С.В., Ракша Н.С., Киреева А.Ф. Методы деятельности органов внутренних дел в индивидуальной профилактике правонарушений // Российский следователь. 2020. № 12. С. 48–52; Молчанов П.В. Профилактика правонарушений в области дорожного движения // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 63–68; Писаревская Е.А. Правовое обеспечение профилактики преступности несовершеннолетних на местном уровне // Российский следователь. 2019. № 9. С. 67–69; Трунцевский Ю.В., Ишук Я.Г. Профилактика преступлений органами внутренних дел в сфере обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2019. № 1. С. 19–23; Леконцев А.В. Административно-правовые основы предупреждения и пресечения незаконного производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 125–140 и др.

действие данного федерального закона ограничилось сферой деятельности МВД России и ФСИН России. Представляется, что такое сужение предмета регулирования неслучайно, оно предопределено многими положениями, определяющими дух федерального закона. В частности, к формам профилактического воздействия законодатель отнес профилактический учет, профилактический надзор, социальную реабилитацию, помощь лицам, пострадавшим от правонарушений, и др. — формы, неприемлемые для профилактики в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности. В результате широчайшая сфера гражданской активности до недавнего времени оставалась за пределами профилактического воздействия.

Предписания о необходимости осуществления профилактики нарушений обязательных требований в контрольно-надзорной деятельности были внесены в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации"»². После вступления внесенных данным федеральным законом изменений проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований стало неотъемлемой частью государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Уже в январе 2017 г. подкомиссией по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы были утверждены Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований.

Вряд ли можно согласиться с законодателем в том, что профилактика правонарушений является элементом контроля (надзора). То обстоятельство, что осуществление профилактики стало одним из полномочий контрольно-надзорного органа, само по себе не дает оснований для подобных выводов. Наиболее типичным конт-

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

² СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4210.

рольно-надзорным органом в Российской Федерации является федеральная служба. В ее статусе присутствуют разрешительные, контрольно-надзорные и административно-юрисдикционные полномочия. Кроме того, любая федеральная служба ведет учеты, готовит и представляет отчеты, рассматривает обращения, выдает разного рода справки и иные информационные материалы, участвует в нормотворческой деятельности Правительства РФ, вышестоящего федерального министерства либо самостоятельно. Теперь к этому перечню полномочий добавились профилактические. Присутствие в статусе федеральной службы всех этих полномочий не дает оснований относить соответствующие виды деятельности к контролю (надзору).

Вместе с тем профилактика правонарушений имеет непосредственное отношение к регулированию как элемент определенно прогрессивной регуляторной политики и потенциально весьма эффективное средство регулирования. При этом в институциональной структуре регулирования в России контрольно-надзорный орган не является регулятором в собственном смысле этого слова. Вырабатывают регуляторную политику и осуществляют нормативное правовое регулирование федеральные министерства. В этой своеобразной дисперсности полномочий по регулированию между министерствами, службами и агентствами, определяющей специализацию трех видов органов исполнительной власти, профилактические полномочия обоснованно оказались в статусе федеральной службы.

Отнесение полномочий по профилактике к компетенции органа контроля (надзора) предопределено особенностями статусов их сотрудников — государственных инспекторов¹.

Выбор мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, по мнению законодателя, должен основываться на риск-ориентированном подходе и зависеть от того, к какой категории риска или к какому классу (категории) опасности отнесены деятельность юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемые ими производственные объекты.

Однако набор профилактических мер оказался представлен четырьмя видами: размещением информации на сайтах органов контроля (надзора), информированием контролируемых лиц, обоб-

¹ См.: Зырянов С.М. Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 17–26; Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 100–110.

шением практики и опубликованием результатов, а также выдачей предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований. Этот перечень был открытым, однако, как показало проведенное авторами исследование, контрольно-надзорные органы не спешили с внедрением дополнительных мер профилактики¹.

Осенью 2017 г. протоколом заседания проектного комитета был утвержден Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований², предусматривающий определение перечней применяемых органами контроля (надзора) профилактических мероприятий с учетом специфики регулируемой области общественных отношений.

В Федеральном законе № 248-ФЗ требования об осуществлении органами государственного контроля (надзора) получили дальнейшее развитие. Однако следствием этого стало повышение правовой неопределенности. Так, если в дефинициях государственного контроля (надзора) и муниципального контроля сохранилось указание на профилактику нарушений обязательных требований, то далее в других статьях федерального закона говорится о профилактике рисков причинения вреда (ущерба) и о профилактике причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Если исходить из того, что в ст. 22 Федерального закона № 248-ФЗ риск причинения вреда (ущерба) рассматривается как вероятность наступления события, следствием которого может стать причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, то конструкция «профилактика риска»³ теряет смысл, поскольку трудно себе пред-

¹ См.: Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31–66.

² Стандарт утвержден протоколом заседания Проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 г. № 61 (11) (СПС «КонсультантПлюс»).

³ Словосочетание «профилактика рисков» часто используется в юридической литературе (см., например: Профилактика рисков коррупциогенности при осуществлении полномочий органами власти субъектов Российской Федерации на примере Приволжского федерального округа / С.Ю. Наумов, Э.Г. Липатов, К.А. Ишеков и др. Саратов: ПАГС, 2008. С. 35; Киселев И.А., Лебедев И.А., Никитин Д.В. Правовые проблемы управления корпоративными рисками в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма / под общ. ред. В.И. Авдийского. М.: Юриспруденция, 2012; Кондрат Е.Н. Правонарушения в финансовой сфере России. Угрозы финансовой безопасности и пути противодействия. М.: Юстицинформ, 2014 и др.).

ставить, как можно осуществлять профилактику некоего коэффициента — показателя вероятности наступления того или иного события¹. Правильнее было бы говорить о профилактике нарушений обязательных требований или о профилактике причинения вреда (ущерба) охраняемым законом интересам. Риск же, точнее — динамика его изменения, в данном случае в определенном смысле характеризует успешность профилактики причинения вреда. Чем эффективнее профилактика, тем ниже риск причинения вреда.

Ключевое различие между профилактикой нарушений обязательных требований и профилактикой рисков причинения вреда² состоит в том, что в первом случае профилактическое воздействие оказывается с целью добиться полного комплаенса, в то время как во втором — ставится задача не допустить совершения таких нарушений обязательных требований, которые ведут к причинению вреда. При этом привлечение к административной ответственности за нарушение тех или иных обязательных требований также следует рассматривать как средство профилактики. Профилактическая функция административного наказания является не просто основной, но даже единственной в соответствии с установлениями ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ.

На угрозе наказания как средстве предупреждения нарушений и следующих за ними происшествий основана традиционная модель сдерживания мотивов противоправного поведения, сторонники которой исходят из утверждения И. Бентама о том, что соблюдение закона зависит от боли наказания — человек отказывается от преступных намерений, когда боль наказания превышает удовольствие от преступления³. Дж. Шольц в связи с этим отмечает, что данная модель применительно к компаниям должна предполагать, что компании полностью информированы об издержках и выгодах

¹ В зарубежной литературе термин «профилактика» используется в сочетании с определенными событиями или действиями, например, в Руководстве FATF по применению риск-ориентированного подхода при борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма (Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing) рассматриваются меры по профилактике отмывания денег (prevention of money laundering). URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf> (дата обращения: 24 апреля 2021 г.).

² Сохраним терминологию законодателя, хотя правильнее было бы говорить о профилактике фактов причинения вреда, то есть о событиях, в которых риски реализуются.

³ См.: Бентам И. Введение в основания нравственности и законодательства. М., 1998. С. 47.

несоблюдения обязательных требований, что обязательные требования точно сформулированы и однозначно определяют должное поведение, что факты несоблюдения или нарушения обязательных требований эффективно выявляются контрольными (надзорными) органами. Однако в действительности эти предположения не оправдываются¹.

Сдерживающий противоправное поведение или, что то же самое, стимулирующий комплаенс-эффект оказывают любые меры принуждения, поскольку они создают неудобства, влекут материальные издержки или моральные переживания — любые меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, сам факт назначения административного расследования или возбуждения уголовного дела. Проведение плановой или внеплановой проверки также влияет на поведение регулируемого лица. Зарубежные исследователи эмпирическими исследованиями подтверждают снижение случаев причинения вреда после проверок: проверки сами по себе оказывают профилактическое воздействие².

Таким образом, в первом случае, когда мы говорим о профилактике нарушений обязательных требований, количество выявляемых органом контроля (надзора) фактов нарушений является основным индикатором эффективности профилактики. Во втором случае основной индикатор — размер причиненного вреда, а количество выявляемых правонарушений свидетельствует об интенсивности профилактической деятельности. Более того, если первый подход требует дерегулирования, сокращения количества обязательных требований, то второй подход обосновывает гиперрегулирование, поскольку чем больше ограничений, тем ниже вероятность причинения вреда при условии, что соблюдение этого множества требований обеспечивается.

Эти различия фундаментального характера были проигнорированы законодателем в Федеральном законе № 248-ФЗ. Как следствие этой двойственности понимания целей и задач профилактики наблюдается дифракция развития нормативного правового регулирования отношений, связанных с профилактической деятельностью контрольно-надзорных органов. С одной стороны, мы видим стремление к продолжению дерегулирования за счет проведения

¹ См.: Scholz J.T. Enforcement Policy and Corporate Misconduct: The Changing Perspective of Deterrence Theory. Law and Contemporary Problems, 1997. Vol. 60. No 3. P. 294.

² См.: Levine D.I., Toffel M.W. & Johnson M.S. (2012) Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detectable Job Loss. Science. No 336. P. 907–911.

«регуляторной гильотины», установления строгих правил разработки и утверждения обязательных требований. С другой стороны, Федеральный закон № 248-ФЗ требует от контрольных (надзорных) органов опубликования ежегодных докладов о видах контроля, содержащих сведения о влиянии профилактических мероприятий на достижение ключевых показателей, главным и наиболее весомым из которых является именно причиненный неисполнением обязательных требований вред.

Регламентация профилактической деятельности органов контроля (надзора) в Федеральном законе № 248-ФЗ построена таким образом, что проведение профилактической деятельности становится обязанностью органов контроля (надзора). В соответствующем разделе определяются цели профилактики, устанавливаются требования к ежегодному планированию, предлагаются виды профилактических мероприятий, вводится механизм независимой оценки соблюдения обязательных требований.

Указанные законодательные новеллы не рассматривались с позиций теории административного права, что требует устранения образовавшегося пробела по мере возможности.

Постановка целей профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 248-ФЗ вызывает вопросы. Во-первых, очевидной целью профилактики рисков является снижение рисков, однако законодатель выделил три цели: стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований; устранение причин и условий, способствующих нарушениям обязательных требований и причинению вреда; создание условий для получения контролирующими лицами информации об обязательных для них требованиях и способах их соблюдения.

Во-вторых, указанные цели представляются вполне достойными, однако их достижение невозможно оценить в измеримых показателях. Орган контроля (надзора) в своем ежегодном докладе может указать, что он в течение года проводил конкретные мероприятия, направленные на стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, было проведено какое-то их количество, допустим на 10% больше, чем в предыдущем отчетном периоде. Достаточно ли этого или необходимо показать, что добросовестное соблюдение обязательных требований повысилось или усилилось? Можно ли сказать, что речь идет именно о добросовестном соблюдении, а не о попытках продемонстрировать формальное соблюдение?

В-третьих, создание благоприятных условий, устранение неблагоприятных условий и само по себе стимулирование, возможно,

будут способствовать добросовестному соблюдению обязательных требований и в отдельных случаях позволят снизить категорию риска для добросовестного предпринимателя, но во многих случаях категория риска определяется объективными характеристиками производственных объектов, например пассажиропотоком аэропорта, поэтому никакие усилия регулируемого лица не позволят снизить категорию риска.

Несмотря на то что в ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 248-ФЗ поставлены цели профилактики рисков, в ч. 2 той же статьи установлено требование о постановке целей и задач реализации программы профилактики рисков причинения вреда. В утвержденных программах профилактики обнаруживается некоторое разнообразие формулировок целей, притом что они основаны на законодательных положениях. Так, Россельхознадзор называет такие цели:

- 1) мотивация к добросовестному поведению правообладателей земельных участков;
- 2) создание инфраструктуры профилактики нарушений обязательных требований;
- 3) предупреждение нарушения поднадзорными субъектами обязательных требований земельного законодательства, включая устранение причин, факторов и условий, способствующих возможному нарушению обязательных требований земельного законодательства;
- 4) повышение прозрачности системы государственного контроля (надзора);
- 5) разъяснение поднадзорным субъектам обязательных требований¹.

ФМБА России в своей программе указало несколько иные цели, более существенно отличающиеся от установленных в федеральном законе:

- 1) предотвращение риска причинения вреда жизни, здоровью граждан вследствие нарушений обязательных требований;
- 2) предупреждение нарушений обязательных требований (снижение числа нарушений);
- 3) создание инфраструктуры профилактики рисков причинения вреда².

¹ См.: Приказ Россельхознадзора от 13 июля 2018 г. № 729 «Об утверждении ведомственных программ комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Приказ ФМБА России от 25 апреля 2018 г. № 86 «Об утверждении ведомственной программы комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям» // СПС «КонсультантПлюс».

Несмотря на то что цели, поставленные в программе ФМБА России, отличаются от законодательных, они также не являются целями. Например, первая цель — предотвращение риска причинения вреда — отличается неконкретностью и не может быть достигнута, поскольку подразумевает полное предотвращение причинения вреда. Но полностью исключить вероятность причинения вреда невозможно. Риск-ориентированный подход используется именно там, где ввиду невозможности их полного устранения применяются стратегии управления рисками.

Также и предупреждение нарушений обязательных требований — это текущая деятельность органа и его сотрудников. Как цель можно рассматривать создание инфраструктуры профилактики рисков как некой организационно-технической конструкции, если мы имеем представление о том, как эта конструкция должна выглядеть в законченном варианте, то есть необходимо разработать техническое задание и выполнить его.

Представленные ФМБА России три цели могут восприниматься и как деятельность — предотвращение, предупреждение, создание, но в таком случае они никак не могут быть целями — это виды деятельности.

Мы полагаем, что цель профилактики должна заключаться в снижении конкретного показателя, желательно единственного. И если в федеральном законе, положения которого универсальны и рассчитаны на множество областей регулирования, невозможно установить точную величину, то в конкретных программах профилактики, разрабатываемых на основе предварительно проведенного анализа текущего состояния дел в регулируемой области, такие показатели вполне могут быть установлены, учитывая, что программы разрабатываются на один год. Важно только определиться с тем, планируется ли профилактика нарушений обязательных требований или причинения вреда (ущерба) охраняемым законом интересам.

При этом возможно использование как абсолютных, так и относительных показателей в зависимости от того, какие наилучшим образом характеризуют состояние регулируемой области отношений.

Из двух возможных показателей — число нарушений обязательных требований и причиненный вред (ущерб) — второй может быть использован не во всех областях регулирования, потому что далеко не всегда фиксируется причинение вреда (ущерба) охраняемым законом интересам либо фиксируются единичные случаи, по которым оценить размер причиненного вреда (ущерба) в денежном

выражении часто невозможно. С конкретными фактами причинения вреда (ущерба) сталкиваются органы, обеспечивающие противопожарную безопасность, безопасность дорожного движения, охрану природы. Но даже и в этих областях регулирования оказывается невозможным измерить вред, причиняемый будущим поколениям или, например, вред здоровью неопределенного количества потребителей, жителей региона, пострадавших от загрязнений воздуха или питьевой воды.

В связи с этим использование такого показателя, как количество нарушений обязательных требований, желательно относительного, приведенного к одному регулируемому лицу, представляется оптимальным.

А те мероприятия, которые в ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 248-ФЗ и в программах профилактики указаны в качестве целей, в действительности чаще всего являются средствами достижения сформулированной цели. Очевидно, что стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований направлено на сокращение числа нарушений обязательных требований, равно как и устранение причин и условий и осведомление регулируемых лиц об обязательных требованиях и уж тем более обучение их эффективным способам соблюдения обязательных требований.

В отличие от Федерального закона № 294-ФЗ, в новом Федеральном законе № 248-ФЗ законодатель указал уже семь видов профилактических мероприятий (информирование; обобщение правоприменительной практики; меры стимулирования добросовестности; объявление предостережения; консультирование; самообследование; профилактический визит), предоставив возможность выбора всех либо части для конкретных областей регулирования, притом что информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование и профилактический визит составляют обязательный минимальный набор профилактических мероприятий, которые должны быть предусмотрены законами о видах контроля (надзора).

Отражение законодательной новеллы о выборе видов профилактических мероприятий в законах о видах контроля (надзора) отчетливо демонстрирует отношение регулирующих органов к профилактической деятельности. Об этом отношении можно судить на основе анализа содержания Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципаль-

ном контроле в Российской Федерации»¹ (далее — закон-спутник) и существующих и разрабатываемых проектов положений о видах контроля. Данный законопроект формирует систему из более 100 федеральных законов о видах контроля (надзора), при этом виды профилактических мероприятий упоминаются лишь в единичных случаях, причем разработчики не выходят за рамки обязательного минимального набора. При таком подходе вряд ли стоит ожидать более чем формального отношения регулирующих органов к профилактической деятельности.

Перечень видов профилактических мероприятий в Федеральном законе № 248-ФЗ можно рассматривать разве что как первый шаг на пути внедрения мер стимулирования добровольного соблюдения обязательных требований. Из семи видов мер две — информирование и консультирование — крайне мало отличаются друг от друга. Одна — обобщение правоприменительной практики — вообще не является профилактической мерой. Обобщение правоприменительной практики должно лежать в основе выработки регуляторной политики, выбора средств регулирования, обнаружения правовых пробелов и организационных упущений. Б.М. Лазарев ставил сбор, обработку, анализ информации на первое место в ряду функций управления. За ней следуют функции прогнозирования, организации, регулирования, руководства, координации, планирования, контроля и др.² Если провести параллели с современной литературой, то названные функции образуют содержание риск-ориентированного подхода: выявление рисков, их оценка, разработка правовых и организационных мер по их снижению.

Для целей профилактики обобщение правоприменительной практики имеет значение в его форме — в докладе, содержащем типичные нарушения обязательных требования, анализ причин нарушений и событий, повлекших причинение вреда (ущерба), предложения, адресованные регулируемым лицам. Все это охватывается другим видом профилактической деятельности — информированием.

Содержание обобщения правоприменительной практики, раскрытое в ст. 47 Федерального закона № 248-ФЗ, нельзя соотнести с профилактической деятельностью. Результаты обобщения правоприменительной практики — предложения по актуализации обязательных требований, а также о внесении изменений в законода-

¹ СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188.

² См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 30–38.

тельство — соответствуют мониторингу правоприменения¹. Доклад о правоприменительной практике говорит, скорее, об эффективности и результативности деятельности органа контроля (надзора).

Информирование и консультирование — общая и индивидуальная формы профилактики посредством доведения информации об обязательных требованиях, о типичных нарушениях, выявляемых при проведении мероприятий по контролю (надзору), об эффективных способах предупреждения нарушений, то есть о профилактике правонарушений самими регулируемыми лицами.

Еще одним видом индивидуальной профилактики является профилактический визит — новый вид профилактической деятельности, который должен осуществляться в обязательном порядке всеми органами контроля (надзора). В соответствии с ч. 1 ст. 52 Федерального закона № 248-ФЗ профилактический визит реализуется в форме профилактической беседы и называется визитом, потому что проводится по месту осуществления деятельности. Однако можно ограничиться и дистанционным форматом — по видеоконференц-связи, что уже вряд ли можно назвать визитом. По содержанию профилактическая беседа мало чем отличается от информирования и консультирования. Представляется, что если у регулируемого лица в ходе этой беседы не возникнет вопросов, то беседа трансформируется в информирование, если же вопросы возникнут — в консультирование.

Профилактический визит очевидно будет полезен в значительной степени самому органу контроля (надзора), который в его ходе должен собрать ознакомительную информацию о регулируемом лице, его деятельности, производственной базе и т.д. На основании этой информации может быть определена или изменена категория риска.

Положения ст. 52 Федерального закона № 248-ФЗ содержат внутренние противоречия и определенную недосказанность. С одной стороны, профилактический визит рассматривается как позитивная форма профилактики. На это указывает добровольность (регулируемое лицо вправе отказаться от его проведения), необходимость предварительного уведомления не менее чем за пять дней до проведения, рекомендательный характер даваемых разъяснений, запрет выдавать предписания об устранении нарушений обязательных требований. Профилактический визит должен быть про-

¹ См.: Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации») // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

веден (точнее, его должно быть предложено провести) в течение первого года с момента начала деятельности как помощь предпринимателю.

Но, с другой стороны, собранная в ходе проведения профилактического визита информация может привести к повышению категории риска со всеми вытекающими из этого последствиями для регулируемого лица. Если же в ходе профилактического визита будет установлено, что на объекте имеются нарушения обязательных требований, представляющие явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба), либо такой вред причинен, инспектор, проводящий визит, незамедлительно направляет соответствующую информацию уполномоченному должностному лицу для принятия решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия. Эта информация будет поводом к назначению внеплановой проверки и применению мер принуждения.

Проверочные листы, отнесенные ст. 45 и 53 Федерального закона № 248-ФЗ к профилактическим мерам, также сами по себе функцию профилактики выполнять не могут. Они имеют двоякое назначение: во-первых, их содержание дает регулируемому лицу знания о том, какие именно обязательные требования проверяются в ходе проведения мероприятий по контролю (надзору), в каких источниках эти обязательные требования описаны; во-вторых, проверочные листы ограничивают инспектора и препятствуют проверке соблюдения обязательных (или необязательных) требований, не включенных в проверочный лист, гарантируя законность контрольно-надзорной деятельности.

Бесспорной мерой профилактики является объявление предостережения, однако при анализе положений ст. 49 Федерального закона № 248-ФЗ возникают большие сомнения относительно возможностей эффективного практического применения данной меры. Эти сомнения обусловлены неопределенностью оснований для объявления предостережения. Такими основаниями являются сведения о готовящихся или возможных нарушениях обязательных требований либо о нарушениях обязательных требований (когда достоверность этих сведений невысока). Усматривается также неопределенность в части соотношения предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и предписания об устранении нарушения обязательных требований. Смещение этих мер возможно, поскольку и предостережение, и предписание могут быть даны по факту нарушения обязательных требований, притом что неисполнение предписания влечет наступление административной ответственности, а неисполнение предостережения — нет.

Отчеты органов государственного контроля (надзора) показывают, что предостережения применяются довольно широко. Так, Ространснадзор в течение 2020 г. только по одному направлению деятельности — по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности — выдал 5582 предостережения по результатам рейдовых осмотров (практически по итогам каждого второго такого мероприятия объявлялось одно предостережение)¹.

Объявление предостережения связывается с предложением пройти самообследование — еще одна мера профилактики. Самообследование не входит в обязательный набор мер профилактики, оно должно быть предусмотрено законом о виде контроля (надзора). Необязательность самообследования ведет к тому, что ни для одного вида контроля (надзора) эта мера профилактики не предусматривается даже в проектах (по состоянию на 1 мая 2021 г.). Можно предположить, что самообследование сведется к предоставлению регулируемым лицам возможности самостоятельно проверить, насколько они соблюдают обязательные требования, по проверочным листам. Однако результаты такой проверки не будут иметь юридической силы. По смыслу законодательной новеллы самообследование должно проводиться в автоматизированном режиме, а получение высокой оценки должно давать основания для принятия регулируемым лицом декларации соблюдения обязательных требований.

Предполагается, что возможность принять и зарегистрировать в органе государственного контроля (надзора) декларацию будет иметь значение для предпринимательской деятельности, для отношений с контрагентами как подтверждение добропорядочности регулируемого лица. В этих целях предусматривается опубликование сведений о зарегистрированной декларации на сайте контрольно-надзорного органа, возможность указания на нее в рекламных материалах.

Однако наличие декларации соблюдения обязательных требований не учитывается при планировании мероприятий по контролю (надзору) и даже не отнесено законодателем к мерам стимулирования добросовестности, которые, в свою очередь, также не входят в обязательный набор мер профилактики. Так же как и самообследование, меры стимулирования добросовестности в силу их необязательности не предусматриваются в проектах положений о видах контроля (надзора), несмотря на то, что стимулирование добро-

¹ URL: <https://rostransnadzor.gov.ru/deyatel-nost/profilaktika-narushenij> (дата обращения: 24 апреля 2021 г.).

вольного, а значит, и добросовестного исполнения обязательных требований составляет суть профилактики правонарушений.

По мнению законодателя, меры стимулирования добросовестности должны быть направлены на нематериальное поощрение добросовестных лиц. Механизм действия данных мер составляет оценка соответствия регулируемого лица критериям добросовестности за период от одного года до трех лет в зависимости от категории риска. Критерии добросовестности и меры стимулирования добросовестности должны быть определены в соответствующих нормативных правовых актах, в настоящее время подобных примеров нет. При проведении оценки добросовестности предусматривается учет сведений о реализации контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, о наличии внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля в соответствующей сфере деятельности, о предоставлении контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информационным ресурсам, о проведении независимой оценки соблюдения обязательных требований, об участии в системах добровольной сертификации, о заключении контролируемым лицом договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба).

В ведомственном нормотворчестве были отмечены попытки внедрить системы поощрений и мероприятий по стимулированию добросовестных регулируемых лиц¹, однако, как следует из доклада Роскомнадзора за 2020 г., поощрение и стимулирование возможны посредством перевода добросовестных подконтрольных субъектов в более низкие категории риска, но, так как оснований для этого не нашлось, мера не применялась².

¹ См.: Приказ Роскомнадзора от 12 декабря 2017 г. № 246 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований на 2018 год» // СПС «КонсультантПлюс». Соответствующий пункт перемещается из программы в программу (см., например, приказ Роскомнадзора от 21 декабря 2020 г. № 160 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований на 2021 год», приказ Росздравнадзора от 16 июля 2020 г. № 6262 «Об утверждении Ведомственной программы профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств и государственного контроля за обращением медицинских изделий» и др.).

² См.: Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля (надзора) за 2020 год. URL: <https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/reports/> (дата обращения: 25 апреля 2021 г.).

В соответствии с утвержденным протоколом заседания проектного комитета от 20 декабря 2017 г. № 78 (14) паспортом приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований» начиная с 2018 г. все контрольно-надзорные органы должны проводить ежеквартальные публичные мероприятия для подконтрольных субъектов, ежеквартально публиковать доклады по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений с возможными мероприятиями по их устранению (так называемые «черные книги»), ежеквартальные публикации докладов с руководствами по соблюдению обязательных требований (так называемые «белые книги»). Однако данные требования федеральными органами государственного контроля (надзора) в полном объеме не выполняются.

