

«РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА»: АНАЛИЗ ПРОЕКТОВ НОВЫХ СТРУКТУР НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Артеменко Е.А.¹

Аннотация

Одно из важнейших направлений реформы «регуляторной гильотины» – разработка новых структур нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида государственного контроля (надзора). В основе исследования лежит гипотеза о возможном стремлении органов власти сохранить текущие системы регулирования. Основная цель исследования – оценить общий уровень предлагаемых структур нормативного регулирования с точки зрения их соответствия разработанной Аппаратом Правительства Российской Федерации Методике исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» в части возможного совершенствования контроля (надзора), акцента на наиболее опасные объекты (субъекты) контроля, в том числе наличия связи обязательных требований с потенциальными рисками возникновения вреда (ущерба) охраняемым ценностям и источниками риска. Источником эмпирических данных для анализа послужили проекты новых структур нормативного регулирования, подготовленные органами-регуляторами и контрольно-надзорными органами, участвующими в реформе. В рамках исследования были рассмотрены 73 структуры нормативного регулирования, подготовленные 26 федеральными контрольно-надзорными органами и органами-регуляторами. Проведенное исследование позволило сделать вывод о системных недостатках новых структур регулирования, определенных недостатках организации реформы в целом, ключевых документов реформы (дорожной карты и методики ее исполнения). В заключение предложены возможные содержательные и организационные меры по повышению качества разрабатываемых структур нормативного регулирования.

Ключевые слова: регуляторная гильотина; структура нормативного регулирования; контрольно-надзорная деятельность; обязательные требования; реформа; риски.

¹ Артеменко Егор Александрович – эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики НИУ ВШЭ, менеджер проектов Аналитического центра «Форум». Адрес: 119049, Москва, Якиманский переулок, д. 6. E-mail: artemenkoea@gmail.com

Введение

В ходе реформирования контрольно-надзорной деятельности, которое активно осуществляется с 2014 г., всегда возникал вопрос о приоритетности тех или иных его направлений, на которые должны быть направлены максимальные условия и ресурсы. При этом, по мнению большинства экспертов, наиболее сложной задачей является оптимизация обязательных требований, предполагающая повышение уровня защиты охраняемых законом ценностей, а также исключение избыточных и устаревших требований, не влияющих на потенциальный ущерб, но влекущих за собой серьезные последствия для бизнеса в виде административных барьеров, дополнительных издержек и коррупционных рисков.

Избыточные обязательные требования порождают регуляторные риски, влекущие коррупционные: зачастую бизнесу проще откупиться от контрольно-надзорных органов, чем пытаться выполнить труднореализуемые требования или платить штрафы, которые могут привести к закрытию предприятия, особенно в период кризиса из-за коронавирусной инфекции. В этой связи возникает вопрос о целесообразности дифференцирования меры необходимого контроля в отдельных сферах в зависимости от уровня потенциального риска, а также о сокращении избыточных обязательных требований.

Основными парадигмами реформирования контрольно-надзорной деятельности являются смена карательной парадигмы на превентивную, внедрение риск-ориентированного подхода и транспарентность государственного контроля (Ноздрачев и др., 2017). При этом надо учитывать, что система государственного контроля (надзора) имеет большое количество недостатков: бизнес жалуется на высокие административные барьеры и издержки, связанные с избыточными требованиями и проведением проверок; снижается оценка влияния проверок на минимизацию рисков в подконтрольных сферах (Южаков и др., 2020); граждане выражают опасения в недостаточности защиты охраняемых законом ценностей со стороны контрольно-надзорных органов (Южаков и др., 2019).

С 2019 г. в России реформа контрольно-надзорной деятельности осуществляется в формате «регуляторной гильотины». Суть реформы на этом этапе, как ее определил Президент России, состоит в отмене с 1 января 2021 г. всех нормативно-правовых и нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых сегодня подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введении в действие нового регулирования, разработанного с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах². Планом мероприятий по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 29 мая 2019 г. N 4714п-П36 (далее – Дорожная карта), предусмотрена подготовка новой структуры нормативного ре-

² Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. (N Пр-294 от 27 февраля 2019 года, подпункт «б» пункта 3).

гулирования (далее – новая структура, структура) для каждой сферы общественных отношений или вида контроля (надзора). В новой системе регулирования должна быть решена задача ликвидации дублирования функций и полномочий, обеспечено минимизирующее воздействие на риски, соразмерное величине самих рисков, достигнуто стимулирование экономического развития при повышении уровня безопасности производственных объектов, процессов, продуктов.

С учетом объема обязательных требований, децентрализованного подхода к формированию новых обязательных требований (каждый орган-регулятор определяет свои требования, руководствуясь ведомственными представлениями об их необходимости), отсутствия нормы о прямой связи обязательных требований с предотвращаемыми рисками, важной частью отечественной реформы должна стать разработка новой структуры нормативного регулирования в каждой отдельной сфере деятельности и правового регулирования. На ее основе должна быть обеспечена связь между актуализированными группами обязательных требований, видами рисками причинения вреда охраняемым ценностям, источниками риска, способами воздействия на риски.

Насколько значимыми могут быть предполагаемые в связи с этим изменения контрольно-надзорной деятельности и ее регулирования?

Некоторые исследователи полагают, что продолжающаяся реформа представляет собой очередной этап актуализации обязательных требований в рамках административной реформы и не подразумевает серьезных изменений в сферах регулирования (см., например: Мартынов, 2019).

Отдельные исследования реформирования контрольно-надзорной деятельности касались изучения предпосылок и необходимости реформы (см.: Голодникова и др., 2019), международного опыта «регуляторной гильотины» (Александров, 2019), анализа принципов реформы (Сехин, Дидикин, 2019), необходимости сокращения обязательных требований (Бочкарев, 2019). Исследования новых структур, с точки зрения их качества и возможного влияния на уровень безопасности и уровень издержек для бизнеса, не проводились.

С.А. Осипова считает, что органы власти, бюрократический аппарат неохотно расстается с любыми нормами, которые подчеркивают его значимость, обуславливая их необходимость вопросами безопасности, правопорядка. Органы власти действуют по формуле «чем больше законов, тем больше предписаний для действия, чем больше предписаний, тем больше бюрократии» (Осипова, 2014). До начала «регуляторной гильотины», согласно экспертным оценкам, в стране действовало более 2 млн обязательных требований³ (точную цифру определить невозможно), которые проверялись в рамках более чем 220 видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на всех уровнях власти (по данным исследований, проведенных в НИУ ВШЭ⁴). По мнению бизнеса, значительная

³ URL: <http://ac.gov.ru/events/011325.html> (дата обращения: 23.11.2020).

⁴ URL: http://gos.hse.ru/upload/files/KNД_april_2019.pdf (дата обращения: 23.11.2020).

часть обязательных требований не влияет на риски возникновения вреда, ущерба⁵. Ученые называют подобное разрастание права терминами «правовой тоталитаризм» (Толстик, 2015), «правовое загрязнение», «правовой взрыв», «сверхрегулируемость», «правовой профицит» (Бочкарев, 2019).