Наконец, выделенная законодателем как самостоятельный институт в рамках профилактики независимая оценка соблюдения обязательных требований, по нашему мнению, является мерой стимулирования добровольного соблюдения обязательных требований, предусматривающей участие независимого субъекта, аккредитованного в национальной системе аккредитации как независимый орган инспекции.

Независимая оценка соблюдения обязательных требований может рассматриваться как альтернатива государственному контролю (надзору), позволяющая существенно снизить затраты ограниченных ресурсов контрольно-надзорных органов и повысить безопасность функционирования регулируемых лиц. Однако возможность использования данной меры должна быть предусмотрена законом о виде контроля. Как можно судить по разрабатываемым законопроектам, органы государственного контроля (надзора) не проявляют заинтересованности в предоставлении независимым организациям аккредитации на проведение независимой оценки соблюдения обязательных требований.

Частные правоприменительные системы довольно широко известны в мировой практике. Они реализуются не только через саморегулируемые организации, но и через иные формы, например через торговые ассоциации. Считается, что они более эффективно, чем государственные органы, контролируют своих членов, а компании — своих конкурентов в рамках этих объединений¹.

¹ См.: Scholz J.T. & Gray W.B. OSHA Enforcement and Workplace Injuries: A Behavioral Approach to Risk Assessment. 3 J. Risk & Uncertainty, 1990. P. 703–704.

§ 2. СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА МЕР ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ К СОБЛЮДЕНИЮ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В командно-контрольной модели регулирования основной юридической гарантией соблюдения обязательных требований остается сдерживание посредством применения принудительных средств преимущественно административно-правовой природы, хорошо известных советскому и российскому административному праву. Интерес к средствам административного принуждения в советском административном праве очевиден, несмотря на декларировавшийся приоритет убеждения, в действительности надежды возлагались на принуждение. Так, в учебнике по административному праву вопросу соотношения убеждения, поощрения и принуждения в советском государственном управлении была посвящена отдельная глава, в первом параграфе которой утверждалось, что основным методом государственного управления является метод убеждения и организации народных масс, что этот метод применяется как решающее средство мобилизации трудящихся на выполнение конкретных задач, что органы советского государственного управления ведут широкую разъяснительную работу. Эта часть по объему занимает половину страницы, затем говорится, что «однако в нашей стране есть еще лица, допускающие нарушения социалистической законности, не уважающие правила социалистического общежития, совершающие преступления и административные правонарушения», после чего автор (М.И. Еропкин) переходит к рассмотрению мер государственного принуждения и на протяжении главы более к убеждению не возвращается¹. Такое отношение к принуждению неудивительно, учитывая длительный, почти до года издания данного учебника, период диктатуры пролетариата, классовый борьбы с подавлением всякого сопротивления политике партии и правительства.

М.И. Еропкин назвал судебное (применяемое за совершение преступлений), административное (применяемое за нарушение административно-правовых норм), дисциплинарное (применяемое за проступки по службе и нарушения дисциплины) и материальное (применяемое за причинение материального ущерба) принуждение². С точки зрения современных представлений о праве эта схе-

¹ Советское административное право / под ред. С.С. Студеникина. М., 1958. С. 94–102.

² Там же. С. 93.

ма кажется в значительной степени противоречивой. Во-первых, уголовное принуждение названо судебным, но отмечается, что и административное принуждение могло применяться как органами управления, так и в некоторых случаях судебными органами. Дисциплинарное принуждение применялось в аппарате управления, а значит, в соответствии с нормами административного права. Материальное же принуждение оказалось оторванным от субъекта и процедуры. Во-вторых, утверждение, что административное принуждение применяется за нарушение административно-правовых норм, не соответствует нашей реальности. Административное принуждение широко применяется к нарушителям норм практически любых отраслей права. В-третьих, меры административного предупреждения применяются далеко не только как реакция на правонарушение¹. О.С. Рогачева, например, полагает, что «административно-предупредительные меры не связаны с совершением правонарушений...»². В 1958 году система мер административного принуждения включала в себя административные взыскания³, меры административного пресечения⁴, меры административного пресечения и меры административного предупреждения⁵.

За прошедшее время правоприменительная практика заметно обогатилась, в то время как теория отстает современных реалий, вследствие чего назрела необходимость в проведении анализа сформировавшегося, в том числе в результате чрезвычайной нормы творчества в начале 2020 г. в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), правового института административного принуждения. Указом Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 предусматривалось приостановление либо ограничение деятельности отдельных организаций, за исключени-

¹ М.И. Еропкин утверждает, что меры административного предупреждения применяются не за противоправные действия, что дает основание для их выделения в самостоятельную группу (см.: Советское административное право. С. 98).

² Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: ИД ВГУ, 2017. С. 12.

³ Предупреждение, штраф, исправительно-трудовые работы, административный арест, конфискация имущества.

⁴ Личное задержание, приостановление работы предприятий, приостановление эксплуатации автомобилей, ограничение или прекращение бюджетного финансирования, закрытие линий связи, запрещение торговли, запрещение использования непригодных к употреблению продуктов и т.п.

⁵ Реквизиция имущества, закрытие государственной границы, медицинское освидетельствование работников и т.д.

ем объектов жизнеобеспечения, установление особого порядка передвижения по территориям населенных пунктов лиц и транспортных средств и т.д.¹ В соответствии с данным указом Мэр Москвы 11 апреля 2020 г. установил, что граждане вправе находиться вне места своего проживания (пребывания) в предусмотренных случаях и при соблюдении ряда условий. Возможность нахождения граждан вне мест их проживания (пребывания), в том числе передвижение на личном или общественном транспорте, подтверждается цифровым пропуском при предъявлении документа, удостоверяющего личность². Содержание института административного принуждения существенно расширилось.

А.П. Корнев дополнил классификацию мер административно-принуждения группой мер административно-процессуального обеспечения, к которым отнес доставку и административно-процессуальное задержание граждан, проверку документов, изъятие документов и вещей, медицинское освидетельствование, регистрацию, фотографирование, дактилоскопирование и др.³

Д.Н. Бахрах выделял административно-восстановительные меры, относя к ним меры материальной ответственности, снос самовольно возведенных строений и сооружений, административное выселение из самовольно занятых жилых помещений, изъятие у организации незаконно полученного, взывание недоимки, пени⁴.

Ю.М. Козлов полагал, что административно-восстановительные меры действующее законодательство не предусматривает⁵.

В учебнике 2017 г. описываются административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры процессу-

¹ См.: Указ Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2082.

² См.: Указ Мэра Москвы от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ «Об утверждении порядка оформления и использования цифровых пропусков» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 21. Документ утратил силу с 9 июня 2020 г. (указ Мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 68-УМ «Об этапах снятия ограничений, установленных в связи с введением режима повышенной готовности» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. № 33).

³ См.: Административное право России. Ч. 1. Государственное управление и административное право: учебник. 4-е изд. / под ред. А.П. Корнев. М., 2002. С. 210, 211.

⁴ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 447–448.

⁵ См.: Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., 2005. С. 363.

ального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, административные наказания и административно-восстановительные меры. В то же время подробно раскрываются в качестве самостоятельных административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, принудительное лечение, применение огнестрельного оружия, административное задержание граждан, изъятие имущества, создающего угрозу безопасности, у незаконного владельца и административно-восстановительные меры¹. Тот же набор видов мер административного принуждения — предупреждение, пресечение, ответственность и процессуальное обеспечение — воспроизводится авторами других работ².

В работах, опубликованных в последнее время, предпринимаются попытки переосмысления феномена административного принуждения. Так, под мерами административного принуждения предлагается понимать виды воздействия на физических и юридических лиц, содержанием которого являются психические, материальные, организационные и физические ограничения, применяемые уполномоченными субъектами преимущественно во внесудебном порядке³.

А.Ю. Соколов выделяет контрольно-предупредительные меры, направленные на предостережение от совершения противоправных деяний⁴, Б.Ю. Джамаридзе в развитие его идей доказывает принадлежность к данной группе мер предупреждения собственно контрольно-надзорной деятельности, проведение проверок, причем в рамках предварительного, текущего и последующего контроля⁵.

¹ См.: Общее административное право: учебник: в 2 ч. Ч. 2: Административно-делiktное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ). Воронеж, 2017. С. 12–30.

² См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2019; Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 177; Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Скляр-ов И.А. Административное принуждение в России: учебное пособие. Нижний Новгород, 2002. С. 38; Сидоров Э.Т. Административно-правовое принуждение в условиях специальных административно-правовых режимов: монография. М., 2004. С. 84–91 и др.

³ См.: Майоров В.И., Коркин А.В. Административное принуждение: понятие, место и формы выражения // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 18.

⁴ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2016. С. 178–179.

⁵ См.: Джамаридзе Б.Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам в связи с нарушениями лицензионных требований: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 60.

В данном параграфе мы остановимся на мерах административного принуждения, не связанных с производством по делам об административных правонарушениях. Меры административной ответственности, равно как и меры уголовной ответственности, вынесены в отдельную главу монографии.

Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает проведение осмотров, досмотров, опросов, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, выдачу предписаний об устранении выявленных нарушений, а также некие предусмотренные законодательством меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или его прекращению:

– обращение в суд с требованием о принудительном отзыве продукции (товаров), представляющей опасность для жизни, здоровья людей и для окружающей среды;

– обращения суд с требованием о запрете эксплуатации (использования) зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов;

– доведение до сведения граждан, организаций любым доступным способом информации о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее предотвращения в случае, если при проведении контрольного (надзорного) мероприятия установлено, что какая-то деятельность, эксплуатация (использование) зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов, товары, работы, услуги представляют непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или что такой вред (ущерб) причинен.

Кроме того, в случае выдачи предписания должны быть приняты меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений, предупреждению нарушений, предотвращению причинения вреда (ущерба), даны рекомендации по соблюдению обязательных требований, проведены иные мероприятия по профилактике рисков.

Иные решения, принимаемые по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, могут быть предусмотрены федеральными законами о виде контроля (надзора).

Требует правовой оценки мера, предусмотренная ст. 49 Федерального закона № 248-ФЗ, — объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Данная мера была известна ранее — она была введена в арсенал средств принуждения правоохранительных органов Федеральным

законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹. Законодатель использовал термин «официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения». Применять данную меру принуждения вправе должностные лица органов прокуратуры, Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности РФ, органов уголовно-исполнительной системы. Отличительная особенность официального предостережения (предостережения) заключается в том, что оно содержит конкретное требование, неисполнение которого образует состав административного правонарушения. Неисполнение предостережения, предусмотренного Федеральным законом № 248-ФЗ, ответственности не влечет. Однако в обоих случаях основаниям выдачи предостережений свойственна высокая степень неопределенности. Действительно, насколько правомерно для полицейского требовать от человека прекратить антиобщественное поведение? Статья 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» предоставляет полиции право требовать прекращения противоправных действий². Как бы ни было неприемлемым для общества (не для всего общества, а для отдельной страты или даже всего лишь группы) поведение человека, до тех пор, пока оно не нарушает закон, не причиняет вреда (ущерба), полиция не вправе требовать его прекращения. Однако выдача официального предостережения с требованием прекратить антиобщественное, хотя и правомерное поведение создает предпосылки для применения мер административной ответственности, но не за совершение антиобщественных действий, а за неисполнение предостережения. Положения законодательства об официальных предостережениях открывают простор для произвола со стороны должностных лиц отдельных органов государственной власти.

Также и с предостережением, предусмотренным Федеральным законом № 248-ФЗ. Законодатель указал на два основания для объявления предостережения, однако уклонился от конкретизации первого, ограничившись общей фразой о наличии сведений о готовящихся или возможных нарушениях обязательных требований. Второе основание более содержательно: нарушение обязательного требования, не образующее состава административного правонару-

¹ СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

² СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

шения, то есть незначительного нарушения. Характер нарушения в данном случае оценивается по индикаторам риска.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹, играющий роль федерального закона о виде контроля (надзора) в области технического регулирования, в полном соответствии с положениями Федерального закона № 248-ФЗ предусматривает ряд специальных мер административного принуждения:

– направлять информацию о необходимости приостановления или прекращения действия сертификата соответствия в выдавший его орган по сертификации и национальный орган по аккредитации;

– выдавать предписание о приостановлении или прекращении действия сертификата соответствия выдавшему его органу по сертификации;

– выдавать предписание о приостановлении или прекращении действия декларации о соответствии лицу, принявшему декларацию, и информировать об этом федеральный орган исполнительной власти, организующий формирование и ведение единого реестра деклараций о соответствии;

– принимать решение о приостановлении, прекращении действия сертификата соответствия, декларации о соответствии, признании их недействительными в порядке, установленном Правительством РФ;

– выдавать предписание о приостановке реализации продукции;

– обращаться в суд с иском о принудительном отзыве продукции.

Предписание об устранении нарушений обязательных требований, выявленных в ходе проведения мероприятий по контролю (надзору), упоминается в нормативных правовых актах наиболее часто. Неслучайно полномочия по выдаче предписаний относят к общим, повторяющимся у всех государственных инспекций². Можно сказать, что это универсальная мера принуждения, представленная в компетенциях практически всех субъектов контроля (надзора). Обычно ее характеризуют как административно-пресекательную³. Однако в действительности содержание предписания

¹ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. I). Ст. 5140.

² См.: Гаврилкина Ю.В. Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 142.

³ См.: Джамаридзе Б.Ю. Указ. соч. С. 62.

включает требования по устранению выявленных нарушений, то есть по восстановлению законности установленного режима деятельности. К восстановительным мерам относит предписания С.В. Воронкова¹. Другие авторы рассматривают данную меру как самостоятельную, не относя ее к какому-либо виду мер предупреждения².

Обязательные для исполнения предписания как результат проведения мероприятий по контролю (надзору), хотя и не являются наказанием, содержат требования, адресуемые регулируемому лицу, исполнение которых может быть весьма обременительным. К тому же неисполнение данных требований в установленном в предписании срок образует состав административного правонарушения. Поэтому предписание должно быть законным, обоснованным и, что крайне важно, исполнимым. Н.А. Морозова называет несколько признаков исполнимости предписания, в том числе такие: предписание должно быть дано лицу, которое в состоянии совершить требуемые действия; указываемые в предписании требования должны основываться на законодательстве; предписание должно быть сформулировано конкретно, критерии его исполнения должны быть ясны; в предписании должен быть определен конкретный и разумный срок его исполнения; исполнение требований предписания не может зависеть от воли третьих лиц; предписание не должно содержать взаимоисключающих требований; затраты на исполнение предписания не должны превышать ожидаемую выгоду или стоимость объекта, подлежащего приведению в соответствие с законодательством; предписание не должно содержать требований, направленных на устранение форс-мажорных обстоятельств³.

Еще одна мера административного принуждения, традиционно рассматривавшаяся в литературе как административно-пресекательная, — приостановление деятельности. Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие

¹ См.: Воронкова С.В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2020. С. 157.

² См.: Аверин М.С. Административный надзор в области промышленной безопасности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 110, 112, 127, 134.

³ См.: Морозова Н.А. Признание предписания органа государственного контроля (надзора) недействительным по причине его неисполнимости // Административное право и процесс. 2015. № 5. С. 58–62.

законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» по причине мощнейшего коррупционного потенциала данной меры она была переведена в разряд административных наказаний, применению которого в настоящее время может предшествовать мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях — временный запрет деятельности. Если административное приостановление деятельности назначается по общему правилу судьями, то временный запрет деятельности — должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, — инспекторами контрольных (надзорных) органов.

Однако проекты нового КоАП РФ и процессуального кодекса об административных правонарушениях, разрабатываемые межведомственной комиссией, кардинальным образом меняют суть приостановления деятельности. По смыслу проектируемых положений административное приостановление деятельности переходит в категорию мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, имеющих двойственную цель. Если при выявлении события правонарушения и принятии решения о возбуждении дела административное приостановление деятельности будет назначаться с целью пресечь правонарушение, предупредить причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, то после вынесения постановления по делу об административном правонарушении административное приостановление деятельности будет играть роль меры обеспечения исполнения постановления, то есть устранения нарушений, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности. В связи с этим разработчики законопроектов не предполагают ограничивать срок действия административного приостановления деятельности — оно будет действовать до тех пор, пока не будут устранены нарушения обязательных требований, для чего конструируется специальный механизм прекращения действия данной меры.

Российское законодательство содержит немало аналогичных приостановлению деятельности мер административного пресечения. Например, Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹ предусматривает возможностью постановлением главного государственного санитарного врача или его заместителя отстранить от работы, но с выплатой пособий по социальному страхованию лиц,

¹ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

являющихся носителями возбудителей инфекционных заболеваний, если они могут быть распространителями таких заболеваний. Допускается также возможность перевода такого работника с его согласия на другую работу, не связанную с риском распространения инфекционных заболеваний, либо принудительная госпитализация для обследования или изоляция распространителей инфекционных заболеваний.

Главные государственные санитарные врачи обязаны при выявлении нарушений санитарного законодательства, угрожающих возникновением и распространением инфекционных заболеваний, приостанавливать:

- проектирование, строительство, реконструкцию, техническое перевооружение, ввод в эксплуатацию объектов;
- эксплуатацию объектов, производственных участков, цехов, помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств;
- выполнение отдельных видов работ и оказание услуг;
- разработку, производство, реализацию и применение (использование) продукции;
- производство, хранение, транспортировку и реализацию продовольственного сырья, пищевых добавок, пищевых продуктов, питьевой воды, тары и упаковки для них;
- использование водоемов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, использования в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях;
- ввоз на территорию России продукции, не соответствующей санитарно-эпидемиологическим требованиям, не зарегистрированных потенциально опасных химических, биологических, радиоактивных веществ, отдельных видов продукции, отходов.

Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»¹ предусматривает возможность снятия с производства или изъятия из реализации кормов, кормовых добавок, не соответствующих ветеринарно-санитарным требованиям и нормам; наделяет главных государственных ветеринарных инспекторов и их заместителей правом вносить в высшие органы государственной власти субъектов Российской Федерации представления об изъятии животных или продуктов животноводства в целях ликвидации очагов особо опасных болезней животных.

Для изъятия животных или продуктов животноводства требуется принять соответствующее решение высшего исполнительного

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом предусматривается выплата собственникам изъятых животных или продуктов компенсации.

Таким образом, можно констатировать, что основными мерами административного принуждения, применяемыми субъектами контроля (надзора), являются предписание об устранении нарушений обязательных требований как административно-восстановительная мера, приостановление деятельности, изъятие, отстранение от работы и иные аналогичные меры как административно-пресекательные. Можно прогнозировать, что широкое распространение получит предостережение как административно-предупредительная мера. При этом необходимо иметь в виду, что грани между видами мер административного принуждения размыты. Отнесение какой-либо меры к тому или иному виду мер принуждения определяется целью ее применения. Так, отстранение от работы человека, страдающего опасным инфекционным заболеванием, или установление карантина, с одной стороны, прекращает распространение инфекции, но с другой — предупреждает наступление вредных последствий.

§ 3. ОРИЕНТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СООТВЕТСТВИИ С ЦЕЛЯМИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

В механизме регулирования, как и в целом в системе государственного и вообще публичного управления, в любой организованной деятельности, контроль занимает особое место. Контроль призван обеспечить достижение целей управления, выявить факты нарушения обязательных требований, неисполнения управленческих решений. Кроме того, контроль служит важным каналом обратной связи в управлении, по которому субъекту управления поступает информация о состоянии объекта управления, о том, как объект реагирует на управленческие решения. Получаемая по каналам обратной связи информация позволяет оперативно внести коррективы в процесс управления, устранить отклонения и восстановить нормальное состояние объекта управления.

Контроль многогранен, однако в фокусе регуляторной политики приобретает конкретику. Во-первых, мы говорим о контроле,

осуществляемом регулируемыми органами по отношению к регулируемым лицам. Это определяет государственный или муниципальный характер контроля, его публично-правовую природу. Во-вторых, связь контроля с регулированием очерчивает границы предмета контроля. Поскольку основным средством регулирования остаются обязательные требования, то предмет контроля составляет соблюдение регулируемыми (или контролируруемыми) лицами обязательных требований. В-третьих, он обращен к регулируемым лицам — юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим предпринимательскую деятельность. Наконец, такой контроль ограничен функционально — направлен на обеспечение соблюдения обязательных требований, оставаясь при этом одним из каналов обратной связи.

В отличие от контроля в управлении, где субъект контроля представляет орган управления — руководство, субъект контроля в регулировании не находится в отношениях «начальник — подчиненный» с контролируемым лицом. Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие предпринимательскую или иную хозяйственную деятельность, в соответствии с гражданским законодательством действуют самостоятельно на свой риск.

В административном праве такой контроль принято было называть административным надзором, чтобы отграничить его от иных видов контрольной деятельности и показать его большее сходство с прокурорским надзором, чем с управленческим контролем. На важность такого отграничения неоднократно указывали многие ученые¹. Однако термин «административный надзор» стал применяться уголовно-исполнительным правом для обозначения меха-

¹ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: Норма; ИНФРА-М, 2000. С. 394–409, 609; Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 2005. С. 364–368; 543–545; Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., 1987; Ее же. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974; Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. 1963. С. 69–78; Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981; Советское административное право. М., 1973; Иссерс В.Б. Виды и содержание надзорных полномочий // Вопросы советского государственного управления. Труды Иркутского университета Т. 71. Серия юридическая. Вып. 10. Иркутск, 1970; Россинский Б.В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения (тенденции, проблемы, перспективы развития): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993; Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. М.: Норма; ИНФРА-М, 2019. С. 26–35 и др.

низма установления индивидуальных ограничений прав граждан, освободившихся из мест лишения свободы¹.

Представляется, что мы имеем дело с проблемой сугубо терминологической из области юридической техники, а также с проблемой идентификации функций органа исполнительной власти. В предыдущем параграфе данной работы уже обращалось внимание на наличие в статусе одного органа нескольких функций: регистрации, выдачи разрешений и лицензий, профилактики, контроля (надзора), административной юрисдикции. Учитывая, что контроль имманентен управлению, любой орган государственной власти, орган местного самоуправления, любой орган управления и любой руководитель вообще реализуют контрольные полномочия. Федеральная служба как типичный контрольно-надзорный орган осуществляет контрольные полномочия по отношению к своим территориальным органам и структурным подразделениям, по отношению к учреждениям, созданным для реализации полномочий соответствующего органа исполнительной власти (ведомственный контроль), по отношению к органам государственной власти или к органам местного самоуправления, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации (надведомственный контроль). И в одном ряду с этим многообразием видов контроля в статусе федеральной службы стоит контроль регулируемых лиц. Но это не дает оснований объединять все перечисленные виды контроля в одну функцию.

Однако терминологический аппарат отечественного законодательства в этой части крайне несовершенен. Поэтому, несмотря на беспорядочное использование терминов «контроль», «надзор», «контроль (надзор)», различие между конкретными видами деятельности необходимо проводить по сущностным признакам, а не по формальному обозначению. Приведем такой парадоксальный пример для иллюстрации сказанного. В системе органов внутренних дел и некоторых других федеральных органов исполнительной власти имеются специализированные подразделения, замещающие другие федеральные службы, уполномоченные осуществлять федеральный пожарный надзор и федеральный санитарно-эпидемиологический надзор. Содержательно деятельность указанных подраз-

¹ См.: Мартынов А. В. Теоретико-правовой анализ исторического развития административного надзора в России: монография. Нижний Новгород — Саров: СГТ, 2009. С. 82; Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 35; Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907-1908. С. 57 и др.

делений органов внутренних дел не отличается от деятельности Роспотребнадзора и МЧС России. Они также проводят проверки на предмет соблюдения обязательных требований. Но контролируемые лицами являются подразделения и сотрудники органов внутренних дел. И это обстоятельство коренным образом меняет характер данной деятельности, поскольку обеспечение санитарно-эпидемиологической и пожарной безопасности на объектах органов внутренних дел достигается прямым управлением, а не регулированием, как в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Можно было бы не придавать этому особого значения, если бы санитарные врачи и инспектора пожарного надзора, органов внутренних дел не брали на себя полномочия должностных лиц, деятельность которых они замещают на режимных объектах, не только в части проведения проверок, но и при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, назначении признанным виновными сотрудникам (хорошо еще не юридическим лицам) административных наказаний, хотя речь должна идти о дисциплинарных проступках.

Законодатель использует для обозначения контроля в сфере регулирования термины «государственный контроль (надзор)» и «муниципальный контроль», хотя в Федеральном законе № 248-ФЗ встречается и термин «контроль», например в словосочетаниях «закон о виде контроля» и «положение о виде контроля», а в других законодательных актах — термин «надзор», «федеральный государственный пожарный надзор»¹.

Принимая во внимание приведенные доводы об объективной обособленности контроля в регулировании от иных видов контрольной деятельности и требования законодательной техники, желательно использовать в законодательстве унифицированную терминологию, позволяющую однозначно толковать применяемые понятия. Нет препятствий для обозначения контроля в регулировании словосочетанием «контроль (надзор)», однако эта форма должна использоваться во всех нормативных правовых актах.

Не менее важно унифицировать терминологию и применительно к муниципальному контролю. В связи с этим необходимо заметить, что органы местного самоуправления участвуют в регулировании, устанавливая муниципальными правовыми актами обязательные требования и осуществляя муниципальный контроль за

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

соблюдением обязательных требований, установленных как муниципальными правовыми актами, так и законодательными и иными нормативными правовыми актами государственного контроля, а также осуществляя государственный контроль (надзор) как переданные им государственные полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Во всех трех указанных вариантах орган местного самоуправления действует единообразно, в соответствии с требованиями Федерального закона № 248-ФЗ. Поэтому разделять государственный контроль (надзор), осуществляемый органами местного самоуправления как переданные полномочия, и муниципальный контроль за соблюдением обязательных требований следует независимо от того, установлены они нормативными правовыми актами или муниципальными правовыми актами. Далее в настоящей работе мы будем говорить о контроле (надзоре) как о контроле в регулировании.

Федеральный закон № 248-ФЗ определяет контроль (надзор) как деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную:

- на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований посредством профилактики их нарушений;
- оценку соблюдения обязательных требований гражданами и организациями;
- выявление нарушений обязательных требований;
- пресечение выявленных нарушений обязательных требований;
- устранение последствий нарушений и восстановление законности.

Полагаем, что контроль (надзор) в регулировании направлен на обеспечение законности, то есть строгое соблюдение обязательных требований. Контроль в государственном (и во всяком ином) управлении обеспечивает не только законность, но и целесообразность действий подчиненных субъектов, качество и оперативность исполнения поручений и т.д.

Необходимо отметить также, что в регулировании присутствуют явления, сходные с контролем (надзором). В полном соответствии с классификацией видов контроля по темпоральному основанию на предварительный (*ex ante*), текущий и последующий (*ex post*) в регулировании выделяется предварительный контроль, осуществляемый на стадии допуска регулируемых лиц к осуществлению отдельных видов деятельности, так же как последующий контроль, проводимый для установления причин аварий, чрезвычайных происшествий, причинивших вред (ущерб) охраняемым законом инте-

ресам. В этой классификации контроль (надзор) занимает место текущего контроля.

Ключевые отличия предварительного контроля, реализуемого в разрешительной деятельности, от текущего контроля (надзора) заключаются, во-первых, в основаниях для его проведения — это всегда инициатива соискателя разрешения (лицензии или иного разрешения), во-вторых, в юридических последствиях неисполнения соискателем разрешения обязательных требований — в этом случае не применяются меры административного принуждения, соискатель просто получает отказ в даче требуемого разрешения. Устранив нарушения, он может обратиться за получением разрешения вновь. Однако уже после получения разрешения регулируемое лицо становится объектом контроля (надзора) или текущего контроля точно так же, как те регулируемые лица, которые осуществляют деятельность, не требующую получения разрешения.

Последующий контроль проводится для выявления причин и условий причинения вреда (ущерба), установления виновных лиц и предполагает проведение расследований, сбор доказательств, возбуждение чаще всего дел об административных правонарушениях либо уголовных дел, обращений в суды с исками о возмещении причиненного вреда (ущерба). В качестве примеров можно привести действия инспектора государственного лесного надзора на месте обнаруженной им незаконной рубки лесных насаждений или расследование летных происшествий¹. Основанием для проведения последующего контроля является факт причинения вреда (ущерба), а целью — привлечение к ответственности виновных лиц, восстановление должного состояния регулируемого объекта.

Таким образом, контроль (надзор) в регулировании, являясь далеко не единственным средством реализации государственной политики, играет важнейшую роль в административно-командной системе регулирования. По мере отхода от этой устаревшей модели его значение будет снижаться, уступая место профилактике, новым, перспективным средствам стимулирования соблюдения нарушений обязательных требований, в основе которых лежит идея сотрудничества, взаимного доверия между регулирующими органами и регулируемыми лицами, вовлечения в процесс регулирования институтов гражданского общества.

Контроль (надзор) в регулировании осуществляется специально уполномоченными субъектами. Это также отличает его от иных

¹ См.: Мордвинова Т.Б., Скаридов А.С., Скаридова М.А. Полярное право: монография / под ред. А.С. Скаридова. М.: Юстиция, 2017.

видов контроля. Статусы субъектов контроля (надзора) устанавливаются в соответствии с положениями гл. 6 Федерального закона № 248-ФЗ. Законодатель отнес к контрольным (надзорным) органам федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также государственные корпорации и публично-правовые компании. Должностные лица контрольных (надзорных) органов, наделенные соответствующими полномочиями, именуются инспекторами.

Если рассматривать статусы органов контроля (надзора) по схеме, предложенной Д.Н. Бахрахом¹, А.Ю. Якимовым², то в структуре статуса необходимо рассматривать целевой, структурно-организационный и компетенционный блоки элементов.

В целевом блоке элементов должны быть определены цели и задачи. Однако анализ содержания положений об органах контроля (надзора) не позволяет установить цели их деятельности. Как правило, в положениях утверждается, что орган создан для осуществления функций по контролю и надзору и некоторых других функций³. То есть цель деятельности органа состоит собственно в осуществлении этой самой деятельности. В то же время обоснованность целей, соразмерность их доступным средствам достижения определяют качество работы органов власти⁴. В зарубежных странах целевой блок выражается указанием на позитивные цели. Так, Комитет экологического регулирования и контроля Министерства

¹ См.: Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 66–73; Его же. Административное ведомство: Понятие, правосубъектность // Правоведение. 1979. № 3. С. 33–41; Его же. Организационные структуры государственного управления // Правоведение. 1981. № 6. С. 27–36.

² См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М.: Проспект, 1999. С. 28–40.

³ Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы, специальной оценки условий труда и социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров, а также по предоставлению социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан (см.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901).

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2004. С. 43.

экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан занимается улучшением качества окружающей среды, обеспечением экологической безопасности, сохранением природных ресурсов, достижением благоприятного уровня экологически устойчивого развития общества и т.д.¹

Отсутствие четкой цели отражается на организации и планировании деятельности органа и на оценке эффективности и результативности его деятельности. Необходимо заметить, что вопрос постановки целей остается очень важным для всей системы регулирующих органов федерального уровня. Однако в субъектах Российской Федерации имеются примеры постановки более конкретных целей. Например, Положение о Министерстве экологии и природопользования Московской области определяет, что министерство образовано для обеспечения конституционных прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, соотношения экономических и экологических интересов и потребностей общества; создания условий для обеспечения экологической безопасности на территории Московской области с учетом географических, природных и социально-экономических особенностей Московской области; охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов, снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду на территории Московской области и т.д.²

Организационная структура контрольно-надзорных органов разбивается на несколько типов. Во-первых, законодатель в Федеральном законе № 248-ФЗ указал на федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, государственные корпорации и публично-правовые компании.

Во-вторых, в системе федеральных органов исполнительной власти функцию контроля (надзора) могут осуществлять органы всех трех видов — федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Первые и последние, как определено в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³, могут

¹ URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/cerc?lang=ru>

² См.: Постановление Правительства Московской области от 26 апреля 2013 г. № 277/12 «Об утверждении Положения о Министерстве экологии и природопользования Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2013. № 91.

³ СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

наделаться соответствующими полномочиями указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

В системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации входят инспекции, министерства, департаменты, главные управления и управления, государственные комитеты¹ и комиссии.

В-третьих, среди органов контроля (надзора) выделяются федеральные органы, имеющие свои территориальные органы в федеральных округах и субъектах Российской Федерации, региональные органы, образующие единые федеральные структуры, органы, образованные субъектом Российской Федерации для решения собственных задач.

Организационная структура органа контроля (надзора) не влияет на его компетенцию, которая определяется Федеральным законом № 248-ФЗ. Законами о видах контроля (надзора) и соответствующими положениями могут предусматриваться некоторые специальные полномочия контрольно-надзорных органов, например аккредитация независимого органа инспекции и признание его заключения о соответствии либо уточнение и конкретизация общих полномочий, установление контрольных (надзорных) действий, совершаемых в рамках конкретного вида контрольных (надзорных) мероприятий.

Полагаем, единственное более или менее значимое обстоятельство, относящееся в большей степени к регулированию в целом, нежели к контролю (надзору), касается совмещения либо разграничения нормотворческих и контрольных (надзорных) полномочий. В России с 2004 г. реализована модель, в которой нормотворчество отнесено к функциям министерств, а контроль (надзор) — к функциям федеральных служб. Хотя, как уже отмечалось, в системе федеральных органов исполнительной власти имеются примеры наделяния министерств и даже агентств контрольными (надзорными) полномочиями и, напротив, предоставления федеральным службам полномочий по утверждению обязательных требований, соблюдение которых они впоследствии сами и проверяют. Во многих зарубеж-

¹ Анализ положений о комитетах не позволил выявить отличий от единоначальных органов. Так, Государственный комитет Удмуртской Республики по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям возглавляет председатель, назначаемый Правительством Удмуртской Республики, который имеет двух заместителей. Иных членов комитета не предусмотрено (см.: постановление Правительства Удмуртской Республики от 27 августа 2020 г. № 395 «О Государственном комитете Удмуртской Республики по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям» // СПС «КонсультантПлюс»).

ных странах распространена модель органов-регуляторов, получающих значительную дискрецию по формированию собственной регуляторной политики, выбору стратегий и методов регулирования и контроля, утверждения обязательных требований, организации взаимодействия с регулируемыми лицами, по планированию и проведению инспекций, применению мер принуждения (или убеждения).

С одной стороны, специализация органов исполнительной власти имеет преимущества, повышая качество результатов исполняемых функций, что и было положено в основу реформы 2004 г.¹, снижая коррупционность контрольных (надзорных) отношений за счет большей независимости субъекта нормотворчества, который, как предполагалось, будет руководствоваться объективными данными при разработке и утверждении обязательных требований². Однако, с другой стороны, сложно не согласиться с Б.В. Россинским в том, что такое разделение лишает министерство информации о состоянии объекта управления, на основе которой должны приниматься соответствующие решения³. Кроме того, в практике работы регулирующих органов сохранен этот важнейший канал обратной связи между министерством и подведомственной ему федеральной службой, по которому субъект нормотворчества получает аналитическую информацию о состоянии регулируемой сферы, о рисках и типовых нарушениях обязательных требований, проблемах их соблюдения.

Мы уже предлагали ранее расширить юридическую конструкцию статуса органа контроля (надзора) за счет введения в нее блока элементов, определяющих критерии и порядок оценки его деятельности⁴. Время показало, что это предложение лежало в русле общей парадигмы реформирования контрольно-надзорной деятельности. В Федеральном законе № 248-ФЗ нормы, регулирующие порядок проведения оценки результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов, оформились уже

¹ См.: Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3046.

² См.: Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 19–28; Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 3–23.

³ См.: Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография / Б.В. Россинский. М., 2020. С. 76.

⁴ См.: Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 187.

в самостоятельный институт, дополненный за счет нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных министерств, актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований.

Вводимая модель оценки предусматривает систему ключевых и индикативных показателей для видов контроля (надзора). Ключевые показатели должны отражать уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, уровень устранения риска причинения вреда. По ключевым показателям будут устанавливаться целевые (плановые) значения. Индикативные показатели будут применяться для мониторинга контрольной (надзорной) деятельности, выявления проблем, определения причин их возникновения. По индикативным показателям можно будет определить соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом затраченных на это ресурсов, оценить уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

Нельзя сказать, что система оценки эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорных органов вводится с нуля. Основные направления разработки и внедрения системы оценки, а также типовой перечень ключевых и индикативных показателей были утверждены распоряжением Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 934-р.

Некоторые законодательные новеллы в настоящее время не представляется возможным оценить. В частности, Федеральным законом № 248-ФЗ предусматривается, что если на ключевые показатели вида контроля (надзора) влияет деятельность нескольких контрольных (надзорных) органов, для такого вида контроля (надзора) должны быть разработаны и утверждены межведомственные ключевые показатели.

Очень важной новеллой мы считаем запрет устанавливать ключевые показатели вида контроля (надзора), основанные на количестве проведенных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, выявленных нарушений, привлеченных к ответственности лиц, сумме наложенных административных штрафов.

В качестве ключевых показателей результативности должны устанавливаться относительные (на 100 тыс. жителей; на 1000, 10 тыс. или 100 тыс. работников, транспортных средств и т.д.) величины (количество погибших, получивших вред здоровью). Показатели причинения материального ущерба гражданам, организациям и государству рассчитываются в процентах от внутреннего валового продукта.

Индикативные показатели эффективности деятельности органа контроля (надзора) рассчитываются по формуле, учитывающей снижение причиненного ущерба, расходов на исполнение полномочий, издержек хозяйствующих субъектов и общую величину причиненного ущерба, расходов на исполнение полномочий и издержек хозяйствующих субъектов.

К индикативным показателям также относят сумму возмещенного материального вреда, восприятие обществом и бизнес-сообществом контрольной (надзорной) деятельности и т.д.

В числе индикативных показателей сохраняются и такие, как количество проведенных мероприятий, выявленных нарушений, заявлений (обращений) с указанием фактов нарушений, общая сумма наложенных административных штрафов и другие традиционные показатели, характеризующие деятельность, которые переведены из разряда ключевых показателей. Однако, несмотря на то, что данная модель оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности функционирует уже в течение пяти лет, пока нет ясности в том, какие последствия для органа контроля (надзора) влечет недостижение плановых ключевых показателей.

При последовательной реализации законодательных новелл об оценке эффективности и результативности контрольной (надзорной) деятельности можно решить многие проблемы, с которыми сталкиваются органы контроля (надзора). Необходимость определения ключевых показателей потребует формулировать конкретные цели, выражаемые в относительных показателях, характеризующих размер причиняемого охраняемым интересам вреда, на этом основании определять приоритеты, выявлять и оценивать риски, планировать свою деятельность. А необходимость расчета главного индикативного показателя эффективности деятельности потребует рационального перераспределения финансовых, материальных и кадровых ресурсов. Возможно, для решения этих задач органам контроля (надзора) либо регулирующим органам потребуется более активно вовлекать научную общественность в организацию своей работы, заказывать межотраслевые научные исследования, повышать профессиональный уровень должностных лиц — инспекторов¹.

¹ Анализу особенностей административно-правового статуса инспектора посвящены опубликованные ранее работы, что позволяет не повторять здесь его результаты (см.: Зырянов С.М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 100–110; Его же. Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 17–26).

§ 3. Ориентация государственного контроля (надзора) и муниципального...

Статистические данные показывают, что общее число инспекторов в стране не сокращается, напротив, в 2020 г. их число выросло, при этом их фактическая численность незначительно отличается от штатной (рис. 2).

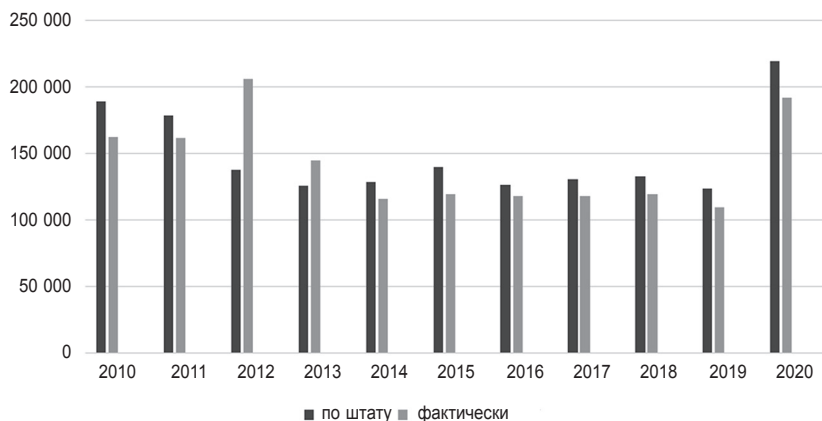


Рис. 2. Количество инспекторов

Мониторинг контрольно-надзорной деятельности в последнем представлении начиная с 2019 г. позволяет получить сводные статистические данные, в то время как до 2018 г. включительно на этом информационном ресурсе были доступны ежегодные доклады органов государственного контроля (надзора), содержавшие сведения о кадровом составе органов. Так, в Докладе об осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и надзора в сфере социальной защиты населения за 2018 год¹ отмечалось, что в течение года 490 федеральных государственных гражданских служащих Роструда (из 2368 человек) прошли повышение квалификации. Тематика программ повышения квалификации следующая: «Управление государственными и муниципальными закупками» (91 человек), «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений» (74 человека), «Защита государственной тайны» (8 человек), «Основные направления реформы контрольно-надзорной

¹ URL: <http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824> (дата обращения: 12 июня 2019 г.).

деятельности» (67 человек), «Управление проектами в органах власти» (48 человек), иные программы (202 государственных гражданских служащих).

Судя по названиям программ они лишь косвенно затрагивают основную контрольную (надзорную) деятельность Роструда — соблюдение трудового законодательства и законодательства о социальной защите населения. В докладе также отмечается, что образовательные организации не готовят специалистов по профессии «инспектор труда», поэтому подготовка специалистов обеспечивается за счет наставничества, стажировок, дистанционного обучения сотрудников и обучения в Московском политехническом университете по магистерской программе «Надзорная и инспекционная деятельность в сфере труда». Оценить текучесть кадров по представленным материалам невозможно. Премьер-министр Казахстана А.У. Мамин, раскрывая суть реформы регулирования, начатой в 2021 г., в качестве одной из ключевых и сложных задач называет изменение культуры мышления проверяющих органов¹.

Обеспечение эффективности контрольной (надзорной) деятельности — новая задача для регулирующих и контрольных (надзорных) органов. Ее решение требует внедрения риск-ориентированного подхода для определения приоритетов, планирования проведения контрольных (надзорных) мероприятий, принятия решений о назначении и проведении внеплановых мероприятий². Необходимость рационального расходования ресурсов контрольного (надзорного) органа оказывает влияние на регуляторную политику в части выбора контрольных (надзорных) мероприятий и их наполнения конкретными контрольными (надзорными) действиями из того набора мероприятий и действий, которые предложены законодателем в разд. V Федерального закона № 248-ФЗ. Ограниченность ресурсов контрольных (надзорных) органов становится одним из ключевых факторов регуляторной политики.

В связи с этим следует отметить, что отношение к контрольной (надзорной) деятельности как к мощному административному барьеру, средству, с помощью которого можно «кошмарить бизнес», имеет неоднозначные последствия. Первая реакция на жалобы предпринимателей — требование сократить количество проверок. Это требование довольно легко реализуется в отношении плановых

¹ URL: https://forbes.kz/process/businessmen/mamin_blagodarya_meram_podderjki_kompanii_msb_sekonomili_200_mlrd_tenge/

² См.: Achieving Regulatory Excellence, ed. Cary Coglianese, Brooking Institution Press, Washington, D.C. (2017). P. 14, 47, 93, 103.

проверок. Опробовано несколько решений: во-первых, увеличивается периодичность плановых проверок, вводится требование о проведении комплексных проверок, если в отношении одного лица планируется проведение проверок несколькими органами контроля (надзора); во-вторых, проводится категоризация контролируемых лиц, и для каждой нижестоящей категории периодичность плановых проверок увеличивается до бесконечности (плановые проверки не планируются в отношении объектов 4-й или 5-й категории риска); в-третьих, ограничивается общее время плановых проверок в отношении одного лица в течение календарного года; в-четвертых, вводится мораторий на проведение плановых проверок в отношении малых и средних предприятий. Планирование проверок осуществляется в значительной мере прозрачно и под контролем Генеральной прокуратуры РФ.

Эти решения работают, статистика подтверждает постепенное и довольно существенное сокращение количества плановых проверок (рис. 3)¹.

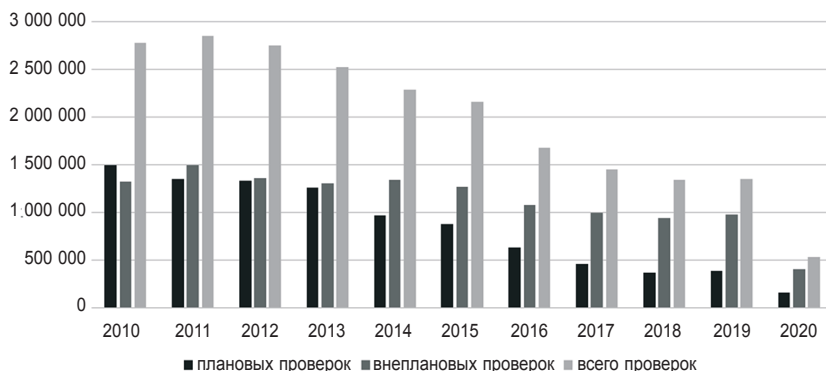


Рис. 3. Динамика количества проверок

Воздействие оказывается и на активность органов контроля (надзора) по проведению внеплановых проверок. В этом отношении Федеральный закон № 248-ФЗ устанавливает специальный порядок назначения внеплановых проверок при поступлении сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Во-первых, поступление обращений, содержащих такие сведения, от граждан и организаций,

¹ URL: <https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>

других органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации само по себе не может более быть основанием для назначения внеплановой проверки. Федеральный закон требует проведения оценки их достоверности, для чего уполномоченное должностное лицо проводит идентификацию и аутентификацию заявителя, при необходимости может запросить дополнительные сведения и материалы от заявителя, а также пояснения у контролируемого лица, что не является для последнего обязательным, по возможности ограничиться проведением контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия. Во-вторых, при подтверждении достоверности сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) устанавливаются параметры деятельности контролируемого лица, соответствие которых или отклонение от которых согласно утвержденным индикаторам риска нарушения обязательных требований является основанием для проведения контрольного (надзорного) мероприятия.

В проекте приказа Минсельхоза России об утверждении перечня индикаторов риска указаны следующие факты:

- непредставление пользователями водных биологических ресурсов неоднократно (два раза и более) в течение календарного года в территориальные органы Федерального агентства по рыболовству в срок, установленный правилами рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна, сведений о добыче (вылове) определенных видов водных биологических ресурсов;

- обнаружение на рыболовных участках и в местах добычи (вылова) юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями водных биологических ресурсов запрещенных к применению орудий добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) отходов переработки водных биологических ресурсов в периоды запрета их добычи (вылова);

- неисполнение неоднократно (два раза и более) в течение одного календарного года мер по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания, содержащихся в заключение Росрыболовства (его территориального органа) о согласовании осуществления деятельности на водных объектах рыбохозяйственного значения и в их водоохранной зоне;

- гибель рыбы неоднократно (два раза и более) в течение трех месяцев подряд при применении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в своей деятельности рыбозащитных устройств;

- обнаружение неоднократно (два раза и более) в течение трех месяцев подряд превышения предельно допустимых концентраций

§ 3. Ориентация государственного контроля (надзора) и муниципального...

сбрасываемых веществ в контрольном створе на водосбросных сооружениях в водоемах рыбохозяйственного значения;

– поступление в территориальные органы Росрыболовства неоднократно (два раза и более) в течение трех месяцев подряд адресных жалоб и обращений граждан и организаций о нарушении и (или) несоблюдении юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Вместе с тем анализ статистических данных показывает, что основной ключевой показатель результативности контрольной (надзорной) деятельности — количество случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям — не может быть принят как достоверный. На рисунке 4 показано, как меняется динамика этого показателя (по данным ГАС «Управление» в 2010–2011 гг. величина этого показателя была нулевой).

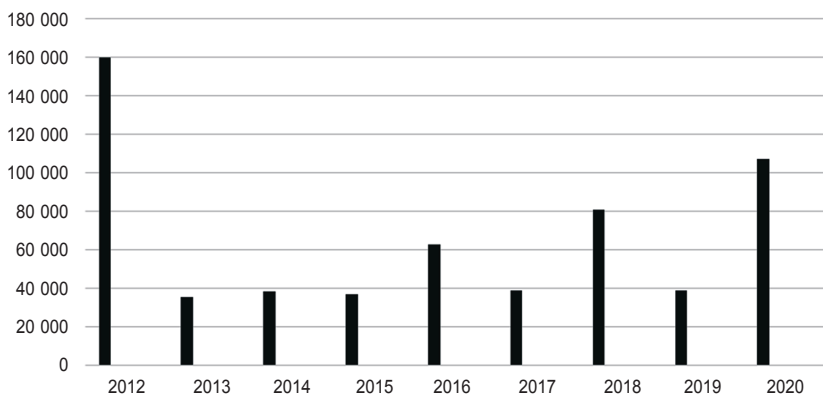


Рис. 4. Количество случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям

Реформа регулирования в Казахстане, предусматривающая введение условий формирования регуляторных инструментов, будет охватывать четыре основные отрасли — торговлю, услуги по проживанию и питанию, сельское хозяйство, транспорт. Необходимо разработать методологическую базу и концептуальную модель. Один из сложных вопросов — изменение культуры мышления проверяющих государственных органов.

Глава 4

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

Направленность современной регуляторной политики Российской Федерации на формирование законодательства, отвечающего потребностям общества и обеспечивающего условия экономического развития, выражена в таких законодательных актах, как Федеральный закон № 294-ФЗ, Федеральный закон № 247-ФЗ и Федеральный закон № 248-ФЗ.

При осуществлении государственного контроля (надзора) с 1 января 2021 г. не допускается оценка соблюдения обязательных требований, установленных в предшествующий 1 января 2020 г. период¹. Оптимизация регуляторной политики потребовала пересмотра и упорядочивания массива, содержащего изданные в предшествующий период нормативные правовые акты, в соответствии с определенным перечнем².

В связи с этим признаны утратившими силу нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, соблюдение

¹ Соответствующие обязательные требования содержатся в нормативных правовых актах Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правовых актах исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, вступивших в силу до 1 января 2020 г.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 15 декабря 2020 г. № 3340-р «Об утверждении перечня видов государственного контроля (надзора), в рамках которых обеспечиваются признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмена нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, 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)» // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. II). Ст. 8906.

которых оценивается, в частности, при осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и федерального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания¹; федерального государственного транспортного надзора, федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности²; государственного контроля (надзора) за соблюдением субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии и мощности требований законодательства Российской Федерации³; государственного контроля (надзора) за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о естественных монополиях, государственного контроля (надзора) в области регулируемых цен (тарифов)⁴; федерально-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 4 августа 2020 г. № 1181 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и об отмене актов и отдельных положений актов федеральных органов исполнительной власти содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и федерального государственного контроля (надзора) в сфере социального обслуживания» // СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5384.

² См.: Постановление Правительства РФ от 26 октября 2020 г. № 1742 «О признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых актов и отдельных положений актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного транспортного надзора, федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, а также обязательные требования в области технического осмотра транспортных средств» // СЗ РФ. 2020. № 444. Ст. 6999.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 26 августа 2020 г. № 1290 «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений некоторых нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии и мощности требований законодательства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 35. Ст. 3587.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2439 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Федеральной антимонопольной службой мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Фе-

го государственного надзора в области защиты прав потребителей¹, государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия².

Как отмечалось выше, приоритетным средством предупреждения нарушений обязательных требований является проведение в отношении объектов контроля предусмотренных положением о виде контроля профилактических мероприятий, соразмерных характеру нарушений, вреду (ущербу), который может быть причинен такими нарушениями охраняемым законом ценностям. Таким образом обеспечивается достижение цели стимулирования добросовестного соблюдения установленных требований при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности.

Деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на выявление, предупреждение и пресечение нарушений обязательных требований, обеспечивается законодательством об административных правонарушениях. С учетом того, что обязательные требования устанавливаются как федеральными законами, так и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, административная ответственность за их нарушение может быть уста-

дерации и законодательства Российской Федерации о естественных монополиях, а также по государственному контролю (надзору) в области регулируемых цен (тарифов)» // СЗ РФ. 2021. № 3. Ст. 573.