Как представляется, с учетом наличия в российской практике большого объема действующих обязательных требований новые структуры нормативного регулирования должны упорядочить и сократить число требований, обеспечив их связь с рисками причинения вреда (ущерба).

Европейские эксперты отмечают излишнюю зарегулированность и избыточный государственный контроль в России и странах ОЭСР, особенно для видов контроля, связанных с угрозой жизни и здоровью (пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический надзор, строительный надзор и др.). Для таких видов, где любая потенциальная угроза должна контролироваться, без проведения углубленного анализа вероятности, масштаба угрозы, потенциальных издержек бизнеса и возможности альтернативного регулирования, характерен рефлекс регулирования рисков RRR (Risk Regulation Reflex) (Blanc, Macrae, Ottimofiore, 2015), которому также свойственно отсутствие взаимодействия между контролирующими и контролируемыми в плане определения рисков, взаимное недоверие и идеологические предубеждения. Решение этой проблемы эксперты видят в развитии диалога между бизнесом и органами контроля в части выстраивания партнерских отношений, а также в использовании негосударственных форм контроля (добровольная социальная и экологическая маркировка, дистанционный контроль, негосударственные аккредитации и сертификации, добровольные корпоративные кодексы поведения, добровольные требования с большей гибкостью и др. (Lobel, 2004)) и верифицируемых, прослеживаемых данных для расчета реальных рисков и потенциальных издержек.

Излишняя зарегулированность не тождественна повышению уровня безопасности. К примеру, в рамках анализа инспекций по охране труда в Германии, Великобритании и Франции количество проверок имеет обратную корреляцию с количеством смертельных случаев на производстве, и лучшие показатели достигаются за счет грамотно выстроенной системы управления рисками, налаженного взаимодействия между органами контроля и подконтрольными субъектами (Blanc, 2018). Управление по технике безопасности и гигиене труда Министерства труда США при крайне ограниченном числе инспекторов (2100 человек) для расчета рисков привлекает страховые компании (Кудрявцев, Кучаков, 2019), а также применяет практику случайных проверок для объектов высокого риска, что в итоге приводит к повышению уровня безопасности при значительной экономии на издержках от проверок у подконтрольных субъектов (Levine, 2012).

С 1980-х гг. ряд стран вводит особые меры дерегулирования в отдельных сферах, во многом с целью стимулирования малого бизнеса как

⁵ URL: <https://cryptowiki.ru/news/reglyatornaia-gilotina-kak-rossiiskomy-biznesy-yprostiat-jizn.html> (дата обращения: 23.11.2020).

наиболее динамично развивающегося сектора экономики (Хабриева, 2011). Это выражается в развитии негосударственных мер контроля (саморегулировании, самодекларировании и проч.), в отказе от жестких стандартов и регламентов в пользу директив, содержащих общие требования к безопасности продуктов и услуг, используемых технических решений (Лафитский, 2011). В последние десятилетия страны ОЭСР отказались от идеи совершенствования регулирования исключительно путем отмены части мер в пользу более «качественного регулирования» (better regulation) и стремления к «умному регулированию» (smart regulation) в качестве оптимальной схемы государственного регулирования (Голодникова и др.). Под качественным регулированием понимается политика разработки норм, которые будут работать с минимальными издержками и будут прозрачны для всех стейкхолдеров. Эти нормы принимаются после обсуждения со всеми заинтересованными сторонами, предложения же о их пересмотре должны анализироваться с точки зрения возможности дерегулирования без ущерба поставленным целям (OECD, 2015). К примеру, в сфере экологической безопасности в Европейском союзе еще в 2007 г. был сделан выбор в пользу «качественного регулирования» вместо дерегулирования из-за масштаба потенциальных рисков ущерба, возможного ухудшения прозрачности контроля и подотчетности, наличия правового вакуума в отдельных случаях, которые могут привести к различным толкованиям и, как следствие, возникновению рисков причинения ущерба (Patrick ten Brink, 2007).

Переход к «качественному регулированию» обусловлен развитием технических, научных инноваций, экономических отношений, ростом потребностей граждан в качественных и безопасных продуктах, товарах и услугах, стоимость которых не будет увеличиваться за счет избыточного регулирования, а также желанием и готовностью бизнеса отстаивать свои интересы и принимать участие в выработке регуляторной политики в своих сферах.

В этой связи уместно сравнение регуляторных реформ с реформами государственного управления, где также можно проследить эволюцию от сервисного государства (New Public Management) в пользу общественно-государственного управления (Good Governance), в рамках которого граждане и организации участвуют в принятии управленческих решений (Барабашев, 2016). С учетом активного вовлечения в реформу контрольно-надзорной деятельности представителей деловых объединений и отраслевого бизнеса на всем ее протяжении, можно отметить общее стремление к «качественному регулированию», важной частью которого могут стать новые структуры нормативного регулирования в отдельных сферах.

Цель, задачи, исследовательские гипотезы и метод исследования

Цель исследования – оценить вероятные результаты принятия соответствующих структур нормативного регулирования в текущем виде с точки зрения защиты охраняемых ценностей, степени административного воздействия на бизнес, сокращения коррупционных рисков, обеспечения связи обязательных требований с потенциальными рисками возникновения вреда, ущерба,

а также с охраняемыми ценностями и источниками риска. При этом важно отметить, что речь идет о теоретическом подходе именно к новым структурам регулирования – итоговый анализ реформы «регуляторной гильотины» можно будет провести только после утверждения новых нормативных актов, содержащих обязательные требования, и определенной правоприменительной практики, на основе которой можно будет оценить изменения уровня ущерба в определенных сферах и уровня административного давления на бизнес.

Анализ проведен с использованием формы оценки, подготовленной на базе Методики исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (далее – Методика), разработанной Аппаратом Правительства Российской Федерации и доведенной до органов власти, участвующих в реформе. Согласно Методике, создаваемые структуры нормативного регулирования должны акцентировать внимание контрольных органов только на объектах со значимыми рисками, содержать научно-обоснованные, понятные и выполнимые требования.

Предыдущий опыт реформирования контрольно-надзорной деятельности позволяет предположить, что проблемой для контрольно-надзорных органов станет уже само формулирование новых структур, основанных на оценке рисков в поднадзорных сферах и их связи с обязательными требованиями. Это первая гипотеза исследования.

Можно предположить, что основной упор со стороны органов власти и бизнеса будет сделан на анализе отменяемых обязательных требований и разработке новых актов, содержащих обязательные требования, при достаточно формальном обсуждении новых структур нормативного регулирования. Наличие реального риска того, что контрольно-надзорные органы будут стремиться переложить действующую систему регулирования в своих сферах на заданную форму, без анализа возможных изменений в части градации регулирования, государственного контроля, внедрения негосударственных мер контроля в зависимости от потенциального риска объекта, является второй гипотезой данного исследования.

В оценке нуждается и системность предлагаемых изменений – возможность их многоразового использования. Меры по совершенствованию регулирования не должны быть одноразовыми. Они должны стать частью устойчивой политики государства по экономической и правовой поддержке предпринимательства, включая выстраивание четких и однозначных критериев новых обязательных требований, не допускающих их избыточности (Jacobs, Astrakhan, 2019). Предполагается проверить также и третью исследовательскую гипотезу о том, что системные меры в сфере нового регулирования приняты пока именно в рамках новых обязательных требований, но не по отношению к новым структурам нормативного регулирования.

Ключевым методом для проверки сформулированных в исследовании гипотез является качественный анализ уже разработанных в отдельных сферах проектов структур, подготовленных органами-регуляторами и контрольно-надзорными органами.

Исследование заключалось в сравнении структур нормативного регулирования, подготовленных контрольно-надзорными органами и органа-

ми-регуляторами во исполнение пунктов 3 и 5 Дорожной карты. Суть исследования – анализ соответствия структур Методике, который включал два вида оценки – формальную и содержательную. Формальная оценка (итоговый вес 0,2 в общей оценке) определяла наличие структуры нормативного регулирования по данной сфере, виду контроля (п. 3 Дорожной карты), а также наличие согласования структуры между контрольно-надзорным органом и федеральным органом, определяющим политику в соответствующей сфере. Содержательная оценка (итоговый вес 0,8 в общей оценке) проводилась по четырем критериям:

- 1) обоснованность структуры: указание охраняемых ценностей, перечисление ключевых видов объектов регулирования и рисков для каждого из объектов, укрупненных групп требований в разрезе объектов, обоснование способа регулирования, анализ альтернативных способов регулирования, включение в структуру разрешительных режимов и отчетности;
- 2) полнота структуры: полнота и исчерпываемость охраняемых ценностей, объектов регулирования, обоснованность рисков охраняемым законом ценностям и выбора способа регулирования, направленного на минимизацию рисков, включая негосударственные способы;
- 3) структурированность: понятность изменений в сфере, структурированность и конкретизация требований по рискам и объектам;
- 4) соответствие задачам реформы: градации подходов к регулированию в зависимости от уровня риска объектов, ослабление административного давления для отдельных категорий риска за счет отказа от контроля, применения иных форм и методов контроля, периодичности и пр.

Каждый блок показателей по критериям оценки имел одинаковый вес (25%) в общей оценке. Большая часть вопросов имела вариативную оценку от 0 до 5, где 0 выставлялся за отсутствие упоминания в методике соответствующего вопроса, 5 – за аргументированное представление информации по данному пункту, с анализом и примерами. Часть вопросов носила однозначную оценку (да/нет). Итоговая форма оценки приведена в Приложении 1.

С учетом возможности разной интерпретации вариативной оценки, к исследованию могут возникнуть вопросы о степени объективности. Но при этом важно подчеркнуть, что низкие баллы ставились исключительно при отсутствии упоминания в структурах нормативного регулирования отдельных блоков вопросов, важных с точки зрения Методики. Еще нужно учитывать, что в рамках исследования не проводился анализ полноты предлагаемых мер, степени реалистичности их исполнения. Стоит также иметь в виду, что цель исследования заключалась не столько в подготовке итогового индекса с конкретными итоговыми значениями, сколько в общей оценке текущей ситуации со структурами нормативного регулирования, в выделении наиболее значимых недостатков и в подготовке предложений по механизму доработки проектов структур.

Надо отметить, что Методика разрабатывалась с участием экспертного сообщества и ориентировалась на передовой опыт риск-ориентированного подхода, связи обязательных требований с потенциальными рисками воз-

никновения вреда (ущерба) охраняемым ценностям и источниками риска. Вместе с тем у органов власти, отдельных экспертов имелись обоснованные претензии к Методике. Основная – к тому, что применен единый подход ко всем сферам и видам контроля, без учета разной природы контрольно-надзорных функций (виды контроля, связанные с гибелью и травмами людей (пожарный надзор, надзор в области промышленной безопасности), не связанные с гибелью и травмами (лицензионные виды контроля), связанные исключительно с ущербом (контроль в области природопользования, защиты культурного наследия, ветеринарный надзор и др.), фискальные виды контроля (контроль за применением контрольно-кассовой техники, надзор за проведением лотерей и др.). Кроме того, в рамках каждого вида контроля (надзора) существенно отличается количество обязательных требований, количество устаревших и избыточных требований (в некоторых видах контроля действует относительно новое регулирование).

Реформа «регуляторной гильотины» в других странах проводилась технологически проще: выделялись определенные сферы для реформирования, устанавливались критерии анализа требований, сами требования анализировались с участием бизнеса, отраслевых экспертов, органов власти. При этом задача по разработке новых структур регулирования не ставилась. Кроме того, реформа «регуляторной гильотины» существенно отличалась по времени в зависимости от объема рассматриваемых регуляций: к примеру, в Корее за 11 месяцев удалось пересмотреть более 11 тыс. требований, в Хорватии за 9 месяцев – около 1500 регуляций, в Кении реформа длилась два года и касалась как сокращения требований, так и числа лицензий⁶. Ни одна из этих реформ не может сравниться с отечественной по масштабу, поэтому выводы относительно новых структур регулирования носят теоретический характер, итоговая оценка реформы будет возможна после утверждения новых обязательных требований, наличия определенной правоприменительной практики.

С точки зрения «качественного регулирования» (better regulation), «умного регулирования» (smart regulation) в странах ОЭСР актуализация требований занимала намного больше времени и затрагивала определенные сферы, в которых назрели изменения. Также распространены правовые эксперименты – так называемые «регуляторные песочницы», в рамках которых в определенных сферах в экспериментальном режиме сокращается регуляторная нагрузка на определенное время, после чего анализируются последствия таких изменений с точки зрения динамики ущерба, регуляторной нагрузки на бизнес. Отечественная реформа не предполагает внедрения таких инструментов.

В соответствии с Дорожной картой, контрольно-надзорным органам и органам-регуляторам было отмерено два месяца на подготовку новых структур регулирования и два месяца на согласование их с экспертным и бизнес-сообществом. При этом дополнительное финансирование на ре-

⁶ URL: <http://regulatoryreform.com/%D0%B3%D0%B8%D0%BB%D1%8C%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%BD%D1%8B/> (дата обращения: 23.11.2020).

ализацию Дорожной карты не предусматривалось. Указанные сроки представляются крайне ограниченными с учетом необходимости для органов власти параллельно провести масштабную работу по сведению нормативных актов, содержащих обязательные требования, которые утратят силу с 1 января 2021 г., а также подготовке нормативных актов, которые будут содержать новые обязательные требования.

Вместе с тем одно из требований Методики заключается в анализе действующего регулирования, оценке его оптимальности, возможности предложить механизмы улучшения, повышения эффективности. Предполагалось, что на этапе согласования с экспертами и бизнесом могут быть выбраны пути оптимизации и совершенствования системы контроля в отдельных сферах.

В рамках исследования были проанализированы структуры нормативного регулирования 26 контрольно-надзорных органов, осуществляющих деятельность по 73 сферам регулирования/видам контроля (надзора)⁷.