- ¹ См.: Постановление Правительства РФ от 11 июля 2020 г. № 1036 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, об отмене нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4681.
- ² См.: Постановление Правительства РФ от 16 июля 2020 г. № 1051 «О признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов и отдельных положений некоторых нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и о признании не действующими на территории Российской Федерации актов, изданных центральными органами государственного управления СССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении государственного контроля за состоянием Музейного фонда Российской Федерации и за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации и государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4914.

новлена соответственно в КоАП РФ¹ или в законах субъектов Российской Федерации.

Таким образом, соблюдение обязательных требований, а также законности действий должностных лиц органов контроля (надзора) при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий обеспечивается нормами об административной ответственности. Соответствующие положения включены в проект нового кодекса об административных правонарушениях, работа над которым ведется Межведомственной рабочей группой при Правительстве Российской Федерации² в соответствии с Концепцией нового кодекса об административных правонарушениях (далее — Концепция нового КоАП)³.

Административная ответственность за нарушение обязательных требований. Главы КоАП РФ включают отдельные статьи, в которых установлена ответственность за нарушение обязательных требований, в том числе: нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации (ст. 5.27.1); нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта (ст. 6.4); несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления (ст. 6.35); несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ст. 7.29); нарушение требований промышленной безопасности (ст. 9.1); нарушение требований в области транспортной безопасности (ст. 11.15.1); продажа товаров с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований (ч. 2 ст. 14.4); нарушение обязательных требований в

¹ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

² Межведомственная рабочая группа по подготовке нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях образована распоряжением Правительства РФ от 4 апреля 2019 г. № 631-р (СЗ РФ. 2019. № 15 (ч. IV). Ст. 1800).

³ Разработанная Межведомственной рабочей группой Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая в том числе разделение законодательства об административных правонарушениях на материальное и процессуальное, одобрена Правительством РФ 5 июня 2019 г. (www.government.ru).

отношении оборонной продукции (выполняемых работ, оказываемых услуг) (ст. 14.49).

Совершенствование административной ответственности осуществляется во взаимосвязи с отраслевым законодательством в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности. На фоне общей тенденции усиления административной ответственности пересматриваются меры административной ответственности за нарушение обязательных требований, уточняются признаки объективной стороны отдельных составов правонарушений, и вводятся новые составы правонарушений. Все большее развитие получает тенденция дифференциации и индивидуализации ответственности. При этом характерна относительная стабильность для большинства норм об ответственности за нарушение обязательных требований, в которые в период с 2014 г. не вносились изменения, связанные с усилением санкций.

Направленности современной регуляторной политики корреспондирует использование правовых средств, обеспечивающих возможность индивидуализации административной ответственности за нарушение обязательных требований. В частности, определенный подход к установлению административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обусловлен в первую очередь их особым правовым статусом, отличным от правового статуса юридических лиц. Вместе с тем за некоторые правонарушения указанные лица несут ответственность как юридические лица. Такое уравнивание мер административной ответственности названных субъектов способствует наложению чрезмерных штрафов, что может негативно отразиться на имущественном и финансовом положении индивидуальных предпринимателей. Необходимое усиление ответственности указанных лиц может быть обеспечено выделением их в качестве самостоятельной категории субъектов административной ответственности в положениях Общей части КоАП РФ, определяющих правила назначения административных штрафов.

Законодателем предусмотрены более жесткие меры административной ответственности для юридических лиц за отдельные правонарушения с возможностью назначения наказания в виде административного приостановления деятельности¹. Следует отметить, что в соответствии с Концепцией нового КоАП предлагается исключить названное наказание с учетом того, что такая мера должна рассматриваться как обеспечивающая производство по делу об ад-

¹ Указанный вид наказания предусмотрен в ст. 6.3, 6.35, 8.2, 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3, 9.1, 9.1.1, 9.2, 9.4, 11.15.1, 14.1, 14.1.2, 14.17, 14.43, 15.27 КоАП РФ.

министративном правонарушении, а также сократить предельный срок применения административного приостановления деятельности. Представляется, что в связи с исключением административного приостановления деятельности и применением его в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении не снизится эффективность административно-правового воздействия на регулируемых (контролируемых) лиц.

Специальные правила применения мер административной ответственности установлены в отношении определенных субъектов¹. Наличие названных правил «ориентирует органы административной юрисдикции на приоритетное применение к ним за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное посредством государственных или муниципальных контрольно-надзорных мероприятий, административного наказания в виде предупреждения»².

В качестве основополагающего условия применения правила такой замены рассматривается первичность правонарушения. Как показывает судебная практика, в таких случаях должно учитываться наличие ранее совершенных правонарушений, в том числе не являющихся однородными по отношению к рассматриваемому правонарушению³.

Кроме того, в качестве смягчающего ответственность обстоятельства рассматривается добровольное исполнение предписания контрольного (надзорного) органа⁴. К обстоятельствам, исключая-

¹ К таким субъектам в соответствии с ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ относятся некоммерческие организации, субъекты малого и среднего предпринимательства (лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, юридические лица), а также их работники.

² Определение Конституционного Суда РФ от 10 октября 2017 г. № 2255-О // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 4 (2018), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 26 декабря 2018 г.; определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 5 сентября 2018 г. № 303-АД18-5207, № 303-АД18-5141, № 302-АД18-6072 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение (к таким субъектам относятся некоммерческие организации, субъекты малого и среднего предпринимательства (лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, юридические лица), а также их работники), предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, в соответствии с ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ признается обстоятельством, смягчающим административную ответственность.

щим производство по делу, отнесены определенные случаи несоблюдения обязательных требований¹. Указанные изменения в регулировании отношений, связанных с привлечением к административной ответственности, позволяют обеспечить требования синхронизации законодательства об административных правонарушениях и законодательства о контроле (надзоре).

Анализ структуры и содержания федеральных законов, которыми были внесены изменения в КоАП РФ в период 2017–2020 гг., выявил отклонение от установленного Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»² порядка в части необходимости обособления указанных изменений в отдельные федеральные законы. В соответствии с указанным порядком положения, предусматривающие внесение изменений в КоАП РФ, приостановление действия его положений или признание таких положений утратившими силу, не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих другие законодательные акты Российской Федерации, приостанавливающих их действие или признающих их утратившими силу либо содержащих самостоятельный предмет правового регулирования³.

¹ Федеральным законом от 24 февраля 2021 г. № 29-ФЗ «О внесении изменения в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (СЗ РФ. 2021. № 9. Ст. 1476) ч. 1 указанной статьи дополнена п. 5.1, в соответствии с которым совершение административного правонарушения, выразившегося в несоблюдении содержащихся в нормативных правовых актах обязательных требований, в случае, если их несоблюдение в соответствии с ч. 3, 4 и 7 ст. 15 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» не может являться основанием для привлечения к административной ответственности.

² СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 2.

³ В качестве примеров несоответствия указанным требованиям можно привести следующие законодательные акты: Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4816; Федеральный закон от 14 ноября 2017 г. № 325-ФЗ «О внесении изменений в статьи 19 и 23 Федерального закона "О валютном регулировании и валютном контроле" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 6851; Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 12 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4831; Федеральный закон от 11 октября 2018 г. № 364-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 16 Федерального закона "О войсках национальной гвардии Российской Федерации" и Кодекс Российской Федерации об административных право-

Некоторые относительно недавно введенные нормы об ответственности за нарушение обязательных требований пока не нашли широкого применения в судебной практике. К ним относятся нормы об ответственности за несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с веществами, разрушающими озоновый слой, при производстве, обращении или обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, при обращении с отходами животноводства¹; нарушение обязательных требований к маркировке пищевой продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы²; непринятие изготовителем (исполнителем, продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) мер по предотвращению причинения вреда при обращении продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов³.

Правовые конструкции норм об ответственности за нарушение обязательных требований предусматривают в ряде случаев (с учетом соответствующего квалифицирующего признака объективной стороны правонарушения) ответственность за грубое⁴, повтор-

нарушениях» // СЗ РФ. 2018. № 42 (ч. II). Ст. 6378; Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу охраны здоровья граждан от последствий потребления никотинсодержащей продукции» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5062.

- ¹ Статьи 8.2.1, 8.2.2, 8.2.3 введены Федеральным законом от 17 июня 2019 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2019. № 25. Ст. 3161.
- ² Статья 14.46.1 введена Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 521-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I). Ст. 74.
- ³ Статья 14.46.2 введена Федеральным законом от 18 июля 2017 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2017. № 30. Ст. 4455.
- ⁴ Например, грубое нарушение требований промышленной безопасности или грубое нарушение условий лицензии на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ч. 3 ст. 9.1); грубое нарушение норм и правил в области использования атомной энергии (ч. 3 ст. 9.6); осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) (ч. 4 ст. 14.1); осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта с грубым нарушением условий, предусмотренных лицензией (ч. 4 ст. 14.1.2).

ное¹, умышленное² нарушение обязательных требований, что обеспечивает дифференциацию административной ответственности контролируемых лиц с учетом характера правонарушений и общественно вредных последствий их совершения.

В данных правовых конструкциях отдельные правонарушения определяются как грубые, в том числе посредством применения отсылочной нормы к соответствующему подзаконному акту. Например, примечание 1 к ст. 9.1 КоАП РФ, в соответствии с которым под грубым нарушением требований промышленной безопасности опасных производственных объектов понимается нарушение требований промышленной безопасности, приведшее к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, а понятие грубого нарушения условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов устанавливается Правительством РФ в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности.

Применительно к ответственности, установленной в ч. 5 ст. 13.12 КоАП РФ за грубое нарушение условий, предусмотренных лицензией на осуществление деятельности в области защиты информации (за исключением информации, составляющей государственную тайну), используется понятие грубого нарушения, которое устанавливается Правительством РФ в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности.

Наряду с административными правонарушениями, выражающимися в несоблюдении обязательных требований, нарушение которых в соответствии с федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации считается

¹ Например, повторное нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения, к техническим, в том числе аудиовизуальным, и иным средствам воспитания и обучения, к учебной мебели, а также к учебникам и иной издательской продукции (ч. 2 ст. 6.7); повторное совершение правонарушений, связанных с несоблюдением санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления (ч. 2, 5, 8, 11 ст. 6.35); повторное несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления (ч. 2, 5 ст. 8.2), при обращении с веществами, разрушающими озоновый слой (ч. 2 ст. 8.2.1), при производстве, обращении или обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов (ч. 2 ст. 8.2.2), при обращении с отходами животноводства (ч. 2 ст. 8.2.3).

² Умышленное неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности либо неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности (ч. 3 ст. 11.15.1).

грубым, к категории грубых следует отнести административные правонарушения, совершенные повторно, если в санкциях соответствующих норм КоАП РФ предусмотрены конфискация, лишение специального права, дисквалификация, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо административное приостановление деятельности (с учетом реализации в новом КоАП РФ концептуального положения об исключении административного приостановления деятельности из перечня административных наказаний, к такой категории должны быть отнесены правонарушения, если при осуществлении производства по делу возможно применение обеспечительной меры в виде административного приостановления деятельности).

Характер и степень общественной вредности административных правонарушений обуславливает их категоризацию. Ряд административных правонарушений, выражающихся в нарушении (неисполнении) правил и норм, устанавливающих обязательные требования, признаются грубыми, что должно предусматривать повышенную ответственность за их совершение. Однако в ходе рассмотрения таких правонарушений могут быть установлены смягчающие обстоятельства, и в этом случае целесообразно предоставление суду права не признать данное правонарушение грубым при условии их первичного совершения и отсутствия отягчающих ответственность обстоятельств.

Заслуживает внимания вопрос одновременного привлечения к ответственности организации и ее должностного лица. В силу ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ назначение наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Как отмечено Конституционным Судом РФ, «определяя пределы, в которых несет административную ответственность юридическое лицо, законодатель хотя и не считает вину юридического лица тождественной вине лица физического или совокупной виновности нескольких физических лиц, тем не менее признает наличие связи между привлечением к административной ответственности юридического лица и виновными действиями (бездействием) физического лица, тем более что конечной целью наказания юридического лица со всей очевидностью является воздействие на волю и сознание связанных с ним физических лиц, с тем чтобы

добиться частной превенции административных правонарушений»¹.

Вместе с тем Концепция нового КоАП предусматривает, что в новом кодексе должно быть закреплено положение, согласно которому не допускается одновременное привлечение юридического лица и его работника к административной ответственности за одни и те же действия, за исключением случаев, когда юридическое лицо наряду с его виновным работником виновно в непринятии мер по недопущению совершения указанным работником административного правонарушения².

Анализ законов субъектов Российской Федерации (в ряде регионов приняты кодексы) об административных правонарушениях (административной ответственности) показывает различные подходы региональных законодателей как к проектированию составов административных правонарушений, так и к определению их места в структуре нормативного правового акта — закона или кодекса субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях³. Группировка административных правонарушений в данных региональных законах не всегда должным образом учитывает признак общественных отношений в конкретной области государственного управления, являющихся объектом посягательства объединенных в отдельной главе правонарушений. При отсутствии в целом стереотипного построения региональных законов об административных правонарушениях структура данного закона в ряде субъектов Российской Федерации имеет сходство со структурой КоАП РФ.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2020 г. № 17-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2020. № 3.

² В соответствии с одобренной Правительством РФ концепцией проекты кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и федерального закона «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» направлены на принципиальное реформирование всей системы административной ответственности, трансформацию ее из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода в случае, если профилактические и принудительно-профилактические меры не имели должного воздействия.

³ См.: Селезнев В.А. Обеспечение обязательных требований в сфере предпринимательской деятельности: особенности регионального административно-деликтного законодательства // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 76–91.

Существуют объективные и субъективные факторы и условия, порождающие нарушения обязательных требований или способствующие проявлению данных нарушений, учет которых необходим при выработке мер по совершенствованию административной ответственности.

В качестве обстоятельств, приводящих к совершению рассматриваемых правонарушений, можно выделить незнание действующего законодательства контролируруемыми лицами, наличие избыточных требований и требований, которые невозможно не нарушить в ходе производственно-хозяйственной деятельности, в том числе в силу множественности интерпретации их формулировок, а также в случае действия противоречащих друг другу обязательных требований.

В связи с этим следует отметить взаимно противоречащие правовые предписания. Определения понятия коллизии в праве концентрируются на таких основных признаках данного явления, как несогласованность и противоречие. В широком смысле Ю.А. Тихомиров характеризует юридическую коллизию как «противоречие между существующими правовыми актами, институтами и притязаниями, действиями по их изменению, признанию или отторжению»¹ и указывает на то, что стихийному возникновению и развитию коллизий следует противопоставить типологию и моделирование возможных «отклоняющихся» правовых ситуаций². Несомненно, данный вывод может быть применен к рассматриваемой проблематике, что целесообразно учитывать при подготовке нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования и ответственность за их нарушение.

Несогласованность, взаимное противоречие обязательных требований, содержащихся в иерархически соподчиненных нормативных правовых актах или в актах, обладающих равной юридической силой, применяющихся в отношении контролируемых лиц, рассматриваются как коллизии правовых норм, то есть по общему определению как «отношение между нормами, выступающее в форме различия или противоречия при регулировании одного фактического отношения»³.

Наличие подобных различий и противоречий норм, содержащих обязательные требования, обуславливает необходимость диаг-

¹ Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок // Государство и право. 1994. № 1. С. 3–4.

² См.: Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2000. С. 155.

³ Власенко Н.А. Коллизионные нормы в советском праве. Иркутск, 1984. С. 23.

ностики коллизионных рисков¹ и четкой правовой регламентации, направленной на формирование правомерного поведения контролируемых лиц в регулируемой сфере.

Определение правила разрешения коллизионных вопросов, касающихся применения норм, устанавливающих обязательные требования, обеспечивает определенные гарантии защиты прав контролируемых лиц в части исключения их необоснованного привлечения к административной ответственности, которые содержит ст. 3 Федерального закона № 247-ФЗ о действии обязательных требований². В данном случае в целях разрешения возможных коллизий норм права предусмотрены правила их преодоления посредством выбора применимой нормы из коллидирующих правовых предписаний, регулирующих одни и те же отношения. Соответственно, в рассматриваемой коллизионной норме нашли отражение правила разрешения иерархической коллизии и коллизии норм равной юридической силы³, закрепление которых не должно исключать и такой вид разрешения коллизий, как устранение возможных противоречий посредством правотворческой деятельности в части внесения изменений в действующие нормы или их отмены.

Неоднозначность восприятия юридического смысла правовых норм, содержащих обязательные требования, обуславливает возможность их расширительного толкования, что создает потенци-

¹ При рассмотрении правовых механизмов выявления и устранения коллизий Ю.А. Тихомировым выделяется такая стадия, как диагностика коллизионных рисков в процессе подготовки и принятия правовых актов (см.: Тихомиров Ю.А. Коллизионное право и отклонения в правовой сфере // Право и политика. 2013. № 3). См. о системе диагностики рисков в правовой сфере и механизме воздействия на «рисковые ситуации» и их последствиях: Тихомиров Ю.А. Риски: диагностика и устранение // Право и экономика. 2015. № 9.

² В случае действия противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования, установленных нормативными правовыми актами разной юридической силы, подлежат применению обязательные требования, установленные нормативным правовым актом большей юридической силы. В случае действия противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования, установленных нормативными правовыми актами равной юридической силы, лицо считается добросовестно соблюдающим обязательные требования и не подлежит привлечению к ответственности, если оно обеспечило соблюдение одного из таких обязательных требований.

³ Являясь видом коллизий норм права, коллизии равнозначных норм обусловлены противоречием норм, направленных на регулирование одних и тех же сторон одного и того же общественного отношения в один и тот же период времени (см.: Занина М.А. Коллизии норм права одинаковой юридической силы (понятие, причины, виды). М., 2009. С. 51).

альные коррупционные риски. Установление рассмотренной императивной коллизийной нормы устраняет обозначенную проблему правоприменения. Вместе с тем Федеральный закон № 247-ФЗ не предусматривает правила, подлежащего применению в случаях конкуренции обладающих различным объемом и степенью обобщенности правовых норм, регулирующих аналогичные общественные отношения.

Следует рассмотреть такой поведенческий признак контролируемых лиц, как общая установка к содержащимся в нормативном правовом акте обязательным требованиям и санкциям за их нарушение. В связи с этим А.М. Яковлев выделил соотношение рационального, эмоционального и поведенческого уровней функционирования правосознания¹. Применительно к данному аспекту рассматриваются случаи, когда должностные лица, исходя из своих интересов, продиктованных целесообразностью, умышленно допускают как отдельные неправомерные действия, так и в целом ориентацию деятельности хозяйствующего субъекта вопреки установленным нормативным предписаниям. При этом нельзя исключать и наличие ложного представления о целесообразности, обуславливающего нарушение обязательных требований и совершение иных неправомерных действий (бездействия). Неоправданная с правовых позиций данная мотивация основывается на ожидаемом избежании наказания за неправомерное поведение. Немаловажными факторами, повышающими вероятность такого поведения, является ненадлежащий уровень правовой культуры; неосведомленность как о действующих нормативных предписаниях, так и о санкциях за их нарушение, ошибочное токование их содержания. Указанные обстоятельства влияют на формирование неправомерного поведения контролируемых лиц, противодействию которому призваны обеспечить нормы ответственности за нарушение обязательных требований.

Ю.А. Тихомиров полагает, что «традиционное выделение правомерного и неправомерного поведения уместно дополнить сектором внеправового поведения, регулируемого другими социальными нормами, и квазиправового поведения, для которого характерно внешнее соблюдение юридических требований с противоправными целями и мотивами, нейтральное (пограничное) поведение без видимых признаков этих групп»².

¹ См.: Яковлев А.М. Правосознание как объект конкретно-социального исследования // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1971. Вып. 23. С. 10.

² Тихомиров Ю.А. Поведенческий механизм действия права // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 92–104.

Ожидаемое воздействие на поведение правонарушителей определяется применением санкций и в некоторой степени нивелируется ввиду наличия совокупности факторов прямого и косвенного влияния на эффективность норм права. Учитывая разнообразие таких факторов, проявляющееся в их неравнозначных содержательности и направленности, целесообразно выявление их корреляции. Выявление содержательной характеристики указанных факторов, исследование их влияния и выбор средств минимизации негативного влияния обеспечат проектирование оптимальных правовых конструкций и прогнозирование эффективности регулирования общественных отношений, связанных с привлечением к административной ответственности за нарушение обязательных требований.

В качестве критериев эффективности С.С. Алексеев выделял фактическую эффективность, обоснованность и целесообразность, полезность и экономичность¹. Данные критерии могут применяться при оценке эффективности норм об административной ответственности.

Эффективность правовых норм рассматривалась И.С. Самошенко как «отношение между фактически достигнутым действительным результатом и той целью, для достижения которой были приняты соответствующие правовые предписания»².

По справедливому замечанию С.А. Шлыкова в отношении данного понятия эффективности, «оценка социальной эффективности правовой нормы включает в себя выявление соответствия между целью принятия и результатом действия нормы, но не исчерпывается этим»³, притом что цель нормы связана с общими задачами правового регулирования.

Недостаточная эффективность отдельных правовых норм, в том числе норм об ответственности, связана с их необоснованностью, несвоевременностью, отсутствием надлежащего механизма реализации.

Кроме того, применительно к КоАП РФ следует отметить наличие составов административных правонарушений, признаки которых описаны с применением оценочных категорий и квалифика-

¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. I. С. 196.

² Самошенко И.С. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. М., 1969. Вып. 18. С. 19.

³ См.: Шлыков С.А. О содержании понятия эффективности правовых норм. Проблемы совершенствования советского законодательства // Труды ВНИИСЗ. М., 1977. Вып. 10. С. 19.

ция которых может быть осуществлена в дискреционном порядке либо на основании экспертиз. Используемые при этом формулировки не отвечают общеправовым требованиям определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, что создает условия для избирательного правоприменения, нарушения принципов справедливости, равенства всех перед законом, соразмерности юридической ответственности. В таких случаях лицо, привлекаемое к ответственности, не может заранее знать, какие последствия повлечет то или иное деяние.

Актуальными являются вопросы синхронизации законодательства об административных правонарушениях и законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности, касающиеся возбуждения дел о рассматриваемых правонарушениях. С учетом того, что при поступлении сообщений, заявлений, материалов, содержащих данные, указывающие на наличие административного правонарушения, связанного с нарушением обязательных требований, для установления признаков административного правонарушения проводятся контрольно-надзорные мероприятия, предусмотренные Федеральным законом № 248-ФЗ, представляется целесообразным в предусмотренный КоАП РФ перечень поводов для возбуждения дела об административном правонарушении (ст. 28.1) включить такой повод, как акт проверки, подтверждающий данные, содержащиеся в обращениях физических и юридических лиц, общественных объединений, сообщениях в средствах массовой информации, а также в поступивших из государственных органов и организаций, органов местного самоуправления материалах, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, составленный по итогам внеплановой проверки, в том числе с использованием средств дистанционного контроля, а также иного контрольно-надзорного мероприятия в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ.

Кроме того, с учетом особенностей выявления нарушений обязательных требований можно сделать вывод о том, что является избыточным проведение комплекса процессуальных действий в виде административного расследования в случае нарушения обязательных требований, выявленного при проведении внеплановой проверки в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ, так как необходимые доказательства для подтверждения наличия основания для возбуждения дела об административном правонарушении собираются в ходе указанной проверки.

Административная ответственность инспекторов как гарантия соблюдения прав контролируемых лиц. В качестве гарантии соблюдения прав контролируемых лиц при реализации должностными лицами контрольных (надзорных) органов (инспекторами)¹ предоставленных полномочий рассматривается ответственность за несоблюдение законодательства о контроле (надзоре), муниципальном контроле (далее — законодательство о контроле (надзоре)).

Правовая конструкция ст. 19.6.1 КоАП РФ предусматривает дифференциацию административной ответственности за действие (бездействие) должностного лица, связанное с несоблюдением законодательства о контроле (надзоре), повторно совершенное указанное действие (бездействие), а также за грубое нарушение законодательства о контроле (надзоре).

Положения Федерального закона № 294-ФЗ направлены на ограничение чрезмерного вмешательства в хозяйственную деятельность проверяемых лиц. Сфера применения названного закона существенным образом сузилась за период его действия посредством введения большого количества прямых исключений и особенностей организации и проведения проверок при осуществлении некоторых видов контроля и надзора, а также особенностей осуществления контроля и надзора в сфере государственного оборонного заказа² и для территорий, на которых установлены специальные административно-правовые режимы³. Аналогичный подход законодателя к определению сферы применения посредством исключений видов контроля (надзора) реализован в Федеральном законе № 248-ФЗ.

Рассредоточение норм, регулирующих отношения в сфере осуществления контроля (надзора), в отраслевом законодательстве

¹ Согласно терминологии Федерального закона № 248-ФЗ инспектор рассматривается как должностное лицо контрольного (надзорного) органа, в должностные обязанности которого в соответствии с положением о виде контроля, должностным регламентом или должностной инструкцией входит осуществление полномочий по виду государственного контроля (надзора), виду муниципального контроля, в том числе проведение профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий.

² Особенности осуществления государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа установлены Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7600).

³ К таким территориям относятся территории опережающего социально-экономического развития, территория свободного порта Владивосток, Арктическая зона РФ.

(в том числе в отношении таких видов контроля (надзора), как налоговый, валютный, таможенный контроль, контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, надзор в национальной платежной системе, банковский, страховой надзор и др.), наличие большого количества связанных с этим исключений из сферы регулирования рассматриваемого закона не способствуют единообразию правоприменения, в частности при привлечении к ответственности за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле¹. Отмечается необходимость конкретизации указанного законодательства в данной части².

Анализ норм об административной ответственности за рассматриваемые правонарушения и практики их применения позволяет сделать вывод о необходимости их дальнейшего совершенствования в соответствии с новым нормативно-правовым регулированием отношений, возникающих в связи с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Следует учитывать взаимосвязь контрольно-надзорных и административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц контрольно-надзорных органов. Анализ данной взаимосвязи не исключает вывода о том, что сочетание полномочий указанных лиц по проверке исполнения обязательных требований и по рассмотрению дел о соответствующих правонарушениях «умалывает принцип презумпции невиновности и существенно ограничивает право лица, в отношении которого рассматривается дело, на беспристрастное, независимое, справедливое рассмотрение его дела, поскольку сотрудник контрольно-надзорного органа связан механизмом оценки эффективности и результативности его деятельности»³.