Еще одной важной задачей исследования стала подготовка предложений по доработке новых структур регулирования с точки зрения выявления более детальной связи охраняемых ценностей, рисков, объектов регулирования и обязательных требований. Отсутствие таких связей может привести к следующим, в том числе коррупционным, рискам при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: незнание подконтрольными субъектами обязательных требований; неоднозначность толкования обязательных требований; неопределенные, трудновыполнимые и/или обременительные требования; наличие отсылочных и противоречивых норм; необоснованно широкий диапазон ответственности за выявленные нарушения.

Проекты структур рассматривались и утверждались рабочими группами по реализации «регуляторной гильотины», в которые входят представители органов власти и отраслевого бизнеса⁸. На момент проведения исследования они не были утверждены нормативными актами (проекты структур рассылались участникам рабочих групп, обсуждались с представителями экспертного и бизнес-сообщества и не распространялись в публичном пространстве). Но при этом информация о создании ряда новых структур нормативного регулирования опубликована в интернете. Отметим, что автор исследования входит в экспертный пул рабочих групп и имеет доступ к проектам структур, на основании которых будут утверждаться постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные приказы об отмене актов, содержащих обязательные требования, а также проекты актов, содержащие новые обязательные требования.

Требования к новым структурам нормативного регулирования

Дорожной картой предусмотрены основные шаги по реализации «регуляторной гильотины». Главные требования к разработке новых структур и новых обязательных требований прописаны в Методике.

⁷ URL: <https://knd.ac.gov.ru/group/> (дата обращения: 23.11.2020).

⁸ Там же.

В соответствии с Методикой, новые обязательные требования должны предъявляться только к объектам, несущим значимые общественные риски, и обеспечивать их снижение. При этом укрупненные группы обязательных требований, сформированные на основе анализа охраняемых ценностей в каждой сфере регулирования, рисков, источников риска, способов воздействия на риски, должны быть прописаны в четкой иерархии нормативных актов (наднациональные акты, федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные приказы), в итоге образуя структуру нормативного регулирования в соответствующей сфере.

Федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему регулирование в данной сфере, совместно с контрольно-надзорными органами необходимо было провести анализ текущего состояния регулирования с выделением параметров регулирования в каждой сфере (см. рис. 1).

Рисунок 1

Предполагаемая схема разработки новой структуры регулирования



Соответствующий анализ должен позволить провести четкую связь между требованиями и рисками, на минимизацию которых они направлены, а также устранить системные проблемы текущих структур регулирования (противоречивые требования в актах различного уровня, дублирование полномочий и способов регулирования, отсутствие дифференциации требований от категорий риска, отсутствие понятности и четкости в формулировании обязательных требований).

Формирование новой структуры в соответствии с Методикой позволит исключить избыточные требования, а также сосредоточиться на проверке объектов, напрямую относящихся к предмету государственного контроля (надзора). Требования к самим структурам нормативного регулирования, их содержательному наполнению приведены в Методике. На основании этих требований составлена форма оценки (см. Приложение 1). Формальное приведение действующей структуры под описанную в Методике схему не позволит решить указанные выше проблемы, сохранив избыточное регулирование. Ниже в Таблице 1 представлен пример создания структуры нормативного регулирования в сфере образования с применением Методики.

Таблица 1

**Краткое представление новой структуры регулирования
в сфере образования**

Сфера общественных отношений	Образование
Сфера регулирования	Качество образовательных услуг
Охраняемые ценности (объекты защиты)	<ul style="list-style-type: none"> - Жизнь и здоровье. - Права и свободы граждан. - Право на образование. - Наука и исследовательская деятельность как общественная ценность. - Права детей, права учителей и воспитателей, трудовые права
Объекты, на которые направлено регулирование (источники риска)	<ul style="list-style-type: none"> - Образовательный процесс. - Используемое оборудование. - Педагогический состав. - Учебные пособия. - Применяемые стандарты и методики
Ключевые риски, на минимизацию которых направлено регулирование	<ul style="list-style-type: none"> - Снижение качества образования. - Отсутствие необходимых компетенций у выпускников. - Отсутствие связи образования с потребностями рынка труда. - Избыточная отчетность. - Искусственная монополизация рынка учебников
Способ воздействия на риски (способ регулирования)	Сокращение государственного контроля, сокращение бюрократической нагрузки на учителей, замена контроля мониторингом, оценка качества образования негосударственными формами контроля (экспертный контроль с целью обмена опытом, аудита, а не привлечения к ответственности). Смещение акцента контроля с оценки формального соответствия образовательной программе, полученных итоговых оценок в пользу оценки компетенций, связи образования с потребностями рынка труда

Сфера общественных отношений	Образование
Укрупненные группы обязательных требований	<ul style="list-style-type: none"> – Требования к компетенциям выпускников. – Требования к образовательным программам. – Требования к компетенциям педагогического состава (к примеру, отказ от требования педагогического образования, наличие высшего специального образования по профилю преподаваемой дисциплины при условии прохождения курсов повышения квалификации (КПК) по психолого-педагогическим компетенциям). – Требования к материально-технической базе. – Требования к учебным программам, учебным пособиям

Источник: Составлена автором.

В результате анализа возможной новой структуры нормативного регулирования в сфере образования автору удалось выявить группы обязательных требований, непосредственно влияющие на главные риски причинения вреда (ущерба) охраняемым данным видом контроля ценностям.

Ряд действующих требований (таких как, например, хранение обязательного экземпляра учебника, стаж преподавательской деятельности, цвет учебной доски, расстояние между партами и т.п.) можно отнести к избыточным, поскольку они не администрируют ключевые риски в данной сфере. Требования федеральных государственных образовательных стандартов среднего и высшего профессионального образования по специальностям и профессиям, проверяемые Рособрнадзором (более 1500 актов), не связаны с рисками некачественного образования и рисками отсутствия связи образования с потребностями рынка труда. Кроме того, требования к зданиям и строениям, где проводится обучение, относятся к ведению строительного надзора, пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора и не должны проверяться в рамках надзора за качеством образования. Соответствующий подход к контролю в сфере образования можно увидеть, например, в Норвегии, где агентство по обеспечению качества в образовании (NOKUT) осуществляет контроль исключительно за учебными программами и высшим профессиональным образованием, качеством образования в целом⁹. В Великобритании учебные заведения также оцениваются с точки зрения образовательных программ, полученных компетенций выпускников учебных заведений, удовлетворения нужд работодателей (Чистова, 2008).

Представленный пример можно отнести скорее к классическим проявлениям гильотины, когда пересмотр направлен на исключение избыточных требований при сохранении действующей структуры регулирования.

Но есть другие, более сложные и концептуальные примеры принципиальных отличий новых требований от действующих. Так, экологический надзор, который включает в себя надзор в области обращения с отходами, охраны почв, земель, недр, лесов, водных объектов, атмосферного воздуха и пр., в настоящее время во многом является, по сути, фискальным видом

⁹ URL: <https://www.nokut.no/en/utdanningskvalitet/supervision/> (дата обращения: 23.11.2020).