Согласно данной логике приемлемым вариантом устранения возможного влияния субъективных факторов, связанных с применением указанного механизма оценки деятельности инспектора,

¹ Содержащийся во введенной в 2011 г. ч. 3.1 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ перечень, состоявший из 13 видов контроля (надзора), дополнен еще 10 видами контроля (надзора), при осуществлении которых не применяются положения названного закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок (ссылки на нормативные правовые акты приведены по состоянию на 23 января 2021 г.).

² См.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 16.

³ Зырянов С.М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа. С. 100–110.

является в том числе формирование комплексной системы показателей, позволяющих оценивать эффективность и результативность этой деятельности, интерпретация целевых значений которых должна осуществляться с учетом приоритета профилактических мероприятий, минимизации административных и финансовых издержек контролируемых лиц и обеспечения общественно значимых результатов.

Административная ответственность — одно из важнейших средств обеспечения осуществляемой в стране регуляторной политики. Укрепление законности в сфере контроля (надзора) является надежным средством обеспечения защиты прав и законных интересов как подконтрольных субъектов, так и иных лиц, участвующих в отношениях, связанных с производством и реализацией товаров, работ и услуг.

Анализ применения отдельных норм КоАП РФ, устанавливающих ответственность за нарушение обязательных требований, показывает следующее:

- усиление административной ответственности главным образом посредством увеличения размеров административных штрафов обеспечивает сокращение количества правонарушений по целому ряду статей. Вместе с тем увеличение размеров штрафных санкций должно быть обоснованным и соотноситься с возможностью исполнения данного вида наказания — как добровольного, так и принудительного;

- установление существенных административных наказаний направлено на устрашение нарушителя и удержание его от новых правонарушений. При этом нельзя не учитывать возможные негативные социальные последствия увеличения размеров административных штрафов для предприятий и других организаций, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат государственному контролю (надзору), муниципальному контролю, а также для их должностных лиц;

- посредством введения новых составов административных правонарушений достигается оптимальная дифференциация административной ответственности с учетом общественной вредности противоправных действий (бездействия) контролируемых лиц;

- наблюдается уменьшение количества совершаемых контролируемыми лицами повторных правонарушений. Административно-правовая норма содержит моральную оценку возможных альтернатив социального поведения контролируемых лиц, что предопределяет

ляет ее позитивное влияние. Наряду с таким пониманием содержания указанной нормы нельзя не учитывать в качестве средства борьбы с нарушениями законности в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля определенную роль убеждения и борьбы с нигилистическим отношением к закону посредством культурно-воспитательных и правовых мер.

Перечисленные обстоятельства указывают на возможность воздействия на противоправное поведение контролируемых лиц имеющимися средствами, а также подтверждают обоснованность выбора законодателем видов и размеров административных наказаний с учетом требований соразмерности и индивидуализации административной ответственности, возможности исполнения наказаний лицами, в отношении которых установлена административная ответственность. В конечном счете эффективность мер административного воздействия в большей степени зависит не от строгости санкций, а от правильного их выбора в отношении различных субъектов правонарушения. При этом на эффективность указанных мер оказывает влияние совокупность таких факторов, как «отсутствие (наличие) пробелов, определенность (неопределенность, недостаточная определенность) признаков состава правонарушения, полнота (неполнота, недостаточная полнота) регулирования, отсутствие или наличие противоречий с ранее принятыми нормами, "тяжесть" или "легкость" санкции и др.»¹. Законодатель учитывает, какие меры воздействия будут наиболее эффективными для борьбы с теми или иными видами правонарушений, и точно определяет вид принуждения в зависимости от оснований их применения.

Таким образом, в качестве оценки обоснованности мер административного принуждения, направленных на обеспечение соблюдения обязательных требований, можно сделать вывод о том, что применение норм об административной ответственности эффективно противодействует проявлениям противоправного поведения контролируемых лиц, связанным с нарушением обязательных требований, что не исключает дальнейшего совершенствования мер административной ответственности с учетом реализации положений нормативных правовых актов, устанавливающих требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

¹ Курагин Г.Г., Попов Л.Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 40. Данные авторы выделяют группу факторов правоприменителя, группу факторов правонарушителя, группу факторов применения нормы.

§ 2. УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Общественные отношения, сформировавшиеся в рамках реализации регуляторной политики Российской Федерации, охраняются нормами не только административного, но и уголовного законодательства. Необходимость защиты указанных социальных интересов обуславливает стремление органов власти к интенсификации уголовно-правового воздействия как целенаправленной активной деятельности государства, которая выражается в базирующемся на уголовном законе принуждающем влиянии в форме лишения или ограничения прав и свобод совершившего общественно опасное деяние лица. Исходя из этого проблема повышения эффективности уголовно-правового воздействия входит в число важнейших задач государственной политики¹.

Так, в Уголовный кодекс РФ (далее — УК РФ) включено более 120 статей, в которых установлена ответственность за нарушение обязательных требований. По этой причине оценка уголовно-правового воздействия и регулирования указанной сферы общественных отношений требует известного уровня обобщения, что позволит системно подойти к уяснению существа уголовной ответственности в рамках механизма реализации регуляторной политики.

В связи с этим представляется возможным представить классификацию (систематизацию) уголовно-правовых норм об ответственности за нарушение обязательных требований. При этом учеными применяются различные критерии (основания): непосредственный объект преступлений², способ совершения деяний³,

¹ См.: Аминов Д.И., Полищук Д.А. Секреты эффективности уголовно-правовой политики // Российский следователь. 2013. № 18. С. 11–14; Нудель С.Л. Уголовно-правовое воздействие в механизме обеспечения экономической безопасности (проблемы и тенденции законодательной регламентации) // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 106–119; Уголовно-правовое воздействие: монография / Г.А. Есаков, Т.Г. Понятовская, А.И. Рарог и др.; под ред. А.И. Рарога. М.: Проспект, 2012.

² См.: Уголовное право России. Особенная часть: учебник / под ред. А.И. Рарога. М., 1996. С. 145; Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: учебник / под ред. Г.Н. Борзенкова и В.С. Комиссарова. М., 1997. С. 247–248. Сомнения по поводу возможности сгруппировать хозяйственные преступления по непосредственному объекту высказывал Ю.В. Головлев (см.: Головлев Ю.В. Хозяйственные преступления // Государство и право. 1993. № 4).

³ См.: Уголовное право. Особенная часть: учебник для вузов / отв. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамова, П.П. Новоселов. М., 1997.

принципы осуществления экономической деятельности¹, природа социально-экономической деятельности², отрасли права³, регулирующая роль государства⁴. В отдельных случаях используется смешанный подход, включающий два критерия — объект посягательства и способ совершения преступления⁵. В научной литературе имеются многочисленные классификации, построенные на иных основаниях и значительно отличающиеся от классификаций, приводимых в работах по уголовному праву⁶.

Как представляется, в качестве основы классификации преступлений, посягающих на отмеченные общественные отношения, необходимо использовать структуру особенной части УК РФ, обусловленную содержанием объекта преступного посягательства.

Уголовный закон не содержит понятия «объект охраны». Но оно возникает вынужденно для обозначения охраняемых социальных явлений, перечисленных в ч. 2 ст. 2 УК РФ. Эти явления представляют собой институализированные социальные ценности и должны рассматриваться как реально существующие феномены, противостоящие уголовному праву, имеющие правовую оценку, отражающую степень и характер общественной опасности посягательства на объект; они разнообразны как в фактическом, предметном, так и в правовом выражении⁷.

Углубленное исследование указанных выше разделов УК РФ на предмет установления конкретных составов преступлений, связан-

1 См.: Лопашенко Н.А. Преступления в сфере экономической деятельности: понятие, система, проблема квалификации и наказания. Саратов, 1997. С. 42–43.

2 См.: Мишин Г.К. Проблемы экономической преступности (опыт междисциплинарного изучения). М., 1994. С. 45.

3 См.: Пинкевич Т.В. Уголовная ответственность за преступления в сфере экономической деятельности. Ставрополь, 1999. С. 10.

4 См.: Мельникова В.Е. Преступления в сфере экономической деятельности // Уголовное право России. Особенная часть: учебник (гл. 8) / отв. ред. Б.В. Здравомыслов. М., 1996. С. 178.

5 См.: Уголовное право. Особенная часть: учебник / под ред. В.Н. Петрашева. М., 1999. С. 218.

6 См., например: Исмагилов Р.Ф. Экономика и организованная преступность. СПб., 1997; Анненков С.И., Жирков В.Г., Рудь Е.М. Экономические преступления: понятие, классификация, способы совершения, выявление методами судебной бухгалтерии // Вопросы квалификации и расследования преступлений в сфере экономики: сборник научных статей по материалам Всероссийского научно-практического семинара (15–18 декабря 1998 г.). Саратов, 1999. С. 167–168.

7 См.: Жалинский А.Э. Уголовная политика и задачи уголовного права // Право и политика. 2006. № 6.

ных с нарушением обязательных требований, в условиях реализации регуляторной политики позволяет выделить их основные классификационные группы, направленные на охрану определенных защищаемых уголовно-правовыми средствами объектов.

Преступления в сфере экономической деятельности. Устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе и экономическая безопасность в ст. 25 и 26 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ названы в числе национальных интересов и приоритетов соответственно.

Несмотря на то что Российская Федерация продемонстрировала всему миру свою экономическую устойчивость и доказала способность противостоять внешнему санкционному давлению, в условиях стагнации и рецессии ведущих экономик мира, снижения устойчивости мировой валютно-финансовой системы, обострения борьбы за доступ к рынкам и ресурсам все большее распространение получает практика использования инструментов недобросовестной конкуренции, протекционистских мер и санкций, в том числе в финансовой и торговой сферах, для перехода Российской Федерации на новый уровень экономического развития и повышения качества жизни граждан государством принимаются комплексные меры².

Достижение целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации осуществляется путем решения следующих задач: институциональная и структурная перестройка национальной экономики на современной технологической основе; сохранение макроэкономической устойчивости, поддержание инфляции на стабильно низком уровне, обеспечение устойчивости рубля и сбалансированности бюджетной системы; ускорение темпов прироста инвестиций в основной капитал, доступности долгосрочного кредитования, защиты и поощрения капиталовложений; интенсивное технологическое обновление базовых секторов экономики (промышленность, строительство, связь, энергетика, сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых); создание на территории Российской Федерации благоприятной деловой среды, повышение привлекательности российской юрисдикции, деофшоризация экономики; поддержка, развитие и защита конкуренции на российском рынке, пресечение монополистической

¹ См.: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 3 июля 2021 г.).

² Там же.

деятельности и антиконкурентных соглашений, обеспечение равных условий и свободы экономической деятельности; повышение эффективности использования бюджетных средств и управления принадлежащими государству активами; совершенствование системы государственного контроля (надзора) в сфере экономической деятельности; снижение доли теневого и криминального секторов экономики и др.¹

Указанные задачи реализовываются в том числе посредством правового регулирования соответствующих экономических отношений и установления запретов, связанных с нарушением установленного порядка деятельности хозяйствующих субъектов.

Так, федеральный законодатель вправе определять порядок и условия осуществления предпринимательской деятельности, устанавливая с учетом специфики тех или иных видов такой деятельности дополнительные требования к занимающимся ею лицам — при соблюдении соответствия вводимых ограничений конституционно закрепленным критериям. Осуществляя регулирование и защиту права на занятие предпринимательской деятельностью, законодатель на основе принципа юридического равенства обязан обеспечивать баланс прав и обязанностей всех участников рыночных отношений. В случае необходимости защиты общих (общественных) интересов в той или иной сфере он вправе использовать в регулировании соответствующих отношений сочетание частноправовых и публично-правовых элементов, которое наиболее эффективным образом будет обеспечивать взаимодействие частных и публичных интересов в данной сфере².

Так, например, помимо положений ГК РФ важнейшее значение для регулирования сферы экономической деятельности имеют нормы федеральных законов от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»³, от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»⁴, от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных

¹ Там же.

² См.: Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов) (одобрено решением от 17 декабря 2020 г.). URL: <http://www.ksrf.ru> См. также постановления Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П, от 13 июля 2010 г. № 16-П, от 20 декабря 2011 г. № 29-П и др.

³ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

предпринимателей»¹, от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»², от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³ и др.

Кроме того, законодатель правомочен устанавливать в законе ответственность за уголовные правонарушения, а также определять, какие меры государственного принуждения подлежат использованию в качестве средств реагирования на те или иные деяния и при каких условиях возможен отказ от их применения⁴.

В Уголовном кодексе РФ ответственность за нарушение обязательных требований в сфере экономики закреплена в ст. 169–171.4, 172.1–172.3, 173.1, 173.2, 174, 174.1, 176–178, 180, 181, 183, 185–185.6, 186, 187, 189–199.4, 200.1–200.6, 201.1, 202⁵.

Следовательно, законодательное закрепление уголовной ответственности свидетельствует о достижения соответствующим деянием такого уровня общественной опасности, при котором требуется использование государственных сил и средств для восстановления нарушенных общественных отношений. Исходя из этого, государство, действующее в публичных интересах защиты нарушенных преступлением прав граждан и организаций, восстановления социальной справедливости, общего и специального предупреждения правонарушений, выступает в качестве стороны уголовно-правовых отношений, возникающих в результате совершения преступления, наделенной правом подвергнуть лицо, совершившее преступление, публично-правовым по характеру мерам уголовно-правового воздействия⁶.

Так, о высоком уровне общественной опасности экономических преступлений свидетельствует констатация в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации высокого уровня преступности в отдельных сферах: против собственности,

¹ СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3431.

² СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

³ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

⁴ См. определения Конституционного Суда РФ от 21 июня 2011 г. № 860-О-О, от 16 июля 2013 г. № 1226-О, от 29 марта 2016 г. № 634-О, от 28 февраля 2017 г. № 459-О, от 26 марта 2019 г. № 650-О и др.

⁵ См. подробнее: Научно-практический комментарий к главе 22 «Преступления в сфере экономической деятельности» Уголовного кодекса Российской Федерации: в 2 т. / А.А. Гравина, О.А. Зайцев, М.Г. Жилкин и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, О.А. Зайцев, С.Л. Нудель. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2020.

⁶ См. постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2005 г. № 7-П.

в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в кредитно-финансовой сфере. Кроме того, отмечается число преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий.

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года¹ также к основным вызовам и угрозам экономической безопасности отнесены высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере и сохранение значительной доли теневой экономики.

Анализ статистических показателей правоохранительной деятельности показывает, что за последнее десятилетие число регистрируемых преступлений экономической направленности сократилось примерно в три раза (в 2020 г. — 105 480, в 2010 г. — 276 435). В то же время наблюдается рост материального ущерба от указанных общественно опасных деяний (в 2020 г. материальный ущерб от экономических преступлений составил 339,5 млрд руб., в 2010 г. — 176,4 млрд руб.)².

Экологические преступления. Поскольку эксплуатация природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, публичная власть, несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков³.

Охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата, а также экологическая безопасность и рациональное природопользование в ст. 25 и 26 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации⁴ названы в числе национальных интересов и приоритетов соответственно. Кроме того, снижение уровня преступности в сферах использования земельных, лесных, водных и водных биологических ресурсов названо в числе задач государственной политики (п. 47).

¹ См.: Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

² По данным ГИАЦ МВД России.

³ См. постановления Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П, от 5 марта 2013 г. № 5-П, от 2 июня 2015 г. № 12-П.

⁴ См. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Согласно п. 5 и 6 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (около 15% территории страны), оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам. При этом сохраняются угрозы экологической безопасности несмотря на принимаемые меры по снижению уровней воздействия на окружающую среду химических, физических, биологических и иных факторов, по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах, по адаптации отраслей экономики к неблагоприятным изменениям климата¹.

Для достижения необходимого уровня экологической безопасности в Стратегии определены следующие основные задачи: предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах, восстановление водных экосистем; предотвращение дальнейшего загрязнения и уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населенных пунктах; эффективное использование природных ресурсов, повышение уровня утилизации отходов производства и потребления; ликвидация накопленного вреда окружающей среде; предотвращение деградации земель и почв; сохранение биологического разнообразия, экосистем суши и моря; смягчение негативных последствий воздействия изменений климата на компоненты природной среды.

Данные меры реализуются посредством соответствующего отраслевого правового регулирования на законодательном (федеральные законы от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»², от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»³, Водный кодекс РФ от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ⁴, Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ⁵ и др.) и подзаконном уровнях. Соответственно за нарушение предписаний и запретов,

¹ См.: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

⁵ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

предусмотренных в указанных правовых актах, установлена уголовная ответственность (ст. 243.2, 243.3, 246–262 УК РФ).

Количество зарегистрированных экологических преступлений за последние 10 лет сократилось примерно в два раза (в 2020 г. — 22 676, в 2010 г. — 39 155). Вместе с тем отмечается рост причиненного ими материального ущерба (в 2020 г. — 19,5 млрд руб., в 2010 г. — 18,2 млрд руб.)¹.

Преступления, связанные с нарушением правил безопасности. Устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе, а также научно-технологическое развитие в ст. 25 и 26 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации² названы в числе национальных интересов и приоритетов соответственно. В Стратегии (п. 43) обоснованно в числе основных выделяются угрозы, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера, в том числе вследствие изменения износа инженерно-технической и транспортной инфраструктуры. При этом к задачам государственной политики отнесены повышение безопасности дорожного движения, эффективности мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного характера, прогнозирование влияния последствий изменения климата на состояние опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, транспортного комплекса, объектов жизнеобеспечения населения (п. 47).

Следует отметить высокую степень общественной опасности и распространенности преступлений в сфере соблюдения правил безопасности (ст. 109, 118, 122, 136–138.1, 144.1, 143, 145, 145.1, 146, 147, 215–217.2, 218–220, 225, 228.1, 228.2, 228.4, 231, 233–236, 238, 238.1, 243.1, 272, 274, 274.1, 292.1, 293, 330 УК РФ). В соответствии с п. 8 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, несмотря на принимаемые государством и обществом усилия, направленные на борьбу с преступными и иными противоправными посягательствами, предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, необходимый уровень обеспечения общественной безопасности не достигнут³.

¹ По данным ГИАЦ МВД России.

² См.: Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 3 июля 2021 г.).

³ См. Концепцию общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685).

Более того, приоритет обеспечения безопасности дорожного движения как одного из важнейших направлений внутренней политики Российской Федерации и Стратегии безопасности дорожного движения на 2018–2024 годы¹ обусловлен величиной социального, материального и демографического ущерба, который наносят дорожно-транспортные происшествия². При этом согласно Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года³ важную роль в социально-экономическом развитии страны играет безопасность транспортной системы. Необходимый уровень такой безопасности достигается в том числе за счет установления в уголовном законодательстве ответственности за нарушение обязательных требований в сфере эксплуатации транспортных средств (ст. 263, 263.1, 266, 271, 271.1 УК РФ).

Сущностной особенностью данных норм и их основным признаком выступает специфика конструкции конкретных составов преступлений, характеризующихся бланкетностью. В результате такой признак позволяет предусматривать в структуре УК РФ нормы ответственности за нарушение правил, регламентированных в иных отраслях права, что отражает определенную степень междисциплинарности правового регулирования юридической ответственности в механизме реализации регуляторной политики Российской Федерации.

При этом важно отметить наметившуюся в последнее время тенденцию, направленную на расширение области применения административной преюдиции проанализированных групп составов преступлений. По смыслу уголовного закона административная преюдиция в уголовном праве представляет собой привлечение лица к уголовной ответственности, если оно в течение определенного периода после совершения конкретного административного правонарушения совершит такое же правонарушение. В постановлении от 10 февраля 2017 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина» Кон-

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы» // СЗ РФ. 2018. № 5. Ст. 774.

² См.: Майоров В.И., Иванова С.И. Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: основные риски // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 9–14.

³ См.: Распоряжение Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5977.

ституционный Суд РФ разъяснил понятие административной преюдиции, отметив, что противоправное деяние в данном случае совершается лицом, ранее уже подвергавшимся административно-деликтному преследованию и наказанию за аналогичные деяния, то есть имеющим специальную административную наказанность.

Помимо этого Конституционным Судом РФ отмечается, что, являясь исключительной формой публично-правового реагирования на противоправное поведение, меры уголовной ответственности подлежат применению лишь при невозможности обеспечить должную охрану общественных отношений с помощью правовых средств иной отраслевой принадлежности. Конституционная обоснованность мер уголовной ответственности предопределяется тем, насколько опасность деяния действительно требует его криминализации; насколько меры ответственности пропорциональны характеру и степени общественной опасности данного преступления; насколько составообразующие признаки, позволяющие отграничивать совершенное деяние от иных противоправных, а тем более законных деяний, недвусмысленно определены в уголовном законе, а также насколько непротиворечиво он соотносится с общей системой правового регулирования¹.

В развитие данной позиции необходимо согласиться с тем, что проблема смежных составов преступлений и административных правонарушений должна рассматриваться с позиций уголовной политики. Исходя из принципа экономии уголовной репрессии, законодатель предусматривает за нарушение многочисленных правил меры административной ответственности, а уголовно-правовой механизм включается только в случаях, когда нарушение таких правил угрожает общественной безопасности или причиняет существенный вред общественным отношениям².

Анализ изменений, внесенных в уголовный закон в последнее десятилетие, позволяет отметить, что одной из тенденций уголовно-правового реформирования является возврат к идее конструирования составов преступлений в сфере экономической деятельности с административной преюдицией³ (например, ст. 171⁴ «Незаконная

¹ См. постановления Конституционного Суда РФ от 27 мая 2008 г. № 8-П, от 13 июля 2010 г. № 15-П, от 17 июня 2014 г. № 18-П, от 16 июля 2015 г. № 22-П и др.

² См.: Шергин А.П., Шергина К.Ф. Проблемы интеграции административной и уголовной ответственности // Научный портал МВД России. 2010. № 4 (12). С. 17.

³ См.: Уголовный закон и экономическая деятельность (соотношение частных и публичных интересов): научно-практическое пособие / В.Ю. Артемов, Н.А. Го-

розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции», ст. 191 «Незаконный оборот янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, драгоценных металлов, драгоценных камней либо жемчуга», ст. 193 «Уклонение от исполнения обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации» УК РФ).

Вне зависимости от отношения к определенной классификационной группе признаком составов преступлений, связанных с нарушением обязательных требований, как правило, является их совершение специальным субъектом, а именно лицом, на которого возложена соответствующая обязанность по выполнению тех или иных регуляторных правил и предписаний¹.

Буквальное понимание данного аспекта может привести к выводу о том, что такой субъект должен быть непосредственно отражен в конструкции состава того или иного преступления либо быть обязанным исполнять регуляторные нормы *ex officio*, то есть в силу определенного приобретаемого на основании закона статуса (регистрация в качестве предпринимателя, наличие удостоверения на управление транспортным средством и др.). Отчасти данный тезис подтверждается анализом конструкций отдельных составов преступлений, входящих в указанные выше классификационные группы.

Например, в качестве субъекта отдельных составов преступлений, входящих в первую классификационную группу, указаны: в ст. 176 УК РФ — индивидуальный предприниматель и руководи-

лованова, А.А. Гравина и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, О.А. Зайцев, С.Л. Нудель. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020. С. 69; Решетников А.Ю. Уголовный проступок и неоконченное преступление: точки соприкосновения // Уголовное право. 2017. № 4. Следует отметить, что не всеми учеными-юристами поддерживается идея о введении административной преюдиции (см., например: Кибальник А.Г. Недопустимость административной преюдиции в уголовном законодательстве // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2013. № 2; Лопашенко Н.А. Административной преюдиции в уголовном праве — нет! // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 3).

¹ См.: Уголовное право России: Общая и Особенная части: учебник / отв. ред. Ю.В. Грачева, А.И. Чучаев. М., 2017; Сычев П.Г. Производство по уголовным делам о преступлениях в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности: дифференциация по предмету или субъекту? // Закон. 2020. № 2. С. 132–140; Терновая О.А. Экологическая ответственность юридических лиц: проблемы теории и практики // Судья. 2017. № 9. С. 22–26; Жукова А. ДТП Михаила Ефремова — правовой анализ ситуации и аналогов // Административное право. 2020. № 4. С. 41–46.

тель организации¹, в ст. 170.2 УК РФ — кадастровый инженер. Более того, в соответствии с разъяснениями Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики совершение указанных преступлений в составе группы лиц может быть установлено лишь в том случае, если все субъекты преступления являются специальными². Однако такая ситуация характерна не для всех составов преступлений.

Например, традиционно в науке уголовного права считается, что субъект преступления, регламентированного ст. 193 УК РФ, специальный, так как он официально должен нести соответствующую обязанность по возвращению денежных средств. Тогда субъектом данного преступления являются руководитель организации, не возвративший из-за границы иностранную валюту, иные представители таких организаций, которые наделены полномочиями по исполнению требований валютного законодательства. Однако требования законодательства в сфере валютного контроля и валютного регулирования обращены не только к руководителям организаций, то есть к юридическим лицам. Согласно нормативным предписаниям Банка России не исключаются случаи распространения соответствующих требований на индивидуальных предпринимателей и даже на физических лиц, занимающихся частной практикой³. Последнее не столь очевидно при обращении к анализу конструкции состава преступления, регламентированного ст. 193 УК РФ, что негативно сказывается на эффективности правоприменительной деятельности.

Более глубокий анализ составов преступлений, связанных с нарушением обязательных требований, приводит к выводу о необходимости широкого понимания субъекта, поскольку, несмотря на

¹ См.: Долгих Т.Н. Понятие и признаки субъекта преступления. Особенности специального субъекта преступления // СПС «КонсультантПлюс».

² См. пункт 9.1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 ноября 2016 г. № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности». См. также о сложностях, возникающих в правоприменительной деятельности: Головки Л.В. Концептуальные основы уголовной политики в сфере экономики // Закон. 2011. № 9. С. 55–56.

³ См. пункт 1.5 Инструкции Банка России от 16 августа 2017 г. № 181-И «О порядке представления резидентами и нерезидентами уполномоченным банкам подтверждающих документов и информации при осуществлении валютных операций, о единых формах учета и отчетности по валютным операциям, порядке и сроках их представления».

разные позиции ученых¹, таковым может также выступать лицо, не уполномоченное на законных основаниях исполнять регуляторные предписания и напрямую не связанное с номинальным (фактическим) исполнителем преступления. Например, по приговору Советского районного суда г. Рязани от 14 августа 2018 г. по делу № 1-138/2018 за совершение преступления, предусмотренного ст. 187 УК РФ, осуждены учредитель общества с ограниченной ответственностью, а также фактические руководитель и бухгалтер фирмы, которые не состояли в каких-либо юридических отношениях с обществом, но руководили им *de facto*².

Это означает, что признак специального субъекта перечисленных классификационных групп преступлений является обязательным лишь по общему правилу, из которого усматриваются определенные исключения. В действительности буквальное следование узкому подходу определения субъекта преступления в качестве специального представляет собой некую формализацию и обобщение практики, но тем не менее не может претендовать на исключительность.

С данных позиций следует признать правомерным расширительное толкование понятия специального субъекта указанных преступлений, при котором к таковому относятся не только лица, обязанные на законных основаниях исполнять те или иные регуляторные правила и предписания, но и лица, которые в случае осуществления той либо иной деятельности на легальной основе обладали бы такими обязанностями в связи с совершаемыми ими действиями.

Последнее не всегда учитывается при производстве по конкретным делам, а равно законодателем, что может приводить к возникновению коллизий в правоприменительной деятельности, в том числе к нарушению принципа единства судебной практики.

В связи с анализом субъектов преступлений, связанных с нарушением обязательных требований, дополнительно обратим внима-

¹ См., например, по вопросу определения субъекта преступления, предусмотренного ст. 250 УК РФ: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.А. Есакова. М., 2017. С. 521; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: научно-практический (постатейный) / под ред. С.В. Дякова, Н.Г. Кадникова. М.: Юриспруденция, 2013. С. 731; Зверева А.И. Экологические преступления, посягающие на безопасность водных объектов: характеристика и разграничение со смежными деликтами: монография / под ред. Ю.В. Грачевой. М.: Проспект, 2019.

² Официальный интернет-портал Советского районного суда г. Рязани: <http://sovetsky.riz.sudrf.ru/> (дата обращения: 28 июня 2021 г.).

ние на то, что в доктрине уголовного права дискуссия выстраивается также относительно вопроса об определении такого признака их субъективной стороны, как форма вины¹.

Анализ конструкций отмеченных составов преступлений показывает, что некоторые из них содержат прямое указание на форму вины совершаемых действий. Например, данное обстоятельство раскрывается в диспозициях ст. 143, 216, 217, 263, 263¹ УК РФ. Вместе с тем имеются примеры указания на форму вины не в конкретной норме Особенной части УК РФ, как это предписывают положения ст. 24 УК РФ, а в разъяснениях по вопросам судебной практики.

Так, согласно п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» содержание деяния, способы его совершения и иные признаки объективной стороны состава экологического преступления могут свидетельствовать о неосторожной форме вины по преступлениям, предусмотренным ст. 246, 247, 248, 250 УК РФ, даже несмотря на отсутствие соответствующего указания в диспозиции указанных статей. Нарушение правил оборота наркотических средств и психотропных веществ может быть также совершено лицом по неосторожности, хотя диспозиция ч. 1 ст. 228² УК РФ не раскрывает форму вины².

По этой причине, несмотря на то обстоятельство, что речь в данном случае идет о регуляторных правилах и предписаниях, которые лицо как бы должно знать и исполнять, что предполагает

¹ См.: Жеребцов А.Н., Менкенов А.В., Ротко С.В., Тимошенко Д.А. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс»; Донец С.П. Квалификация преступлений и назначение наказания при наличии квалифицирующих (привилегизирующих) признаков с умышленной и неосторожной формой вины: теоретико-прикладные вопросы // Российский следователь. 2019. № 1. С. 51–57; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.А. Есакова. М.: Проспект, 2021; Фармацевтическое уголовное право России: монография / А.А. Бимбинов, В.Н. Воронин, Т.Г. Понятовская и др.; отв. ред. А.И. Рапог. М.: Проспект, 2019; Акопджанова М.О. Уголовно-правовая защита прав потребителей // Российская юстиция. 2019. № 9. С. 22–24; Наумова О. Валюта // Административное право. 2019. № 3. С. 93–111.

² См. пункт 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами».

умышленность действий при их нарушении, допустимо считать вероятным совершение тех либо иных деяний, относящихся к одной из перечисленных выше классификационных групп, при любой форме вины, даже несмотря на то, что в конструкции конкретного состава преступления отсутствует специальное указание в соответствии с ч. 2 ст. 24 УК РФ.

Соответственно, учитывая динамизм регуляторной политики, необходимо отметить, что сопутствующие ей процессы криминализации и декриминализации неразрывно связаны с оценкой степени общественной опасности того или иного деяния в контексте его распространения и динамики, возможности для успешной борьбы с ними не уголовно-правовыми мерами. Как следствие в качестве основной цели уголовной политики на современном этапе в контексте анализируемой проблематики выступает создание целостной системы уголовно-правовых запретов, обладающих некоей характеристикой стабильности. Иными словами, качественная криминализация (декриминализация) «должна носить временный и исключительный характер»¹, а современная уголовная политика должна быть не статичной, а качественно реагировать на динамику преступности и развитие социально-экономических отношений².

Анализ уголовного законодательства об ответственности за нарушение обязательных требований позволяет выявить проблему, которая «заключается не столько в дефиците самих уголовно-правовых норм»³, сколько в насущной целесообразности их совершенствования и корректировки в целях своевременного противодействия возникающим рискам и угрозам государственной, общественной, экологической и экономической безопасности, обеспечения согласованности с иными уголовно-правовыми нормами, нормами регулятивного законодательства, а также в оптимизации правоприменения⁴.

Таким образом, совершенствование уголовно-правового воздействия в механизме обеспечения реализации регуляторной поли-

¹ Дагель П. С. Проблемы советской уголовной политики. Владивосток: Дальневосточный университет, 1982. С. 57.

² См.: Нудель С. Л. Уголовно-правовое воздействие в механизме обеспечения экономической безопасности (проблемы и тенденции законодательной регламентации) // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 106–119.

³ См.: Гаухман Л. Д., Максимов С. В. Уголовно-правовая охрана финансовой сферы: новые виды преступлений и их квалификация: научно-практическое пособие. М.: Учебно-консультационный центр ЮрИнфор, 1995. С. 8.

⁴ См.: Нудель С. Л. Уголовно-правовая охрана финансовых отношений / под ред. Г. Ю. Лесникова. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2016. С. 63.

§ 2. Уголовная ответственность за нарушение обязательных требований

тики следует выстраивать в едином комплексе мер по обеспечению национальной безопасности с учетом национальных интересов, внутренних и внешних угроз. В связи с этим целесообразно совершенствовать правовые основы обеспечения национальной безопасности посредством оптимизации уголовного и регуляторного законодательства и непосредственное правоприменение путем выработки наиболее эффективных средств борьбы с преступностью.

Глава 5

РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА В МЕЖДУНАРОДНОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ПРАВЕ

Во второй половине XX в. в западной юриспруденции сформировалась концепция регуляторного государства (regulatory state)¹, отразившая новые подходы к субъектам управленческого воздействия, методам определения и реализации государственной политики в сфере экономики. Государственное вмешательство органов исполнительной власти в общественную жизнь сначала дополнялось, а затем во многом было заменено регулированием, которое осуществляется автономными административными агентствами, использующими методы «длинной руки» и поощрения лучших практик, предполагает не столько закрепление общеобязательных предписаний, сколько определение целей и задач деятельности, выработку индикаторов и стандартов развития, ставит и разрешает проблемы эффективности правотворчества и правоприменения.

Большинство государств пришли к пониманию того, что нужно формировать рационально определенную регуляторную политику, которая станет «систематической разработкой и применением общегосударственных средств и институтов в целях формирования методов использования государством своих регуляторных полномочий»². Многие страны прошли путь эволюции регуляторной политики от дерегулирования (less regulation) к «лучшему», качественному (better regulation), а затем к «умному» (smart) регулированию³.

¹ См. об этом, например: Anderson J.E. The Emergence of the Regulatory State. Wash., 1962; Glaeser E.L. The rise of the regulatory state. URL: <http://www.nber.org/paper/w8650>; Levi-Faur D. The Odyssey of the Regulatory State. Episode One: The Rescue of the Welfare State // Jerusalem Papers in Regulation & Governance. Working Paper No. 39. November 2011; Lodge M. From Varieties of the Welfare State to Convergence of the Regulatory State? The 'Europeanisation' of Regulatory Transparency // Queen's Papers on Europeanisation. 2001. No 10.

² Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах — членах ОЭСР. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42051724.doc>

³ См.: Малышев Н. Указ. соч.; Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Указ. соч. С. 9.

§ 1. РАЗВИТИЕ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В ДОКУМЕНТАХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Регуляторная политика получила поддержку международных организаций, прежде всего ООН и ОЭСР.

Принципы регуляторной политики развивает ООН. В предложенной *Программой развития ООН* в 1997 г.¹ концепции хорошего правления (Good Governance) особое внимание обращалось на необходимость учета социальных требований в сфере экономики, демократизации процесса принятия регуляторных норм и оценки регулирования по качественным показателям общественного развития, таким как подотчетность, открытость, правомерность, ответственность, инклюзивность, эффективность, результативность и партисипативность².

Ученые, неоднозначно оценив выдвинутую концепцию, отмечали аморфность ее основных понятий-принципов и различное их понимание как международными организациями (ООН, Еврокомиссией и ОБСЕ), так и национальными правительствами. Но, вероятно, ориентация концепции на общие принципы, допускающая возможность неоднозначной их трактовки, и оказалась наиболее востребованной. Многие страны обратили внимание на демократический потенциал концепции и стали совершенствовать на ее основе собственные публично-правовые институты, а публичное управление трактовать как партисипативное, которое базируется на участии граждан в процессе подготовки, принятия и исполнения решений. При указанном ценностно-ориентированном подходе эффективность государственного управления и демократичность считаются обусловливающими друг друга феноменами.

Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) отражает вопросы регуляторной политики в ежегодных докладах о мировых инвестициях, а также в докладах о технологиях и инновациях.

В частности, в докладе о мировых инвестициях ЮНКТАД 2018 г., посвященном развитию инвестиций и новым промышленным по-

¹ UNDP. Governance for Sustainable Human Development. Jan., 1997. URL: <http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20on%20Governance/GOVERN~2.PDF>

² См. об этом, например: Promoting good governance. European Social Fund thematic paper. European Commission, 2014; Писаревский Е.Л. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. 2013. № 10.

литикам¹, показана числовая динамика мер регуляторной политики во всем мире. В докладе о мировых инвестициях ЮНКТАД 2019 г., посвященном специальным экономическим зонам², обращается внимание на дальнейшее увеличение регуляторных ограничений в мире, а также рассматриваются особенности регуляторной политики в отношении специальных экономических зон. В докладе о мировых инвестициях ЮНКТАД 2020 г., посвященном влиянию пандемии на мировое производство в 2020 г.³, отмечено усиление регуляторных мер в условиях пандемии и указано на необходимость сохранения регуляторного пространства для реализации международных инвестиционных соглашений.

В докладе о технологиях и инновациях ЮНКТАД 2018 г.⁴ отмечено, что эффективная инновационная система требует создания благоприятных условий, в том числе нормативно-правовой базы, которая должна обеспечить стабильную и предсказуемую среду для субъектов инноваций. В докладе о технологиях и инновациях ЮНКТАД 2021 г.⁵ обращается внимание на значимость такого инструмента регуляторной политики, как технологическая оценка: международное сообщество должно поддерживать инициативы по стратегическому прогнозированию и технологической оценке, чтобы лучше понять социально-экономические и экологические последствия новых и инновационных технологий.

Постоянным и приоритетным объектом своих исследований считает регуляторную политику *Организация экономического сотрудничества и развития* (далее — ОЭСР). В целях помощи государствам в деле улучшения качества регулирования ОЭСР разрабатывает программы проведения регуляторных реформ, обращает внимание на социальные задачи экономической политики, предлагает пересматривать правила, создающие неоправданные (не необходимые) препятствия конкуренции, инновациям и экономическому росту.

¹ World Investment Report 2018. Investment and New Industrial Policies. URL: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2018>

² World Investment Report 2019. Special Economic Zones. URL: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2019>

³ World Investment Report 2020. International Production Beyond the Pandemic. URL: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>

⁴ Technology and Innovation Report 2018. Harnessing Frontier Technologies for Sustainable Development. URL: <https://unctad.org/webflyer/technology-and-innovation-report-2018>

⁵ Technology and Innovation Report 2021. Catching technological waves: Innovation with equity. URL: <https://unctad.org/webflyer/technology-and-innovation-report-2021>

С середины 1990-х гг. ОЭСР разрабатывала показатели качества регулирования, публикуя соответствующие доклады в 1995 и 2002 гг. В 2008 году было подготовлено Вводное руководство ОЭСР по проведению анализа результатов регуляторной деятельности, в котором давались методические рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы регулирования бизнеса.

В 2012 году Совет ОЭСР принял Рекомендации по регуляторной политике и управлению¹, подчеркнув значимость высших политических решений по регуляторной политике, которые должны определять процесс регулирования и обеспечивать его качество. Совет ОЭСР полагает, что целесообразно сокращать объем регулирования в сфере экономики, не допускать дублирования и противоречий. Ведущими принципами регуляторной политики провозглашены открытость, транспарентность и участие. Подчеркивается значимость институтов и механизмов контроля за целями, процедурами, качеством регуляторной политики и ее реализацией. Оценка регулирующего воздействия должна проводиться в процессе как формулирования, так и реализации регуляторной политики. Систематический контроль нужно осуществлять за издержками, выгодами и эффективностью норм, а также за законностью и процедурной справедливостью регулирования, обеспечивать доступность результатов контроля для граждан и бизнеса, публиковать отчеты об осуществлении регуляторной политики. Крайне значимой признается координация наднационального, национального и регионального уровней регулирования. Рекомендуется применять риск-ориентированный подход, оценивая риски доступа, менеджмента и коммуникаций в регуляторной политике.

В 2014 году были сформулированы основанные на передовых методах принципы ОЭСР в сфере правоприменительной практики и аудита, осуществляемого регуляторными органами.

В ОЭСР готовятся и публикуются обзоры качества регуляторной политики по странам², общие периодические обзоры развития регуляторной политики (2015 г.³, 2018 г.⁴), доклады и обзоры луч-

¹ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. 2012. OECD. URL: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

² Regulatory Policy by Country. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/by-country.htm>

³ OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>

⁴ OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

ших практик по отдельным инструментам регуляторной политики (например, по оценке регулирующего воздействия в 2020 г.¹).

В сентябре 2020 г. был опубликован доклад ОЭСР «Создание потенциала для разработки политики, основанной на фактических данных», в котором приводятся примеры данных, собираемых и используемых государственными органами для выстраивания долгосрочной политики².

В опубликованном в ноябре 2020 г. докладе ОЭСР «Формируя будущее регуляторов. Влияние новых технологий на регуляторов» отмечены ключевые вызовы для регуляторной политики, связанные с развитием технологий:

– постоянная необходимость быть в курсе последних технологических достижений, так как цифровые технологии обычно развиваются быстрее, чем регулирование;

– определение соответствующих моделей регулирования, учитывающих вторжение цифровых технологий и платформ в различные сектора, а также изменение отношений между потребителями и поставщиками;

– решение проблем правоприменения, поскольку традиционное правоприменение может оказаться неэффективным в контексте новых технологий;

– рассмотрение трансграничных аспектов технологий, поскольку цифровизация предоставляет бизнесу глобальные возможности и, как следствие, влияет на юрисдикционные границы.

Для решения данных проблем в докладе предложены следующие инструменты:

– гибкий дизайн регулирования, позволяющий формировать адаптируемую правовую базу;

– регулирование цифровых рынков, требующее соответствующих полномочий по проверке, сбору и анализу данных, а также соответствующих структур в регулирующих органах;

– обеспечение прогнозирования в регулировании, в том числе создание соответствующих подразделений в регуляторах³.

¹ OECD (2020), Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>

² OECD (2020), Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/86331250-en>

³ OECD (2020), Shaping the Future of Regulators: The Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/db481aa3-en>

Значение инструментов регуляторной политики в развитии сферы связи, информационных (цифровых) технологий значительно возросло в последние годы, что отражено с 2014 г. в руководствах и рекомендациях Глобального симпозиума регуляторов *Международного союза электросвязи* (Global Symposium for Regulators)¹. По международно-правовой природе указанные руководства представляют собой рекомендательные документы (soft law), однако они имплементируются в национальные стратегические документы регуляторов в сфере связи и информационных (цифровых) технологий.

В 2018 году в рекомендациях Глобального симпозиума регуляторов Международного союза электросвязи была выдвинута концепция «регулирование, основанное на данных» (regulation by data), подразумевающая не только максимально широкое и активное вовлечение участников правоотношений в публичные консультации, но и предоставление им подробной и прозрачной информации о возможных последствиях регулирования, чтобы они смогли сформировать собственное обоснованное мнение в процессе публичных консультаций².

В 2019 году Международный союз электросвязи разработал «Золотой стандарт» для сотрудничества между регулирующими органами³, в котором обоснована концепция так называемого совместного регулирования (collaborative regulation), основанного на взаимодействии регуляторов и поднадзорных организаций.

В Руководстве по лучшим практикам Глобального симпозиума регуляторов Международного союза электросвязи 2019 г. «Ускоренное обеспечение возможности установления цифрового соединения для всех» отражено семь принципов регулирования в условиях технологических вызовов. Так, для проведения цифровой трансформации политика и регулирование должны:

- 1) быть более целостными;
- 2) базироваться на консультациях и сотрудничестве;

¹ См.: Модернизация государственного регулирования деятельности в области связи: научно-практическое пособие / А.А. Ефремов, Ф.А. Лешенков, К.А. Мефодьева [и др.]; отв. ред. Л.К. Терещенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2020. С. 115–121.

² GSR-18 Best Practice Guidelines on New Regulatory Frontiers to Achieve Digital Transformation. URL: https://www.itu.int/net4/ITU-D/CDS/GSR/2018/documents/Guidelines/GSR-18_BPG_Final-E.PDF

³ Gold Standard for Collaboration amongst Regulators. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/2019/Documents/G5-Benchmark_atGSR19.pdf

- 3) основываться на фактической информации;
- 4) ориентироваться на результаты;
- 5) ориентироваться на стимулы;
- 6) быть гибкими, сбалансированными и отвечать своим задачам.

Седьмой принцип гласит, что основными целями политики и регулирования должны быть укрепление доверия и активизация участия¹.

Особое внимание в Руководстве по лучшим практикам уделено оценке регулирующего воздействия, указанной как среди критериев качества регулирования и функционирования рынка, так и среди регуляторных инструментов и подходов для создания возможности цифрового экспериментирования. К критериям качества регулирования отнесено также измерение регуляторной зрелости и уровней совместного регулирования.

Предложено создавать регуляторные дорожные карты, основанные на имеющихся достоверных показателях. Они могут оказывать регуляторным органам более быструю и адресную помощь в выполнении задач установления цифровых соединений.

Отмечена также значимость средств активизации участия заинтересованных сторон, таких как публичные слушания, круглые столы высокого уровня, семинары-практикумы с участием экспертов и форумы для разработчиков (хакатоны), которые открывают возможности объединения ресурсов и опыта для распространения информации о важных регуляторных решениях².

«Золотой стандарт цифрового регулирования», принятый на Глобальном симпозиуме регуляторов Международного союза электросвязи 2020 г.³, рекомендует применение следующих инструментов регуляторной политики:

- определение стратегий регулирования цифровой среды;
- охват полного цикла цифровых технологий и услуг — от разработки идеи до распространения, а затем до утилизации цифровых продуктов;

¹ GSR 2019 Best Practice Guidelines under the theme "Fast forward digital connectivity for all". URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/2019/Documents/GSR19BestPracticeGuidelines_E.pdf

² GSR 2019 Best Practice Guidelines under the theme "Fast forward digital connectivity for all". URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/2019/Documents/GSR19BestPracticeGuidelines_E.pdf

³ См.: Глобальный симпозиум для регуляторных органов (ГСП) 2020 года. Руководящие указания на основе примеров передового опыта. Золотой стандарт для цифрового регулирования. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Conferences/GSR/2020/Documents/GSR-20_Best-Practice-Guidelines_Final_R.pdf

§ 1. Развитие регуляторной политики в документах международных организаций

- максимальное увеличение преимуществ при сведении к минимуму вреда от цифровых технологий;
- открытый, всеохватный и прозрачный процесс регулирования;
- разнообразие форматов и режимов регулирования;
- наличие надлежащего управления и эффективных учреждений с соответствующими механизмами для совместных подходов к регулированию;
- доказательный подход;
- периодический анализ и пересмотр системы регулирования, включая отмену старых правил и принятие перспективных.

Вносят свой вклад в формирование и осуществление регуляторной политики и глобальные институты. *Всемирный банк* и *Международный валютный фонд* в соответствии с Вашингтонским консенсусом рассматривают проведение реформ дерегулирования в качестве необходимого условия выделения финансовых средств развивающимся государствам. Показатель качества регулирования (Regulatory Quality Ranking) является одним из индикаторов Индекса качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators), который ежегодно рассчитывается Всемирным банком¹.

Регуляторная политика формируется и реализуется также в решениях наднациональных сообществ, в том числе в решениях *Европейского союза*. Европейское законодательство, регулирующее экономические отношения, относится к вторичному праву ЕС и действует во всех сферах его компетенции: 1) исключительной (Таможенный союз, установление правил конкуренции, денежная политика, общая торговая политика); 2) совместной (смешанной) Союза и государств — членов ЕС (внутренний рынок, сельское хозяйство и рыболовство, окружающая среда, защита потребителей, транспорт, трансъевропейские сети, энергия); 3) координирующей (экономическая политика и политика занятости государств-членов); 4) поддержки, координации и дополнения деятельности государств-членов (содействие развитию промышленности, туризм); 5) внешней².

Регуляторная политика ЕС признает приоритет принципа свободы экономической деятельности и основывается на том, что внутренний рынок ЕС обеспечивает свободное передвижение товаров, услуг, лиц и капиталов. Прямое государственное вмешательство в

¹ URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi>. См. об этом: Индексы развития государств мира / под ред. Ю.А. Нисневича. М.: ВШЭ, 2014. С. 76–87.

² См.: Договор о функционировании Европейского союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (с изм. и доп.) (ст. 2–6) // СПС «КонсультантПлюс».

сферу экономики допускается в качестве исключения, когда необходимо решить конкретные задачи для защиты определенных публичных интересов. При этом и конкретные задачи, и публичные интересы могут определяться национальными политическими органами и национальным законодательством государств Европы. Законодательные акты ЕС, в свою очередь, выявляют в каждой сфере экономической деятельности те ценности, которые подлежат защите, а также «ориентиры и условия, необходимые для обеспечения сбалансированного прогресса во всех заинтересованных секторах»¹.

Действуя во исполнение указанных подходов, Еврокомиссия в 2007–2012 гг. осуществила масштабную программу сокращения административного бремени регулирования бизнеса. В систематически выпускаемых руководствах по качественному регулированию специальное приложение посвящается доказательственному регулированию.

В 2010 году Еврокомиссия опубликовала меморандум «по умному регулированию», установив, что умное регулирование (smart regulation) включает: 1) комплексную систему оценки регулирующего воздействия на всех этапах государственно-управленческого цикла — от проектирования актов и принятия решений до ретроспективной расчистки и упрощения действующего законодательства; 2) институты сотрудничества исполнительных, законодательных и контрольных органов стран — членов ЕС; 3) системы участия в публичном управлении групп интересов и граждан². Идеология «умного регулирования» была включена в Стратегию Евросоюза до 2020 г.³

Евразийский экономический союз также уделяет внимание регуляторной политике и ее инструментам. Раздел Регламента работы ЕЭК посвящен оценке регулирующего воздействия решений Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности⁴. Оценка регулирующего воздействия является обязательным этапом подготовки соответствующих решений Комиссии и включает публичное обсуждение с заинтересованными лицами, прежде всего с субъектами предпринимательской деятельности, а также подготовку на этой основе структурированной оценки проекта решения Комиссии.

¹ Статья 26 Договора о функционировании Европейского союза.

² См. подробнее: Карпова П.Г., Цыганков Д.Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент “smart regulation” // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 5–34.

³ URL: http://ec.europa.eu/europe2020/index_n.htm

⁴ URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/>

ЕЭК публикует ежегодные доклады, отражающие данные по проведению публичных обсуждений проектов решений Комиссии (табл. 2)¹.

Таблица № 2

**Сведения о публичных обсуждениях проектов решений
Евразийской экономической комиссии**

Год	Число публичных обсуждений проектов решений ЕЭК	Число физических и юридических лиц государств — членов ЕАЭС, участвовавших в публичных обсуждениях
2015	94	317
2016	34	65
2017	86	248
2018	49	254
2019	46	108

Однако ЕАЭС до настоящего времени не проводил общего анализа инструментов регуляторной политики².

В 2017 году Евразийская экономическая комиссия опубликовала доклад «Барьеры, изъятия и ограничения Евразийского экономического союза»³. В мае 2021 г. Высший Евразийский экономический совет одобрил доклад ЕЭК о мониторинге исполнения в 2019–2020 гг. Правил регулирования торговли услугами, учреждения и

¹ Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2015 году»; Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2016 году»; Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2017 году»; Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2018 году»; Ежегодный отчет ЕЭК «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2019 году». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/>

² См.: Ефремов А.А. Конкуренция юрисдикций на пространстве Евразийского экономического союза: аналитическая записка. М.: Российский совет по международным делам, 2017; Yefremov A. Regulatory Competition in the Digital Economy of the Eurasian Economic Union // From Policy Design to Policy Practice. E-Proceedings of the 27th NISPAcee Annual Conference. May 24–26, 2019 Prague, Czech Republic. URL: <https://www.nispa.org/files/conferences/2019/e-proceedings/e-proceedings-NISPAcee-Conference-2019.html>

³ URL: <https://barriers.eaeunion.org/ru-ru/Documents/>

деятельности¹. В докладе о мониторинге исполнения отмечено, что по аналогии с российской и казахстанской процедурами оценки регулирующего воздействия (анализа регуляторного воздействия) в Республике Армения, Республике Беларусь и Кыргызской Республике утверждены порядок, сроки и случаи проведения оценки регулирующего воздействия проектов законодательных актов, оказывающих влияние на бизнес. В Республике Беларусь и Кыргызской Республике усовершенствованы процедуры участия в публичных обсуждениях проектов актов, в том числе с помощью ресурсов сети «Интернет», а в Республике Казахстан размещаются в открытом доступе не только проекты нормативных правовых актов, но и заключения об анализе регуляторного воздействия на эти проекты.