надзора, когда хозяйствующие субъекты заявляют определенный уровень вредных выбросов, за который платят пошлину. Соответственно, Росприроднадзор при осуществлении проверочной деятельности в рамках экологического надзора проверяет соответствие выбросов уплаченным пошлинам и заинтересован в максимизации соответствующих пошлин, а не в снижении вредных выбросов. В соответствии с новой структурой нормативного регулирования, внимание Росприроднадзора будет направлено на повышение качества окружающей среды, а не на увеличение пошлин.

Другим примером необходимости существенной переработки структуры нормативного регулирования является Росалкогольрегулирование, основная функция которого заключается в повышении доли проданных алкогольных напитков, зарегистрированных в Единой государственной автоматизированной информационной системе (ЕГАИС). Несмотря на заявленную цель по снижению доли нелегальной продажи алкогольной продукции, Росалкогольрегулирование не отвечает за последствия от продажи нелегальной продукции, а также за негативные последствия для здоровья граждан, вызванные чрезмерным потреблением алкоголя, пусть и легального. Получается, что функция целого федерального органа исполнительной власти заключается в администрировании государственной системы. Требования же, предъявляемые в рамках контроля (надзора), касаются не столько качества продукции, сколько необходимости ее регистрации в ЕГАИС. В рамках реформы появляются возможности значительно пересмотреть ценностные ориентиры Росалкогольрегулирования.

Несоответствие охраняемых ценностей, объектов контроля и рисков, которые должны быть минимизированы за счет регулирования, может привести к утверждению обязательных требований, не направленных на сокращение вреда (ущерба) и, как следствие, ведущих к регуляторным и коррупционным рискам в рамках правоприменения.

Проверка гипотез и итоги исследования

Проекты структур нормативного регулирования были проанализированы на предмет соответствия Методике как с формальной стороны, так и с качественной – на основании методологии оценки, представленной в Приложении 1.

Практически все контрольно-надзорные органы формально соответствуют Методике – структуры нормативного регулирования подготовлены, представлены, согласованы с регуляторами. Однако к качеству структур имеется ряд замечаний:

- Отсутствует анализ альтернатив государственному контролю в каждой сфере, в виде контроля (надзора), а также обоснование эффективности государственного контроля (надзора). В рамках реформы перед органами не стояла задача обязательно внести изменения в действующее регулирование, но, согласно Методике, каждый контрольно-надзорный орган обязан был провести соответствующий анализ на предмет возможности внедрения различных способов регулирования в зависимости

от уровня рисков. Отметим, что органы власти несут ответственность за уровень безопасности в своих сферах, и замена государственного контроля альтернативными механизмами может впоследствии привести к ухудшению уровня безопасности, поэтому нежелание органов власти предлагать альтернативы государственному контролю в целом объяснимо.

- Отсутствуют предложения по изменениям в разрешительной деятельности, отчетности (при том что многие избыточные требования, рождающие административные барьеры для бизнеса, содержатся в рамках выдачи разрешений на осуществление предпринимательской деятельности).
- Не указано, какие риски порождают те или иные объекты регулирования, почему их следует регулировать, как государственный контроль (надзор) минимизирует эти риски и какими типами обязательных требований и почему не применимы негосударственные способы контроля.
- В 45 из 73 структурах отсутствует сравнение текущей структуры с новой, что предполагает признание контрольно-надзорным органом оптимальности текущей структуры и неготовность вносить в нее какие-либо значительные изменения¹⁰.
- Не определены меры по дифференцированному регулированию и снижению административной нагрузки для объектов разного риска. В 51 из 73 структуре отсутствуют предложения градации подходов к регулированию в зависимости от уровня риска объектов, снижения административного давления для отдельных категорий объектов за счет отказа от контроля, применения иных форм и методов контроля, периодичности и т.п.¹¹
- Исследование показало, что меньше всего готовы к изменениям в части ранжирования нагрузки на бизнес в зависимости от уровня риска наиболее прорывные с точки зрения потенциального роста экономики сферы деятельности: качество жизни, инфраструктура, социальные отношения (на основе сравнения структур, относящихся к данным сферам).
- В ходе анализа проектов структур выявлены низкие показатели по сферам деятельности, направленным на поддержку предпринимательства: регулирование тарифов, торговля и защита прав потребителей, регулирование рекламы, развитие конкуренции. В ряде структур отсутствует описание рисков и охраняемых законом ценностей, не указан уровень нормативно-правовых актов, в которых будут содержаться обязательные требования, нет связи рисков с объектами регулирования (рис. 2).

¹⁰ URL: <https://opora.ru/upload/iblock/ceb/ceb1491a2a0a9304e3eb1703ae655a83.pdf> (дата обращения: 23.11.2020); <http://deloros67.ru/anonsy/obscherossijskie/struktura-normativnogo-regulirovaniya-v-sfere-okazaniya-medicinskoj-pomoschi/> (дата обращения: 23.11.2020).

¹¹ URL: <https://drso.ru/upload/iblock/892/89202647f4730945e8abe4f3a371b5d4.pdf> (дата обращения: 23.11.2020); <http://ancb.ru/publication/read/9021> (дата обращения: 23.11.2020); <https://ur.hse.ru/data/2020/03/25/1567344652/1.%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%20%D0%BE%D1%82%2012.03.2020%20%D0%BF%D0%BE%20%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%84.%20%D1%80%D0%B5%D0%B3..pdf> (дата обращения: 23.11.2020); <https://www.narpc.ru/upload/iblock/971/9710d3b94b8b5c68ca0219abf23ddbfa.pdf> (дата обращения: 23.11.2020).

Рисунок 2

Основные замечания к структурам нормативного регулирования



В зависимости от того, каким образом структуры нормативного регулирования решают задачи ослабления административной нагрузки для отдельных категорий объектов, с использованием тех или иных форм и методов контроля, контрольно-надзорные органы можно разделить на три категории. К первой отнесем органы власти, которые планируют изменения подходов в части градации нагрузки с использованием негосударственных форм контроля. Например, в рамках регулирования туристической деятельности Минэкономразвития России детально описывает риски, связанные с объектами, выстраивая систему градации их вплоть до описания конкретных рисков ситуаций. На основе анализа рисков предлагается усилить механизмы контроля, повысить уровень финансовой нагрузки на высокорисковые объекты и снизить его для добросовестных туроператоров; внедрить автоматизированный контроль посредством информационной системы «Электронная путевка», что должно уменьшить административную нагрузку на туристический бизнес, заменив проверки дистанционным взаимодействием; обеспечить прозрачность деятельности туроператоров и турагентов при заключении договоров о реализации туристского продукта. В части иных форм контроля также планируется снижение отчетности, создание системы заблаговременного выявления признаков возможных нарушений обязательных требований, оперативный мониторинг деятельности участников туристского рынка.

Вторая категория – органы власти, рассматривающие точечные изменения по отдельным видам контроля (внедрение риск-ориентированного подхода, развитие отдельных элементов дистанционного контроля и др.). Третья – регуляторы не планируют изменения в действующие структуры нормативного регулирования (рис. 3).

Рисунок 3

Оценка структур нормативного регулирования в части предлагаемого ослабления административной нагрузки для отдельных категорий объектов, применения иных форм и методов контроля, в разрезе ФОИВ



Стоит отметить, что ряд органов власти в своих сферах предпринимает меры по дифференциации нагрузки (упрощение разрешительной деятельности, государственного контроля для объектов меньшего риска, замена государственного регулирования, дистанционные проверки): Минэкономразвития России (туризм), Ростехнадзор (промышленная безопасность)¹², МЧС России (пожарная безопасность), Роструд (трудовой надзор)¹³, МВД России (миграция), Россельхознадзор (фитосанитарный надзор) и др. Таким образом, гипотеза о формальном переключении действующих структур регулирования в заданную форму подтверждается частично.

¹² URL: <http://docs.cntd.ru/document/563675697> (дата обращения: 23.11.2020).

¹³ URL: <https://cutt.ly/gfAp4xC> (дата обращения: 23.11.2020).

Основной вывод по итогам анализа структур: в случае их реализации в текущем виде бизнес не почувствует значительных изменений. Большинство контрольно-надзорных органов прямо или косвенно поддерживает существующую структуру нормативного регулирования и обосновывает действующую конструкцию с точки зрения рисков и групп обязательных требований.

В рамках деятельности Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее – Подкомиссия) основной упор делается на обсуждение отмены действующих актов, содержащих обязательные требования, и разработку проектов актов с новыми обязательными требованиями (исходя из анализа протоколов заседаний)¹⁴. При этом разработка структур остается формальным требованием в рамках реализации Дорожной карты, что подтверждает гипотезу исследования.

Формальное отношение к новым структурам нормативного регулирования может привести к «переупаковке» действующих систем и, как следствие, действующих обязательных требований в новые акты, что не отразится существенным образом на уровне безопасности (без выделения наиболее важных рисков и высокорисковых объектов не будет и градации контрольно-надзорных мер), а также на сокращении числа требований, нагрузки на бизнес с низкими рисками. Кроме того, у подконтрольных субъектов не будет стимулов к снижению риска, к внедрению мер негосударственного контроля (саморегулирование, самодекларирование, обоснование альтернативных подходов к обеспечению приемлемого уровня безопасности).

В связи с этим, на наш взгляд, для доработки новых структур нормативного регулирования необходимы следующие уточнения:

1. Определить перечень оказывающих влияние на указанные риски в сфере общественных отношений видов надзора (контроля) в действующей сегодня структуре (в настоящей редакции Методики данный пункт четко не прописан, в результате остается актуальной проблема дублирования видов контроля по одним и тем же рискам).
2. Уточнить степень вмешательства органов власти в деятельность поднадзорных объектов в рамках анализируемого вида контроля с учетом специфики сферы общественных отношений:
 - *на каких этапах жизненного цикла объекта контроля наиболее эффективно предотвращать рассматриваемый риск;*
 - *что явилось фактором каждого из рассматриваемых рисков (причины его возникновения).*

(В текущей редакции Методики не выделяются жизненные циклы объектов контроля, при том что на разных этапах возникают различные риски с отличающимся уровнем потенциального ущерба.)

¹⁴ URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/> (дата обращения: 23.11.2020).

3. Определить виды объектов контроля (регулируемого) в сфере общественных отношений с указанием индивидуальных характеристик видов объектов (продукция, товары, услуги, работы, процессы, организации и пр.).
4. Определить возможные меры саморегулирования бизнес-сообщества и государственного регулирования по предотвращению рисков. Такие меры, как, например:
 - фиксировать полный перечень механизмов предотвращения каждого актуального для сферы регулирования риска, которые могут быть обеспечены без участия государства;
 - определить, достаточно ли предлагаемых мер для полного предотвращения рисков или необходимы дополнительные меры со стороны государства. (Возможно, дополнительные меры государственного контроля необходимы только в случае, если участник рынка не применяет предлагаемый механизм.);
 - обеспечить надежность предлагаемого механизма (проверка, действительно ли он предотвратит угрозы) и гарантию качественного применения механизма участниками рынка;
 - сформировать перечень необходимых мер государственного регулирования, чтобы полностью закрыть рассматриваемый риск.
5. Проводить рабочие обсуждения предлагаемых изменений структур нормативного регулирования с деловым сообществом и экспертами по вопросам:
 - состав охраняемых ценностей, минимизируемых рисков и факторов (причин) возникновения рисков, предмета и объектов контроля;
 - тестирование предлагаемых механизмов минимизации рисков: мер негосударственного саморегулирования и государственного воздействия;
 - блоков и обязательных требований для обеспечения минимизации рисков.

Протоколом заседания Подкомиссии от 22 июля 2020 г. N 24¹⁵ утвержден список контрольных вопросов (чек-лист) для оценки новых нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования. В этот список включено четкое определение риска, на минимизацию которого направлено требование, оценка минимизируемого риска, включая соразмерность затрат на его исполнение, оценка современности требования с учетом развития технологий, однозначности трактовки требования, возможности дерегулирования и др. На основе проведенного исследования в этот чек-лист мы предлагаем добавить также перечень контрольных вопросов, приведенных в Приложении 1, относительно полноты, структурированности, обоснованности структуры нормативного регулирования, соответствия целевой структуры задачам реформы.

¹⁵ URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/> (дата обращения: 23.11.2020).

Заключение

Итак, гипотезы об отсутствии четкой связи структур нормативного регулирования с оценкой рисков в поднадзорных сферах и обязательными требованиями, а также о том, что системные меры в сфере нового регулирования приняты пока именно в рамках новых обязательных требований, но не по отношению к новым структурам, в целом подтвердились. Гипотеза о формальном переключении действующих структур регулирования в заданную форму подтвердилась частично. Задача исследования по подготовке предложений по доработке новых структур регулирования с точки зрения выявления более детальной связи охраняемых ценностей, рисков, объектов регулирования и обязательных требований в целом решена.

«Регуляторная гильотина», предусматривающая полный пересмотр системы обязательных требований к деятельности бизнеса, по масштабу изменений не имеет аналогов и является самым значительным преобразованием за всю историю административной реформы. Более того, реформа предусматривает возможность полного пересмотра правоотношений и выстраивания новых структур нормативного регулирования.

Серьезной преградой к реализации намеченных планов является формальное отношение контрольно-надзорных органов к разработке новых структур нормативного регулирования. Данный вывод требует существенной оговорки: дело в том, что представленные сроки разработки новых структур, отмены действовавших обязательных требований и разработки новых крайне ограничены, а для ряда масштабных видов контроля (надзора), содержащих несколько тысяч обязательных требований, представляются затруднительными, особенно с учетом отсутствия дополнительного финансирования на данную работу. Во многом поэтому большинство органов власти пытаются перестроить действующую систему по заданному образцу, не проводя анализа ни ее эффективности, ни возможности дифференциации контрольно-надзорного бремени и набора обязательных требований в зависимости от уровня риска. Такой подход может привести к тому, что в результате реформы вместо новых обязательных требований, связанных непосредственно с рисками и потенциальным уровнем ущерба, мы получим укрупненные действующие обязательные требования, утвержденные новыми нормативными правовыми актами. В этом случае, несмотря на принятый Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», в котором определены принципы закрепления обязательных требований, единые сроки установления требований, переупакованные обязательные требования не позволят повысить уровень безопасности, сократить административные барьеры и снизить коррупционные риски.