Таким образом, ключевые принципы регуляторной политики и правила применения ее отдельных инструментов вырабатываются главным образом ОЭСР. Эта организация проводит выявление и анализ лучших практик регуляторной политики на внутригосударственном уровне, а также публикует обзоры о применении отдельных регуляторных инструментов. На рекомендации, принятые Советом ОЭСР, ориентируются не только государства — члены ОЭСР, но и другие страны, а также международные организации. Аналогичный подход — внедрение принципов и инструментов регуляторной политики через рекомендательные документы — характерен и для Международного союза электросвязи.

В рамках ЕАЭС потенциал регуляторной политики только начинает проявляться. При этом перспективным видится усиление роли ЕЭК в отношении не только внедрения и развития оценки регулирующего и фактического воздействия в рамках самой комиссии, но и анализа, выявления и продвижения лучших практик регуляторной политики в государствах ЕАЭС.

§ 2. ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ ПО ФОРМИРОВАНИЮ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

В настоящее время большинство государств признают необходимость формирования государственной регуляторной политики, устанавливающей четкие и понятные для общества правила ведения бизнеса.

¹ См.: Мониторинг ЕЭК показал снижение регуляторной нагрузки на бизнес стран ЕАЭС. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/monitoring-eek-pokazal-snizhenie-regulyatornoj-nagruzki-na-biznes-stran-eaes/>

Государства по-разному определяют цели такой политики, хотя во всех странах с рыночной экономикой прослеживаются общие подходы к регулированию. Так, в 1993 г. Президент США Б. Клинтон ставил задачу формирования такой регуляторной политики, которая признавала бы частный сектор и рынок лучшими инструментами экономического роста, уважала роль правительств штатов, органов местного самоуправления и органов общин, а также формировала эффективные, последовательные, разумные и понятные правила¹. Закон Украины от 11 сентября 2003 г. № 1160-IV «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» 2003 г. определил государственную регуляторную политику в сфере хозяйственной деятельности как направленную на «совершенствование правового регулирования хозяйственных отношений, а также административных отношений между регуляторными органами и другими органами государственной власти и субъектами хозяйствования, недопущение принятия экономически нецелесообразных и неэффективных регуляторных актов, уменьшение вмешательства государства в деятельность субъектов хозяйствования и устранения препятствий для развития хозяйственной деятельности, осуществляемой в пределах, в порядке и способами, которые установлены Конституцией и законами Украины»².

Современная регуляторная политика рефлексивна по своей природе — она отражает экономические, социальные и правовые проблемы каждой страны, отвечает на постоянно возникающие вызовы. Для одних государств (постсоциалистические страны в конце XX в.) главной проблемой становится излишнее регулирование хозяйственной деятельности; для других (страны Западной Европы) — установление связей общества, бизнеса и государства при формировании регуляторных норм; для третьих (Мексика) — устранение дублирующего регулирования и обеспечение верховенства закона³. При этом прослеживается четкая тенденция к унификации основных методов формирования и реализации регуляторной политики, среди которых главными признаются методы

¹ См.: The President Executive Order 12866 of September 30, 1993 Regulatory Planning and Review // Federal Register Presidential Documents Vol. 58, No. 190 Monday, October 4, 1993 Title 3. URL: <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>

² URL: [//base.spinform.ru](http://base.spinform.ru)

³ См. об этом: Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах — членах ОЭСР. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42051724.doc>

согласования, стимулирования и рекомендаций. Разрешения используются при невозможности достижения установленных целей иными средствами и обосновываются в каждом конкретном случае. Надзор в сфере бизнеса осуществляется прежде всего через систему мониторинга, а контрольные механизмы применяются в основном с использованием риск-ориентированного подхода.

Можно выделить следующие основные направления формирования современной регуляторной политики: планирование регуляторной политики; порядок подготовки, принятия и вступления в силу регуляторных правил; оценка регулирующего воздействия регулирования; выявление и замена неэффективных регуляторных норм.

Планирование регуляторной политики. Рефлексивный характер придает регуляторной политике гибкость и актуальность, но неизбежно приводит к поверхностным ситуационным решениям и фрагментации регулирования. Для решения фундаментальных проблем регулирования предпринимательской деятельности необходима четкая, прогнозируемая и стабильная регуляторная политика, которая может осуществляться с помощью планов, программ, стратегий, а также механизмов координации регулирования.

Координация регуляторных инструментов осуществляется, прежде всего, через систему целеполагания, определяемого государством. Так, в Великобритании целью Акта о предпринимательстве и регуляторной реформе 2013 г.¹ является сокращение объема нормативного регулирования в сфере защиты конкуренции, занятости, охраны окружающей среды; Акт о регуляторной реформе в Шотландии 2014 г.² направлен на совершенствование регулирования бизнеса с целью защиты окружающей среды.

Государство определяет также приоритетные сферы регулирования предпринимательской деятельности, подлежащие специальному надзору. Так, Указ Президента Республики Армения от 17 сентября 2011 г. № УП-246-Н «О координации мер по повышению эффективности государственного регулирования хозяйственной деятельности и о создании Совета по реформе правовых вопросов» определил 17 сфер регуляторной деятельности: от территориального управления и местного самоуправления до сельского хозяйства,

¹ The Enterprise and Regulatory Reform Act 2013. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209896/bis-13-905-enterprise-and-regulatory-reform-act-2013-policy.pdf

² Regulatory Reform (Scotland) Act 2014. URL: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2014/3/contents/enacted>

финансов и налогов, охраны окружающей среды, культуры и судебной системы.

В Великобритании Кодекс регуляторов, подготовленный в 2014 г. Министерством бизнеса, инноваций и ремесел¹, определил принципы, согласно которым должна формироваться регуляторная политика:

1) соразмерность (proportionality) — регулирующие органы должны принимать решения только в случае необходимости; средства правовой защиты должны соответствовать возникающему риску, а затраты, связанные с регулированием, должны быть оценены и сведены к минимуму;

2) подотчетность (accountability) — регулирующие органы обязаны обосновывать свои решения и подлежат общественному контролю;

3) последовательность (consistency) — государственные правила и стандарты должны быть систематизированы, законно и справедливо реализованы;

4) прозрачность (transparency) — регулирующие органы должны быть открытыми, а правила — простыми и удобными для пользователей;

5) целеполагание (targeting) — регулирование должно фокусироваться на проблеме и минимизировать посторонние эффекты.

В соответствии с принципом целеполагания разрабатывается и применяется программно-целевой метод в регулировании экономики, осуществляется краткосрочное и среднесрочное планирование, которое в последние годы успешно дополняется планированием стратегическим. Так, в США исполнительный приказ Р. Рейгана № 12498 обязал каждое агентство представлять ежегодный регуляторный план, который после надлежащего анализа включается в Регуляторную программу США². В Молдове на основе Национальной стратегии развития «Молдова 2020» принята Стратегия реформирования нормативной базы предпринимательской деятельности на 2013–2020 годы³.

В Китае ученые ведут отчет деятельности регуляторного государства с 1979 г., когда была провозглашена политика «открытых

¹ Regulators' Code. 2014. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/913510/14-705-regulators-code.pdf

² Executive Order 12498 of Jan.4, 1985.Regulartire Planning Process. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12498.html>

³ Официальный вестник Республики Молдова. 2013. № 297-303. Ст. 1129 (с изм. от 19 апреля 2018 г.). URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103098&lang=ro

дверей». Прослеживается четкая преемственность и планомерность государственной политики Китая по регулированию хозяйственной деятельности. Вслед за либеральными реформами неизменно проводится пересмотр регулирования¹ (табл. 3).

Таблица № 3

**Направления изменений регуляторной политики
в отдельных отраслях хозяйствования**

Годы	Направления политики регулирования хозяйственной деятельности
1979–1983	Либерализация
1984–1991 1988	Пересмотр регулирования Разделение собственности и регулирования
1992–1997 1993	Либерализация Реструктуризация администрации и государственного сектора
1998–2001 1998	Пересмотр регулирования Реструктуризация администрации и государственного сектора
2002–2005 2003	Либерализация Реструктуризация администрации и государственного сектора
2006–2010 2008	Пересмотр регулирования Реструктуризация администрации и государственного сектора

Порядок подготовки, принятия и вступления в силу регуляторных правил. В настоящее время во многих государствах подготовка, принятие и вступление в силу регуляторных актов имеют определенные в законодательстве особенности.

В США подготовка нового регулирования поставлена в зависимость от расходов федерального бюджета и налогового бремени, возлагаемого на население. Впервые в 1990 г. в Акте о согласовании бюджета на автобусное сообщение² требовалось любое увели-

¹ См.: Hsueh Roselyn. China's Regulatory State: a new strategy for globalization. Cornell University Press, 2011.

² Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990. Pub. L.101–508. URL: <https://www.govinfo.gov/app/details/STATUTE-104/STATUTE-104-Pg1388>

чение прямых расходов или снижение доходов, вызываемое новым регулированием, компенсировать соответствующими сокращением расходов или увеличением доходов. Этот режим получил название "pay-as-you-go", или PAYGO¹, и в настоящее время закреплён в качестве обязательной процедуры в Акте 2010 г.² При подготовке нового регулирования учитываются прямые расходы от его введения в течение ближайшего года, а также последующих пяти и десяти лет.

Применяя подход PAYGO, Президент США Д. Трамп исполнительным приказом № 13771 закрепил правило «вводим 1 — уводим 2» (one — in, two — out). Принятие новой регуляторной нормы ставилось в зависимость от соблюдения двух условий: 1) должны отмениться две действующие нормы; 2) расходы на реализацию новой нормы не должны превышать расходы на действие двух предыдущих норм³. Позже Д. Трамп ужесточил заявленный подход и ввел принцип «22 за 1», в соответствии с которым три нормы принимались взамен 67 отменённых. Планировалось, что эти меры сэкономят к 2018 г. 10 млрд дол. США⁴.

Эффект приказа № 13771, как отмечал П. Дж. Бойер в октябре 2017 г., заключался в значительной отсрочке принятия новых правил. Если в течение последних 20 лет федеральные агентства ежегодно вводили в среднем 13 тыс. новых ограничений, то при Д. Трампе количество новых правил приближалось к нулю⁵.

¹ Режим PAYGO применялся, когда действовали Акт 1990 г. «О согласовании бюджета на автобусное сообщение» и Акт 1997 г. «О сбалансированности бюджета». В 2002 году режим был отменён, но в 2007 г. постоянные правила палаты представителей возобновили его в качестве обязательного инструмента для принятия определённых правил. В 2010 году правила PAYGO были закреплёны Законом об увеличении пределов государственного долга (Public debt limit increase — «Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010»), подписанным Б. Обамой. На социальные программы правила PAYGO либо не распространяются либо применяются по отношению к ним в особом порядке. Термин «PAYGO» используется во многих странах и многими международными организациями для определения метода получения услуг в условиях компенсированных затрат.

² URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ139/pdf/PLAW-111publ139.pdf>

³ Executive Order 13771 of January 30, 2017 Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/03/2017-02451/reducing-regulation-and-controlling-regulatory-costs>

⁴ См.: Trump's 2018 Regulatory Reform Agenda By the Numbers. URL: <https://www.forbes.com/sites/waynecrews/2018/05/10/trumps-2018-regulatory-reform-agenda-by-the-numbers/?sh=b7e2c8e7cd29>

⁵ URL: https://wikichi.ru/wiki/Executive_Order_13771

Президент США Дж. Байден отменил действие всех регуляторных исполнительных приказов Д. Трампа, обосновав свое решение их односторонностью и социальной неэффективностью, но суть регуляторной политики США при этом не изменилась. Подход PAYGO, оценка регуляторного воздействия и контроль за регулированием в сфере бизнеса сохранены.

Разработанный в США подход PAYGO в настоящее время успешно применяется во многих странах, в том числе в Великобритании, Канаде, Австралии, Италии и Нидерландах.

В Великобритании с 2011 г. введено правило отмены устаревшего требования при введении нового (one — in, one — out). Если новое регулирование налагает прямые издержки на бизнес и некоммерческие организации, то необходимо отменить действующую норму, налагающую равноценные издержки¹. С 2013 года было законодательно закреплено правило замены двух требований одним новым (one — in, two — out). В полном соответствии с английскими традициями такая замена должна проводиться не одновременно с введением нового регулирования, а поэтапно.

Применение в 2003–2010 гг. правила "one — in, one — out" в Италии и Канаде было в целом успешным, в то время как в Австралии оно своей эффективности не подтвердило.

Особенностью современного регулирования является также участие заинтересованных лиц в подготовке регуляторных норм. Многие страны предусматривают публичные обсуждения готовящихся мер воздействия на бизнес, проводимые в форме формальных и неформальных консультаций, обнародования проектов решений, общественных слушаний или привлечения к обсуждению рабочих групп или консультационных органов.

Во многих странах подготовленные предложения направляются заинтересованным группам для ознакомления и согласования. В Великобритании, Франции, Японии поощряются традиции проведения неформальных консультаций регуляторов с заинтересованными группами. В США, напротив, неформальные консультации не приветствуются как нарушающие правила открытости и равного доступа, установленные Актом об административной процедуре 1946 г.

В настоящее время все более широко распространяется практика обнародования проектов в средствах массовой информации и (или) сети «Интернет» для получения комментариев. В некоторых странах (Канаде, Португалии, США, Японии) обнародование до

¹ One — In, One — Out (0100) Methodology. July, 2011. URL: <https://www.oecd.org/unitedkingdom/betterregulationineuropeunitedkingdom.htm>

принятия акта признано обязательной стадией правотворческого процесса. Обычно высказанные гражданами и организациями предложения рассматриваются в качестве рекомендаций и не влекут за собой установленных юридических обязанностей государственных органов. В США действуют более жесткие правила, согласно которым комментарии к готовящимся актам регистрируются в реестре законотворчества, а регуляторам запрещено полагаться на фактическую информацию, не содержащуюся в документах публичного характера. Регуляторные органы США могут принимать или отклонять комментарии по своему усмотрению, однако в спорных случаях суд, установив факт игнорирования существенных замечаний, может отклонить проект акта.

В целях выбора оптимального регулирования во многих странах проходит пилотная апробация предложенных норм. Так, в Японии Закон «О специальных зонах, связанных со структурными реформами» 2003 г. предусмотрел пилотное применение мер по дерегулированию и упрощению условий ведения бизнеса. В нескольких сотнях таких специальных зон создаются комитеты по оценке пилотного регулирования, предложенного в том числе местными органами или частными компаниями. Один раз в год комитеты решают, сохранить или отменить действие мер в специальной зоне либо рекомендовать их к распространению на всей территории страны¹.

В целях обеспечения стабильности правового регулирования и правовой определенности страны ЕС устанавливают единые дни введения в силу новых регуляторных требований. В Великобритании все регуляторные акты с 2005 г. вводятся в действие 6 апреля или 1 октября.

Чтобы избежать эффекта регуляторной инфляции, многие страны предусматривают временное действие регуляторных актов, в связи с этим появилось так называемое «законодательство заходящего солнца» (sunset legislation).

Первыми отдельные штаты в США стали определять цикл действия законодательных и делегированных актов, после завершения которого законодатели отменяют акт либо продлевают его действие. В настоящее время такой подход применяют более 30 штатов США.

В Австралии Акт об инструментах законодательства 2003 г.² установил, что любое регулирование в отношении бизнеса или неком-

¹ См.: Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Указ. соч. С. 91.

² Legislative Instruments Act N 139, 2003. URL: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2015C00271>. См. об этом подробнее: Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Указ. соч. С. 89.

мерческой организации автоматически аннулируется через 10 лет, если не будет проведена специальная процедура по его продлению. В 2015 году, когда закончился первый установленный законодательством 10-летний срок, тысячи федеральных норм стали утрачивать силу. Этот инструмент контроля за эффективностью регулирования весьма плодотворно применяется в каждом конкретном случае, но он должен основываться на четкой научно обоснованной методике оценки регуляторных актов.

Оценка регулирующего воздействия регулирования. Регуляторная политика направлена на выявление критериев, с помощью которых можно количественно выразить и качественно оценить результативность и эффективность как регулирования в целом, так и отдельных регуляторных инструментов. Как верно отмечал С. Сустайн, «самобийственными являются регуляторные стратегии, приводящие к прямо противоположным, чем ожидаемые, результатам»¹, когда закон о чистом воздухе приводит к загрязнению окружающей среды, а закон о гражданских правах — к расовой дискриминации. Такие ситуации неизбежны, если заранее не просчитывать издержки принимаемых решений и не изучать возможные риски.

В настоящее время комплексная оценка эффективности регулирования достигается, прежде всего, путем проведения официально закрепленной процедуры анализа регуляторного воздействия (Regulatory Impact Analyses, Regulatory Impact Assessment — RIA), которая по праву считается ядром современной регуляторной политики. По определению ОЭСР, анализ регуляторного воздействия представляет собой «системный подход к критической оценке положительных и отрицательных воздействий готовящихся и существующих инструментов регулирования и нерегуляторных альтернатив»². В полном соответствии с современными подходами к регулированию Предпринимательский кодекс Республики Казахстан определил, что «анализом регуляторного воздействия является аналитическая процедура сопоставления выгод и затрат от вводимого регуляторного инструмента и связанных с ним требований, позволяющая оценивать достижение целей государственного регулирования в последующем»³ (ст. 83).

¹ Sustain C.R. Paradoxes of the Regulatory State // The University of Chicago Law Review. 1990. Vol. 57. No. 2. P. 407.

² Regulatory impact analysis — OECD. URL: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

³ Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854#pos=3;-106

Большинство стран ОЭСР стали применять анализ регуляторного воздействия со второй половины 1990-х гг. В Италии полная оценка регуляторного воздействия, включающая технико-нормативный анализ (*Analisi tecnico-normativa*), с 2000 г. должна сопровождать любой проект нормативного правового акта Совета министров.

Обычно анализ регуляторного воздействия проводится до введения регулирования, но может осуществляться и в отношении уже действующих актов. Так, в Австралии анализ регуляторного воздействия проводится после принятия административного решения о возможном введении регуляторных мер, но до принятия правительством политического решения о разработке нормативного правового акта¹. Великобритания с 2005 г. внедрила процедуру мониторинга регуляторных актов после их вступления в силу. В соответствии с Законом Кыргызской Республики 2008 г. анализ регуляторного воздействия может осуществляться также в отношении действующих нормативных правовых актов².

В некоторых странах проведение сплошного анализа регуляторного воздействия актов планируется. Например, в Казахстане планы пересмотра актов утверждаются ежегодно. В Молдове министерства и другие центральные административные органы, подведомственные Правительству Республики Молдова, а также автономные административные власти при Правительстве, имеющие полномочия по регламентированию предпринимательской деятельности, обязаны осуществлять ежегодно оценку основных областей регламентирования и представлять ее Министерству экономики и инфраструктуры для согласования и мониторинга³.

Анализ регуляторного воздействия проводится с использованием разных технологий, но в любом случае предполагает оценку экономических издержек, выгод и социальных последствий регулирования. Считается, что впервые основы оценки регулирующего

¹ См. об этом: Оценка регулирующего воздействия законодательства в сфере экономической деятельности / под ред. В.К. Ладутько и М.А. Сатолиной. Минск, 2020. С. 16.

² См.: Закон Кыргызской Республики от 5 апреля 2008 г. № 55 «Об оптимизации нормативно-правовой базы регулирования предпринимательской деятельности». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202266>

³ См.: Постановление Правительства Республики Молдова от 21 марта 2016 г. № 307 «Об утверждении Методологии оценки административных расходов с применением Модели нормативных затрат (в ред. постановления Правительства Республики Молдова от 20 июля 2018 г. № 738). URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=84752

воздействия были определены в США в Законе об административной процедуре 1946 г. В Европе Дания первой в 1966 г. использовала элементы оценки регулирующего воздействия для улучшения качества правотворчества¹.

В США Р. Рейган исполнительным приказом 1988 г. № 12291 установил требование обязательной оценки регуляторного воздействия в отношении всех правил, принимаемых агентствами, и закрепил принцип стоимостной оценки регуляторной деятельности исполнительных агентств².

В настоящее время полный анализ экономической эффективности проводится в отношении «экономически существенных» регуляторных мер, которые могут повлечь ежегодные расходы более 100 млн дол. США или существенное увеличение расходов в отдельном секторе или регионе либо будут иметь негативное воздействие на конкуренцию, занятость, инвестиции, производительность или инновации.

В начале XXI в. в Голландии была разработана модель стандартных издержек бизнеса по применению регуляторного акта центрального правительства³. В соответствии с этой стандартной моделью затрат (Standard Cost Model — SCM) на основании опросов компаний определяются: 1) цена, включающая тариф, расходы на оплату труда, а также накладные расходы на внутреннюю административную деятельность и почасовые расходы на внешние услуги; 2) время, которое компании тратят на соблюдение обязательных требований; 3) количество единиц затронутого бизнеса (компаний, предпринимателей) и частота осуществления в течение года деятельности, связанной с применением регуляторного акта. Стандартные оценки издержек бизнеса рассчитываются путем умножения цены на время и количество.

Модель стандартных издержек позволила подсчитать, что по состоянию на 31 декабря 2002 г. в Нидерландах⁴ общий объем административного бремени на бизнес составил 3,6% от ВВП

¹ См.: Беляев А.Н. и др. Оценка регулирующего воздействия: учебное пособие. М.: ВШГА, 2015. С. 59.

² См. об этом: Cross F.B. Executive Orders 12,291 and 12,497: A Test Case in Presidential Control of Executive Agencies. URL: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jlp4&div=25&id=&page=>

³ См. об этом подробнее: Модель стандартных издержек; структура для определения и расчета административного бремени для бизнеса. URL: www.administratievelasten.nl

⁴ URL: www.administratievelasten.nl/

(16,4 млрд евро), причем наиболее обременительными (более $\frac{3}{4}$ общего бремени) оказались требования министерств финансов, юстиции, здравоохранения и социальных вопросов¹. Применение модели дало возможность сократить издержки голландского бизнеса, связанные с регулированием, на 25% с 2003 г. по 2007 г.² В настоящее время модель стандартных издержек успешно применяется во многих странах, прежде всего в ЕС и ОЭСР.

В Великобритании оценка и мониторинг политики, программы или проекта проводится по правилам, обобщенным казначейством в Зеленой книге «Руководство центральному правительству по оценке и развитию»³. Оценка регулирующего воздействия проводится до, во время и после внедрения соответствующего регуляторного инструмента. Среди принципов оценки названы:

- выявление стоимости, преимуществ и рисков альтернативных вариантов достижения поставленных целей;
- оценка не только рыночно-экономического, но и социально-го воздействия, в том числе воздействия на состояние окружающей среды, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, а также юстиции и безопасности;
- оценка правительственных приоритетов с точки зрения стратегии развития.

При подготовке нормы рекомендовано поэтапно анализировать рациональные основания для вмешательства в общественные дела: на первом этапе выявить все возможные решения, затем отобрать из них наиболее рациональные и максимально подходящие; на втором этапе оценить отобранные решения с точки зрения социальных выгод и социальных расходов. Авторы Зеленой книги подчеркивают, что представленные положения не имеют механистического характера безальтернативных предписаний, а раскрывают возможные модели и методы, способные помочь творческому подходу к оценке регуляторного воздействия готовящихся и действующих правил. Указанная техника может быть использована не только центральными органами, но и организациями, получившими публично-властные полномочия, и органами местного самоуправления. Зеленая книга дополняется специализированными руководствами по отдельным вопро-

¹ URL: www.amvab.dk

² См.: Better Regulation in Europe. United Kingdom. URL: <https://www.oecd.org/unitedkingdom/betterregulationineuropeunitedkingdom.htm>

³ HM Treasury. The Green Book. Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation. 2020. URL: www.gov.uk/official-documents

сам, в том числе по расходованию публичных средств, по программам и проектам.

В некоторых европейских государствах разработаны собственные системы оценки регулирующего воздействия. Так, Австрия, Франция и Португалия проводят фискальный анализ, учитывающий главным образом прямые бюджетные расходы государственной администрации. Бельгия оценивает риски, связанные с регулированием в сфере здравоохранения, безопасности и охраны окружающей природной среды. В Финляндии различные методики анализа воздействия разрабатываются и применяются министерствами.

В Казахстане оценка регулирующего воздействия закреплена на законодательном уровне. Закон Республики Казахстан от 29 декабря 2014 г. № 269-V (ст. 71) «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам кардинального улучшения условий для предпринимательской деятельности в Республике Казахстан»¹ ввел следующее дополнение в ст. 5 Закона «О частном предпринимательстве»: «если регулирующие государственные органы планируют ввести новый регуляторный инструмент или осуществить ужесточение регулирования в отношении субъектов частного предпринимательства, регулирующие государственные органы должны предварительно провести процедуру анализа регуляторного воздействия в порядке, определяемом уполномоченным органом по предпринимательству». Предпринимательский кодекс Республики Казахстан 2015 г. в ст. 82–83 закрепил процедуру анализа регуляторного воздействия. Правила проведения и использования анализа регуляторного воздействия регуляторных инструментов 2015 г.² определили пять шагов анализа регуляторного воздействия: 1) определение проблем и целей регулирования; 2) выявление альтернативных мер регулирования (не менее трех); 3) оценка воздействия альтернатив (определение выгод, издержек, влияния); 4) выбор оптимальной регуляторной альтернативы; 5) определение индикаторов оценки.

По результатам анализа регуляторного воздействия акт может быть пересмотрен или отменен. В начале XX в. в Нидерландах 20% регуляторных предложений после проведения анализа регуляторного воздействия изменялись или отменялись³. В Казахстане «ре-

¹ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31645319#pos=2264;-30

² Правила утверждены приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 октября 2015 г. № 748. URL: <http://adilet.zan.kz>

³ См.: Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах — членах ОЭСР. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42051724.doc>

гуляторный инструмент подлежит отмене в случае недостижения целей государственного регулирования предпринимательской деятельности, заявленных при его введении» (ст. 83 Предпринимательского кодекса).

Выявление и замена неэффективных регуляторных норм. «Регуляторная гильотина». Специализированное правовое регулирование, осуществляемое профессионалами и получающее поддержку высших органов государственной власти, может решить многие социально-экономические проблемы, но оно не способно ликвидировать неизбежные при этом отрицательные последствия фрагментации регулирования. Многочисленность административных органов, ведомственный характер и непоследовательность регулирования осложняют координацию и нивелируют общие цели регуляторной политики, создают условия для бюрократизации, которой сторонники регуляторного государства пытались избежать.

Чтобы свести к минимуму отрицательные последствия, сохранив все бесспорные достижения регуляторной политики, государства разрабатывают специальные механизмы обеспечения политического единства регуляторного нормотворчества и ответственности агентств¹. Основным инструментом при этом становится осуществляемый в кратчайшие сроки масштабный пересмотр действующих правил и норм.