В результате приведенного исследования предлагается внести точечные изменения в Методику, направленные на проведение более системного анализа связи объектов (их видов, жизненных циклов) с рисками и способами регулирования (на каких этапах наиболее эффективно предотвращать риски; что является фактором риска и причиной его возникновения; какие существуют механизмы предотвращения риска и могут ли они применяться

без участия государства; тестировать новые, актуализированные обязательные требования, сформированные на базе новых структур нормативного регулирования на конкретных видах объектов). К сожалению, внести изменения в Дорожную карту не представляется возможным ввиду ограниченных сроков реформы и необходимости внедрения нового регулирования с 2021 г. Также предлагается повысить уровень участия экспертов и представителей бизнеса в обсуждении структур, закрепить необходимость их утверждения на уровне Подкомиссии. По мнению автора, соответствующие меры помогут добиться целей, стоящих перед «регуляторной гильотиной». При этом итоговые результаты реформы можно будет оценить только после принятия всех нормативных актов, содержащих новые обязательные требования, и последующего анализа изменений в части увеличения/сокращения ущерба и уровня административной нагрузки в каждой подконтрольной сфере.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Форма оценки качества новых структур регулирования

Контрольный вопрос	Да/ Нет	Балл	Вес
Формальная оценка			0,2
Наличие структуры по данному виду контроля (п. 3 ДК)	да/нет	0	
Структура согласована с ФОИВ-контролером и ФОИВ-регулятором	да/нет	да – 1, нет – 0	
«Содержательная оценка»			0,8
Обоснованность целевой структуры			0,25
Перечисление охраняемых законом ценностей у данного вида контроля	да/нет	да – 1, нет – 0	
Указание на их закрепление в НПА (<i>Конституция РФ, международные акты, ФЗ – да; иные акты – нет</i>)	да/нет	да – 1, нет – 0	
Указание ключевых рисков охраняемым законом ценностям	да/нет	да – 1, нет – 0	

Перечисление ключевых видов объектов регулирования и рисков для каждого из объектов	да/нет	да – 1, нет – 0	
Описание укрупненных групп обязательных требований для каждого вида объектов регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Указание на ФЗ или иные виды НПА, где должны содержаться обязательные требования для каждого вида объектов регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Описание способа регулирования для каждого вида объектов регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Обоснование выбранного способа регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Наличие анализа альтернативных способов регулирования	да/нет	да – 1, нет – 0	
Включение в Структуру разрешительных режимов и отчетности	да/нет	да -1, нет – 0	
<i>Полнота целевой структуры</i>			0,25
Полнота охраняемых ценностей	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
Полнота объектов регулирования	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
Полнота и обоснованность рисков охраняемым законом ценностям	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
Все ли риски «закрыты» тем или иным способом регулирования, включая негосударственные способы	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
Все ли проблемы текущего регулирования урегулированы в целевой Структуре	1–5	1 – определенно нет 5 – определенно да	
<i>Структурированность</i>			0,25
Наличие сравнения текущей структуры регулирования с новой	да/нет	да – 1, нет – 0	
Понятны ли предлагаемые изменения	да/нет	да -1, нет – 0	
Структурированы ли риски по видам ключевых объектов регулирования	да/нет	да -1, нет – 0	
Достаточно ли конкретизированы предлагаемые укрупненные группы обязательных требований в соответствии с описанными рисками	да/нет	да -1, нет – 0	
<i>Соответствие целевой структуры задачам реформы</i>			0,25
Предполагает ли целевая структура градацию подходов к регулированию в зависимости от уровня риска объектов	да/нет	да – 1, нет – 0	
Предполагает ли целевая структура ослабление административного давления для всех или отдельных категорий объектов за счет отказа от контроля, применения иных форм и методов контроля, периодичности и т.п.	да/нет	да – 1, нет – 0	

ЛИТЕРАТУРА

1. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 34–46.
2. 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.
3. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Мониторинг реформы государственного контроля глазами граждан // Экономическое развитие России. – 2019. – № 10.
4. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса: ключевые тенденции // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 2.
5. Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // В кн.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 94–117.
6. Лафитский В.И. Механизмы преодоления административных барьеров (сравнительно-правовое исследование) // В кн.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – С. 118–133.
7. Мартынов А.В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 5. – С. 143–165.
8. Бочкарев М.В. Избыточность как нарушение меры нормативной правовой формы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2019. – № 3. – Т. 47.
9. Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
10. Сехин И.В. «Регуляторная гильотина»: понятия и принципы // Сборник научных трудов под редакцией А. Б. Дидикина «Регуляторная политика в России. Проблемы теории и практики. – 2019.
11. Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // Торговая политика. Trade policy. – 2019. – № 1. – Т. 17.
12. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярчук М.С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего // Доклады ЦСР. – 2018. – № 1.
13. Толстик В.А. Правовой тоталитаризм: стратегия правотворчества или движение по инерции? // Юридическая техника. – 2015. – № 9.
14. Осипова С.А. Наводнение норм – фактор, влияющий на качество правовых норм // Правовые традиции. Жидковские чтения: материалы Международной научной конференции. – 2014. – С. 424–433.

15. Кудрявцев В.Е., Кучаков Р.К. Помогают ли плановые проверки снизить число пожаров? // Пожаровзрывобезопасность. – 2019. – Т. 28. – № 2.
16. Чистова Е.В. Контроль и оценка качества профессионального образования в Великобритании // Казанский педагогический журнал. – 2008. – № 7.
17. Доклад ВШЭ «Перенастройка системы госконтроля в России: правила для «регуляторной гильотины». Апрельская конференция ВШЭ. 2019. URL: http://gos.hse.ru/upload/files/KND_april_2019.pdf (дата обращения: 25.11.2020).
18. Better Regulation «Toolbox». European Commission. 2015. URL: http://ec.europa.eu/smartregulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf (дата обращения: 25.11.2020).
19. Blanc F. Tools for Effective Regulation: Is “More” Always “Better”? // European Journal of Risk Regulation. No. 9. Vol. 3. P. 465–482. doi:10.1017/err.2018.19
20. Blanc F. (ed.), Macrae D., Ottimofiore G. Understanding and addressing the risk regulation reflex. URL: <https://www.government.nl/documents/reports/2015/01/21/understanding-and-addressing-the-risk-regulation-reflex> (дата обращения: 25.11.2020).
21. Brink. P.T. A Critique of ‘Better Regulation’ in the context of Links between a better economy and the environment, Institute for European Environmental Policy, Brussels. 2007. URL: https://ec.europa.eu/environment/archives/better_regulation/conference_march07/pdf/tenbrink.pdf (дата обращения: 25.11.2020).
22. Levine D.I., Toffel M.W., Johnson M.S. Randomized government safety inspections reduce worker injuries with no detectable job loss // Science. 2012. Vol. 336. Issue 6083. P. 907–911. DOI: 10.1126, science.1215191
23. Lobel O. The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought // San Diego Legal Studies Paper. 2004. No. 07–27. P. 261–390.
24. Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. Paper presented at World Bank Conference Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results, 29 Nov – 1 Dec, 2005, Cairo.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».
2. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. (N Пр-294 от 27 февраля 2019 г.).
3. План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 29 мая 2019 г. N 4714п-П36.

4. Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». URL: <https://legalacts.ru/doc/metodika-ispolnenija-plana-meroprijatii-dorozhnoi-karty-po-realizatsii-mekhanizma/> (дата обращения: 25.11.2020).
5. Протокол заседания Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 22 июля 2020 г. N 24.

«REGULATORY GUILLOTINE»: PROJECT ANALYSIS OF NEW REGULATORY STRUCTURES

Egor A. Artemenko

Expert of the Laboratory for Anti-Corruption Policy,
National Research University Higher School of Economics;
Project Manager of the Forum Analytical Center.
Address: 6 Yakimansky Lane, Moscow, 119049 Moscow, Russian Federation.
E-mail: artemenkoea@gmail.com

Abstract

One of the most important areas of the «regulatory guillotine» reform is the development of new regulatory structures for each sphere of public relations or type of state control (supervision). The research is based on a hypothesis about the possible desire of the authorities to preserve the current regulatory systems. The main purpose of the study is to assess the general level of the proposed regulatory structures from the point of view of their compliance with the Methodology for the implementation of the action plan («Roadmap») for employing the mechanism of «regulatory guillotine», as well as to show the possible results and risks of their adoption in its current form in the potential improvement of control (supervision), focus on the most dangerous objects (entities) control, including in terms of whether mandatory requirements are related to potential risks of harm (damage) to protected values and sources of risk. The source of empirical data for the analysis was comprised of the drafts of new regulatory structures prepared by regulatory authorities and Supervisory authorities involved in the reform. The study examined 73 regulatory structures prepared by 26 Federal regulatory agencies and regulatory agencies.

The study made it possible to draw a conclusion about the systemic shortcomings of the new regulatory structures and suggests substantive and organizational measures to improve the quality of the developed structures.

Keywords: regulatory guillotine; regulatory framework; control and supervisory activities; mandatory requirements; reform; risks.

Citation: Artemenko, E.A. (2021). «Regulyatornaya gil'otina»: analiz proektov novykh struktur normativnogo regulirovaniya [«Regulatory Guillotine»: Project Analysis of New Regulatory Structures]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 30–55 (in Russian).

REFERENCES

1. Aleksandrov, O.V. (2019). «Regulyatornye gil'otiny»: mezhdunarodnyj opyt ustraneniya prepyatstvij dlya biznesa i investirovaniya [Regulatory Guillotines: International Experience in Removing Barriers to Business and Investment]. *Trade policy*, no 1, vol. 17, pp. 107–118.
2. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [Crisis of State Governance and Its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
3. European Commission (2015). *Better Regulation «Toolbox»*. Available at: http://ec.europa.eu/smartregulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf (accessed: 13 November 2020).
4. Blanc, F. (ed.), Macrae, D. & Ottimofiore, G. (2015). *Understanding and Addressing the Risk Regulation Reflex*. Available at: <https://www.government.nl/documents/reports/2015/01/21/understanding-and-addressing-the-risk-regulation-reflex> (accessed: 13 November 2020).
5. Blanc, F. (2018). Tools for Effective Regulation: Is “More” Always “Better”? *European Journal of Risk Regulation*, no 9, vol. 3, pp. 465–482. Available at: DOI:10.1017/err.2018.19 (accessed: 13 November 2020).
6. Bochkarev, M.V. (2019). Izbytochnost' kak narushenie mery normativnoj pravovoj formy [Redundancy as a Violation of a Standard Legal Form Measure]. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii*, no 3, vol. 47, pp. 191–195.
7. Brink, P.T. (2007). *A Critique of 'Better Regulation' in the Context of Links between a Better Economy and the Environment*. Brussels: Institute for European Environmental Policy. Available at: https://ec.europa.eu/environment/archives/better_regulation/conference_march07/pdf/tenbrink.pdf (accessed: 13 November 2020).
8. Chistova, E.V. (2008). Kontrol' i otsenka kachestva professional'nogo obrazovaniya v Velikobritanii [Monitoring and Evaluating the Quality of Professional Education in the UK]. *Kazan Pedagogical Journal*, no 7, pp. 113–117.
9. HSE (2019). *Perenastroyka sistemy goskontrolya v Rossii: pravila dlya «regulyatornoy gil'otiny»* [Reconfiguration of the State Control System in Russia: Rules for the «Regulatory Guillotine»]. Paper presented at XX April conference. Moscow: HSE.
10. Golodnikova, A.E., Efremov, A.A., Sobol', D.V., Cygankov, D.B. & Shklyaruk, M.S. (2018). Regulyatornaya politika v Rossii: osnovnye tendentsii i arkhitektura budushchego [Regulatory Policy in Russia: Main Trends and Architecture of the Future]. *Doklady CSR*, no 1.
11. Habrieva, T.Ya. (2011). Administrativnye protsedury i administrativnye bar'ery: v poiskakh optimal'noy modeli sootnosheniya [Administrative Procedures and Administrative Barriers: Searching for an Optimal Correlation Model]. In: *Administrativnye procedury i kontrol' v svete evropejskogo opyta* [Administrative Procedures and Controls in the Light of European Experience]. Moscow: Statut, pp. 94–117.

12. Jacobs, S. & Astrakhan, I. (2005). *Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. Paper presented at World Bank Conference Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results*, 29 Nov – 1 Dec, 2005, Cairo.
13. Kudryavcev, V.E. & Kuchakov, R.K. (2019). Pomogayut li planovye proverki snizit' chislo pozharov? [Do Routine Inspections Help Reduce the Number of Fires?]. *Nauchno-tekhnicheskii zhurnal «Pozharovzryvobezopasnost'»*, vol. 28, no 2.
14. Lafitsky, V.I. (2011). Mekhanizmy preodoleniya administrativnykh bar'erov (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) [Mechanisms for Overcoming Administrative Barriers (Comparative Legal Research)]. In: *Administrativnye procedury i kontrol' v svete evropeyskogo opyta* [Administrative Procedures and Controls in the Light of European Experience]. Moscow: Statut, pp. 118–133.
15. Levine, D.I., Toffel, M.W. & Johnson, M.S. (2012). Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detectable Job Loss. *Science*, no 336, pp. 907–911. Available at: DOI: 10.1126, science.1215191 (accessed: 13 November 2020).
16. Lobel, O. (2004). The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought. *San Diego Legal Studies