Практика пересмотра регулирования была названа в Швеции «регуляторной гильотиной», затем была обобщена компанией Jacobs & Associates и к 2004 г. приобрела характер самостоятельного метода дерегулирования. «Регуляторная гильотина» позволяет с наименьшими затратами актуализировать и упростить действующие нормы и правила, используя современные научные методы и привлекая институты гражданского общества. Нередко инициаторами масштабного пересмотра регуляторных требований становятся представители бизнеса.

Для «регуляторной гильотины» как метода дерегулирования характерны следующие черты:

– четкое определение целей и задач пересмотра регуляторных актов и требований — отмена устаревшего и дублирующего регулирования; формирование оптимального регулирования в определенных сферах; систематизация актов и норм; создание инновационного регулирования и др.;

¹ См.: Pildes R.H., Sunstein C.R. Reinventing the regulatory state // The University of Chicago Law Review. 1995. Vol. 61. No 1. P. 3.

– принципы — одобрение регуляторных программ на политическом уровне; осуществление пересмотра регуляторных норм с учетом изменений экономических и социальных условий; транспарентность и недискриминационность институтов и процессов регулирования;

– специальное правовое регулирование — законодательное (например, во Вьетнаме законы о нормативно-правовом регулировании 1996 и 2008 гг.¹) и подзаконное (указы глав государства и постановления правительства, например Исполнительный приказ Президента США «О регуляторном планировании и пересмотре»²; методики, утвержденные правительством, о проведении анализа регуляторного воздействия);

– организаторы — государственные органы и иные регуляторы, а также участники — представители общественности и бизнеса;

– четкий алгоритм реформирования, осуществляемый в краткие сроки (от 9 до 30 месяцев).

Реформа начинается с выявления и подсчета регуляторами всех действующих правил и норм. Далее проводится процедура их оценки и фильтрации.

Регулятор представляет каждую норму (или акт) со своей оценкой ее необходимости, места в правовой системе и экономической эффективности. При этом действует презумпция непригодности нормы, и бремя доказывания целесообразности ее сохранения возлагается на регулятора. Норма проходит трехступенчатую фильтрацию — через разработчика (регулятор), независимых экспертов, предпринимателей. Нормы ранжируются по критериям законности, необходимости регулирования, дружелюбности для бизнеса, необходимости и разумности расходов на реализацию. Норма, не закрепленная в установленном порядке, не являющаяся необходимой для государственной политики и для общества либо экономически неэффективная, подлежит ликвидации или упрощению.

Окончательное решение о судьбе нормы и соответствующего регулирования принимает компетентный правительственный орган, правительство или парламент. По результатам пересмотра создается открытый для общественности реестр регуляторных актов.

¹ См. об этом: Vo Tri Thanh & Cuong Van Nguen. Regulatory Coherence: The Case of Viet Nam // The Development of Regulatory Management Systems in West Asia: Country Studies. ERIA Research Project Report. 2015 — 4. Jakarta. P. 259–391. URL: <https://ideas.repec.org/h/era/chaptr/2015-rpr-04-8.html>">Regulatory Coherence: The Case of Viet Nam

² Executive Order 12866. Regulatory planning and review. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1993-10-04/pdf/WCPD-1993-10-04-Pg1925.pdf>

Так, в Египте на основании изучения более 500 тыс. нормативных актов был составлен общедоступный электронный реестр актов, регулирующих бизнес¹.

В настоящее время «регуляторная гильотина» осуществлена более чем в 100 государствах, в том числе в Боснии, Великобритании, Вьетнаме, Египте, Ираке, Кении, Мексике, США, Таиланде, Хорватии, Черногории, Южной Корее. Страны Западной Европы и Америки проводили такие реформы с целью систематизации и упрощения действующего в сфере экономики законодательства. Страны Восточной Европы направляли «регуляторную гильотину» на перестройку системы экономического регулирования для вхождения в ЕС. В Индии реформы дерегулирования освободили экономику от гнета всепроникающей разрешительной системы, а во Вьетнаме позволили сформировать новую модель экономического регулирования.

Накоплен опыт проведения «регуляторной гильотины» и в странах СНГ. В Молдове нормативное дерегулирование проводилось в соответствии с органическим Законом от 16 декабря 2004 г. № 424-XV «О пересмотре и оптимизации нормативной базы регулирования предпринимательской деятельности»². В целях «исключения или недопущения положений, не соответствующих законодательству и не ориентированных на рыночную экономику», обеспечения «стабильности и качества регулирования предпринимательской деятельности», «во избежание барьеров в сфере предпринимательства» (ст. 1) были пересмотрены все нормативные акты органов публичного управления, в том числе и акты местного самоуправления. Акты оценивались с точки зрения их соответствия принципам рыночной экономики. Пересмотр проводился поэтапно. На первом этапе каждый орган составлял список официальных актов и представлял его министру экономики вместе с полными текстами актов и пояснительными записками, которые обосновывали включение каждого акта в этот список. На втором этапе рабочая группа, созданная правительственной государственной комиссией по регулированию предпринимательской деятельности, рассматривала акты, включенные в список, и по каждому из них принимала решение относительно включения в регистр. В случае отказа от включения акта в регистр орган публичного управления мог опротестовать решение рабочей группы. На третьем этапе рабочая группа готови-

¹ URL: <http://eregistry.errada.gov.eg>

² URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313172&lang=2>

ла окончательный вариант проекта регистра, Комиссия принимала его и представляла правительству для утверждения.

Как показала практика, сокращение регуляторных норм важно, но само по себе не гарантирует положительных результатов. Действительный успех возможен, если «регуляторная гильотина» встраивается в государственную политику, своевременно и адекватно отвечающую как устойчивым интересам, так и актуальным потребностям общества. В качестве примера успешного реформирования называют, в частности, Вьетнам, где проанализировано более 5 тыс. требований, отменено только 9%, упрощено 77% и на основе такого пересмотра актов создан новый весьма эффективный механизм правового регулирования экономики. Однако многие государства негативно оценивают свой опыт «регуляторной гильотины». Так, не дала ожидаемых позитивных результатов формально проведенная в течение трех месяцев в 2005–2006 гг. «регуляторная гильотина» на Украине¹.

Если положительное влияние «регуляторной гильотины» на экономику наблюдается во многих странах, то ее социальные последствия часто бывают неоднозначными. «Регуляторная гильотина» представляет собой реформу технического, а не социального характера. Стремительно развивающиеся цифровые технологии позволили оценивать по заданным параметрам огромные массивы информации, по-новому структурировать и систематизировать ее, вводить технические и технологические механизмы в публичное управление. Но следует учитывать, что «регуляторная гильотина» не оказывает прямого воздействия на социальную жизнь общества. Она может быть социально нейтральной, а при определенных условиях способна даже усилить напряженность в обществе. Так, принятие в 2017 г. во Франции президентского пакета законов о дерегулировании трудовых отношений² привело к снижению уровня защищенности работников и усилило общественное недовольство правительственной политикой.

Создание специализированных органов регуляторной политики. В зарубежных странах создается специализированный аппарат формирования и реализации регуляторной политики. Помимо высших органов государственной власти и регулирующих органов (регуляторов) в него включены органы, ответственные за регуляторную политику.

¹ См.: Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Указ. соч.

² См. об этом: Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при формировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 116.

Во многих странах за проведение регуляторной реформы первоначально отвечало определенное министерство, при котором создавалось уполномоченное ведомство. Так, в Германии группа по совершенствованию регулирования была образована при Министерстве внутренних дел, в Великобритании исполнительный комитет по улучшению регулирования действовал при Министерстве экономики. Однако практика многих государств доказала неэффективность регуляторной политики, осуществляемой без непосредственной поддержки высшего политического руководства страны. В настоящее время более перспективным считается создание автономного специализированного органа, ответственного за регуляторику и подотчетного высшему органу государственной власти. Независимые центральные органы, обеспечивающие контроль за качеством регулирования, образованы, в частности, в Австралии, Великобритании, Венгрии, Италии, Канаде, Мексике, Нидерландах, Польше, США, Чехии, Швейцарии, Швеции, Южной Корее.

В Великобритании отдел по дерегулированию был создан в 1986 г. в составе секретариата Кабинета министров, в 1990 г. он был переведен в ведение Департамента (министерства) занятости, а в 1997 г. преобразован в отдел по совершенствованию регулирования в составе аппарата Кабинета министров. До 2012 года в структуре правительства действовал Комитет по регуляторной политике Великобритании, который затем был преобразован в консультационное вневедомственное учреждение, подотчетное правительству.

В США контроль за проведением оценки регуляторного воздействия актов агентств осуществляется в Исполнительном аппарате Президента США. Соответствующие полномочия возложены на Управление информации и регуляторных дел (Office of Information & Regulatory Affairs) Административно-бюджетного управления¹. Такое организационное решение, принятое Р. Рейганом, сначала вызвало серьезную критику. Оно объявлялось незаконным и контрпродуктивным, так как фактически означало переход полномочий по определению регуляторной политики от регулирующих агентств к Административно-бюджетному управлению, несмотря на то, что Президент США не вправе перераспределять компетен-

¹ Административно-бюджетное управление (Office of Management and Budget) — структурное подразделение Исполнительного управления Президента США (Executive Office of the President), имеющее широкую компетенцию в финансово-экономической сфере. К полномочиям Административно-бюджетного управления относятся, в частности, подготовка ежегодного федерального бюджета и представление его Конгрессу.

цию между государственными органами без прямого указания Конгресса. Однако каждый следующий президент лишь расширял курс на планирование и координацию регуляторной политики, сохраняя соответствующие полномочия Управления информации и регуляторных дел.

В Южной Корее органом, ответственным за выработку и реализацию регуляторной политики, является подотчетный президенту страны Комитет по регуляторной реформе. Его председатель представляет неправительственный сектор, а функции сопредседателя выполняет премьер-министр. Наряду с семью сотрудниками различных органов власти в состав комитета включены 13 представителей неправительственных организаций — университетов, организаций юристов, экономистов, предпринимателей, обществ по защите прав потребителей и охране окружающей среды¹.

Орган по регуляторной политике призван осуществлять координацию деятельности регулирующих органов по подготовке актов регулирования и анализу регуляторного воздействия, осуществлять консультационную и техническую поддержку, организовывать публичные обсуждения готовящихся актов. Так, в Великобритании, Германии, Нидерландах уполномоченные органы по регуляторной политике оценивают качество подготовленных исполнительной властью законопроектов. В Швеции они также проверяют акты, подготовленные по результатам анализа регуляторного воздействия. В Австралии Управление по вопросам лучших практик регулирования (Office of Best Practice Regulation), кроме прочего, проводит тренинги по анализу регуляторного воздействия и по подсчету издержек для бизнеса (Business Cost Calculator), а также брифинги по использованию лучших практик регулирования².

Во всех странах органы, ответственные за регуляторную политику, осуществляют независимую оценку качества регулирования. Но лишь в некоторых странах их возражения имеют характер фактического вето и всегда должны учитываться. Так, в Германии проекты нормативных актов не могут рассматриваться Кабинетом министров, если они не получили одобрения со стороны Национального совета по контролю норм. Чаше замечания советов по регуляторной политике считаются рекомендациями.

При формировании аппарата регуляторной политики прослеживается тенденция к более широкому распространению модели «правительство — коллегиальный совет». Во многих странах (Гер-

¹ См.: Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Указ. соч. С. 78.

² См. об этом: Карпова П.Г., Цыганков Д.Б. Указ. соч. С. 8.

мания, Швеция, Нидерланды, Чехия) совет наделяется консультативными полномочиями по выработке стратегии регулирования и контрольными полномочиями в отношении актов оценки регуляторного воздействия, обладает функциональной самостоятельностью и отчитывается перед правительством или его главой. Эта модель при условии высокого авторитета и правительственной поддержки членов совета способна обеспечить координацию деятельности регулирующих органов. Однако сам совет властными полномочиями не обладает и в полной мере олицетворяет собой регулирование, основанное на согласовании, рекомендациях и экспертных оценках.

Таким образом, регуляторная политика в настоящее время формируется в контексте функционирования социальных систем, перестройки государственного аппарата и выработки стратегий общественного развития. Как верно указывали российские исследователи, ведущей тенденцией современной регуляторной политики «является не отказ от регулирования в пользу рынка, а детальная оценка и рациональный выбор вариантов регулятивных мер»¹. Опыт зарубежных стран показывает, что концентрация на методах и процедурах регулирования в ущерб его социальному содержанию может улучшить экономическую ситуацию в стране, но часто приводит к обострению социальных противоречий и в ряде случаев — к открытому социальному противостоянию. Неслучайно ученые, политики и практики ряда зарубежных стран поставили задачу формирования пострегуляторного государства (*post-regulatory state*), которое более чутко откликается на социальную активность населения и подключается к современным сетевым структурам управления².

¹ Там же. С. 5.

² Baldwin R., Cave M., Lodge M. Regulation — The Field and the Developing Agenda // The Oxford Handbook of Regulation / Ed. by R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge. Oxford University Press, 2010.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Модернизация регуляторной политики — архисложная задача, особенно принимая во внимание тот факт, что сам термин «регуляторная политика» — *terra incognita* как для правовой доктрины, так и для правоприменителя. И если в России традиционным является подход рассмотрения государственного воздействия на экономические отношения через призму государственного регулирования или правового регулирования, то зарубежные исследователи понимают регулирование в широком смысле — как любую форму управления и контроля общественных отношений¹.

Проведенное исследование показывает многоаспектность понимания регуляторной политики. Как система взглядов, способов регулирования экономических отношений она является основой для нормативного правового регулирования той или иной сферы общественной жизни. В зависимости от применяемых методов и целей различаются и модели регуляторной политики².

В Российской Федерации накоплен значительный опыт формирования и реформирования регуляторной политики и ее реализации. Поиск наиболее оптимального пути построения механизма регулирования экономических отношений продолжается всю историю существования Российской Федерации и основывается на разработках советской науки и практики государственного управления. Несмотря на предпринимаемые реформы, сложившаяся в настоящее время модель регулирования можно оценить как командно-контрольную, в основе которой лежат абсолютные и

¹ См., например: Ogus A. Regulation. Legal Form and Economic Theory. Portland: Hart Publishing, 2004; Parker Ch., Braithwaite J. Regulation // The Oxford Handbook of Legal Studies / in M. Tushnet, P. Cane (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 119–145. Doi: 10.1093/oxfordhb/9780199248179.013.0007; Selznick P. Focusing Organizational Research on Regulation // Regulatory Policy and the Social Sciences / in R. Noll (ed.). Berkeley: University of California Press, 1985.

² См. подробнее: Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. Public Regulated Models for Business // International Journal of Economics and Business Administration. 2020. Special Issue 1.

относительные запреты, широко используется метод административного принуждения¹.

К числу негативных черт современной системы регулирования следует отнести:

- отсутствие ясно выраженной регуляторной политики;
- общую направленность на обеспечение безопасности в ущерб экономическому развитию;
- ориентацию на концептуальные основы советской модели государственного управления, не соответствующей современному социально-экономическому укладу;
- опору на административные запреты и государственное принуждение к их соблюдению, игнорирование средств убеждения и стимулирования правомерного поведения;
- избыточность обязательных требований, в значительной части характеризующихся неэффективностью, неисполнимостью, противоречивостью, необоснованностью, даже произвольностью установления;
- бессистемное установление обязательных требований при отсутствии механизма пересмотра и отмены однажды установленных обязательных требований;
- искажение целей осуществления государственного контроля (надзора), его направленность на рост выявляемости нарушений обязательных требований, налагаемых и взыскиваемых административных штрафов;
- разорванность как в законодательстве, так и в правоприменении основных стадий регулирования — установления обязательных требований, контроля (надзора) за их соблюдением и ответственности за нарушение; отсутствие понимания роли каждой стадии в механизме регулирования;
- утрату общих правовых основ государственного контроля (надзора) и муниципального контроля вследствие распространения особых порядков на все большее число видов контроля (надзора);
- непрозрачность контроля (надзора), неподотчетность контрольных (надзорных) органов, отсутствие ответственности за результаты;
- ригидность механизма принуждения к соблюдению обязательных требований, отсутствие минимально необходимой дискреции органов административной юрисдикции и др.

¹ См.: Зырянов С.М. Новая регуляторная политика в России — модернизация командно-контрольной модели регулирования // Публичное право сегодня. 2021. № 2.

Проводимые реформы, направленные на упорядочение вмешательства государства в экономические отношения, скорее напоминали «регуляторный поток... когда одновременно происходят драматические регуляторные, дерегуляторные и ререгуляторные сдвиги»¹ без четко выстроенной стратегии регуляторной политики, без конечной желаемой цели регулирования. Хотя нельзя отрицать тот факт, что за последние десятилетия стали активно применяться диспозитивные методы регулирования, косвенные методы регулирования рынка, характеризующиеся предоставлением гарантий различного рода, льготными режимами осуществления деятельности, внедрением механизмов саморегуляции участников рынка. Таким образом, налицо столкновение желаемой цели — эффективного управления с минимизацией государственного участия — и существующей системы нормативно-правовой основы осуществления экономической деятельности с одной стороны и действий органов государственной власти — с другой.

Нельзя сказать, что Россия одинока в поисках пути выхода из сложившейся «регуляторной чехарды». Реформы правовой и институциональной системы регулирования, поиск оптимальных методов регулирования, внедрение механизмов саморегулирования и дерегулирования — общий мировой тренд последних десятилетий.

Еще раз подчеркнем: определение регуляторной политики является самостоятельной, отдельной функцией государства. Ценность ее с точки зрения социума состоит в том, что она направлена на выполнение публичных задач, реализацию публичного интереса, признание государством которого, его обеспеченность правом и удовлетворение, служит условием и гарантией существования и развития социальной общности².

Конституционные новеллы, такие как установленные ст. 75.1 положения, согласно которым в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, обеспечивают сбалансированность прав и обязанностей граждан, социальное партнерство, экономическую, политическую и социальную солидарность, предопределяют цель и направления модернизации регуляторной политики на современном этапе.

¹ Ayres I., Braithwaite J. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York Oxford. Oxford University Press. 1992. С. 11.

² См.: Тихомиров Ю.А. *Публичное право: учебник*. М.: БЕК, 1995. С. 56.

Как совокупность воли множества субъектов регуляторная политика является сосредоточением противоречивых экономических, политических и социальных интересов. Мы уже отмечали, что посредством использования гражданско-правовых и административно-правовых средств через их регулятивные свойства могут предотвращаться и устраняться указанные противоречия.

Прошедшее реформирование показывает, что эффективная регулятивная политика и созданный на ее основе механизм правового регулирования это не выбор между свободой саморегуляции рынка и государственным регулированием, не решение вопроса, какие действия стоит запретить или разрешить под установлением особого условия, а прежде всего, способность адаптировать «грозную машину государственного аппарата» к изменяющимся условиям экономической деятельности. Что бы мы ни говорили о политике дерегулирования, о построении «умного государства», именно адаптивность системы — способность трансформироваться, реагируя на внутренние и внешние изменения (воздействия), приспосабливаться к ним — является одним из эффективных элементов государственного управления¹. Именно данный тезис должен стать основой концепции регуляторной политики государства. Такая концепция должна объединить реализуемые реформы и дифференцировать методы государственного управления в отдельных отраслях. Убежденность в необходимости разработки подобной концепции можно проиллюстрировать одним примером: стремительное развитие информационных технологий ознаменовало переход к цифровой экономике, однако несмотря на активное их использование государство оказалось не готовым к появлению новых «цифровых продуктов», которые не укладывались в традиционное понимание объекта и субъекта права, принятая наспех концепция цифровой экономики не позволила качественно и оперативно адаптировать действующие правовые нормы к новым явлениям цифровой действительности. А ведь задача по созданию национальной системы управления данными была поставлена еще в Государственной программе Российской Федерации «Информационное общество» (2011–2020 годы), утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313².

Концепция регуляторной политики должна определять границы и содержание перспективного регулирования; предполагаемую динамику статусов и полномочий субъектов права; виды использу-

¹ См.: Россинский Б.В. Указ. соч. С. 15.

² СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2159.

емых регуляторов в их взаимосвязи с используемыми на международном уровне; способы корреляции регуляторов на основе анализа эффективности права и правоприменительной деятельности, экономической оценки правовых норм, анализа когнитивного поведенческого аспекта, выявления причинно-следственной зависимости эффективности применяемых регуляторов и законности; правовые и экономические риски вводимых регуляторов; меры по минимизации негативных последствий используемых регуляторов; модели реагирования государственных органов в условиях экстраординарных режимов.

При этом важно понимать, что эффективность регулирования напрямую не зависит от сокращения расходов на содержание государственного аппарата, на осуществление государственного контроля (надзора), на правоприменительную деятельность субъектов права. Эффективность права и правоприменительной практики, а равно и регуляторной политики «реализуется в достигнутом уровне социально-экономического развития страны в сравнении с другими странами, величины национального богатства, благосостояния населения с учетом его численности, размеров территории и роли добывающей промышленности в создании национального дохода»¹.

Начатая в последние годы модернизация регуляторной политики строится на принципах законности, прозрачности, делиберативности, экономической обоснованности, эффективности, соответствия современному уровню развития науки и техники, сбалансированности, последовательности, соответствия стратегическим целям Российской Федерации. При этом активно реализуемый в практике обновления системы обязательных требований принцип делиберативности, предполагающий участие всех заинтересованных сторон — представителей бизнеса, потребителей, трудовых коллективов, жителей подвергающихся загрязнению районов, других заинтересованных групп — в обсуждении проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, представляется чрезвычайно важным и перспективным. Механизм «регуляторной гильотины» должен стать трамплином для дальнейшей инвентаризации правовых норм, регламентирующих экономические отношения.

В новой регуляторной политике устанавливается новый баланс убеждения и принуждения. Исторически сложившийся крен на

¹ Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 5–26.

принудительность, на преимущественное использование средств сдерживания противоправного поведения мерами административной ответственности, а также разнообразными квазинаказаниями — мерами пресечения, применение которых сопряжено со значительными правоограничениями, будет преодолен, и приоритетным направлением деятельности органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля станет предупреждение нарушений обязательных требований. При этом сохраняется смешение профилактической функции и функции по контролю (надзору), которые наряду с многими другими функциями, хотя и реализуются одним органом, остаются самостоятельными.

Новая регуляторная политика разрабатывалась с учетом рекомендаций международных объединений и организаций — ОЭСР, ЕС, ЕАЭС, отраслевых ассоциаций, таких как Международный союз электросвязи, Конференция ООН по торговле и развитию, Международная организация гражданской авиации и др. Эти рекомендации, хотя и относятся к «мягкому праву», содержат ценную информацию обзорного и аналитического характера, предлагают стратегические решения, в том числе связанные с цифровизацией регулирования, реализацией доказательной политики и внедрением доказательного регулирования. Такая преемственность позволяет создать глобальный механизм регулирования, основанный на единых принципах, что является несомненным плюсом в регламентации трансграничных отношений.

Роль универсального средства регулирования в современной России играет административная ответственность. Материальные нормы законодательства об административных правонарушениях выражают суть обязательных требований, а иногда сами их и устанавливают, процессуальные нормы обеспечивают довольно эффективное сдерживающее воздействие на хозяйствующих субъектов, не желающих добровольно исполнять или соблюдать обязательные требования. При этом административная ответственность не только защищает личность, государство и общество от нарушений обязательных требований, но и гарантирует соблюдение прав хозяйствующих субъектов контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами.

Вместе с тем в работе отмечена тенденция расширения практики применения уголовной ответственности как средства реализации регуляторной политики, что указывает на недостаточность мер административного принуждения для обеспечения правомерного поведения в отдельных случаях.

Несмотря на предпринятые шаги, остро стоит вопрос о соответствии системы органов государственной власти формируемой новой регуляторной политике. В.Б. Россинский отметил, что «при существующей ныне системе федеральных органов исполнительной власти выработать должную государственную политику в той или иной отрасли хозяйства и оптимизировать в ней нормотворческий процесс невозможно без использования в управлении отраслью контрольно-надзорного механизма»¹. Подчиненность федеральных служб и агентств нередко приводит к ведомственному «стговору», что обуславливает получение необъективной информации о положении дел в регулируемой сфере, а соответственно не к выработке политики, адекватной жизненным реалиям, а к принятию «нужного» управленческого решения. Другой крайностью стало появление так называемых гибких организационных структур, созданных для реализации конкретного управленческого проекта², что ведет к реорганизации иерархической модели управления путем проведения разукрупнения ведомств, разделения государственного стратегического управления и исполнительных функций гибких (одноцелевых) структур, а также формирование «плоских» структур и введение договорных методов в отношениях вышестоящих и нижестоящих ведомств³.

В таких условиях исследователи ратуют за независимость контрольно-надзорных органов и выведение их из-под подчинения федеральных министерств⁴, что позволит формировать реальный канал обратной связи об эффективности государственного воздействия на общественные отношения в определенных сферах деятельности.

Вместе с тем организация деятельности контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц требует более глубокого теоретического осмысления — от постановки целей и задач, выбора стратегий, моделей, форм и методов их функционирования до достоверной и объективной оценки эффективности и результативности.

¹ Россинский Б.В. Указ. соч. С. 71.

² См. подробнее: Калмыкова А.В., Кабытов П.П. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107–120.

³ См.: Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрухина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017.

⁴ См.: Россинский Б.В. Указ. соч.; Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатюк, Н.М. Казанцев и др.; под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2006.

Назрела необходимость смены парадигмы профессиональной культуры инспекторов, формирования партнерских отношений между инспектором и контролируемым лицом.

Проблем формирования регуляторной политики множество, мы затронули лишь небольшую их часть, но понимание необходимости системного подхода к решению задач регуляторной политики сложилось абсолютно отчетливо. Именно системность и комплексность позволяют говорить о формировании и реализации регуляторной политики, а не о решении отдельных вопросов регламентации экономических отношений.

Научное издание

**РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:**

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ**

Монография

Редакционная коллегия:

А.Ф. Ноздрачев,

доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации;

С.М. Зырянов,

доктор юридических наук, профессор;

А.В. Калмыкова,

кандидат юридических наук

Подписано в печать 25.03.2022.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 18,0. Уч.-изд. л. 16,8.

Тираж 500 экз. Заказ № .

ООО «Инфотропик Медиа»

141009, Московская область, г. Мытищи,
проспект Олимпийский, д. 10, пом. 7Л, оф. 2А

Заказ книг: (495) 212 92 31 (многоканальный)

sales@infotropic.ru

www.infotropic.ru,

интернет-магазин издательства: <http://shop.infotropic.ru>

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации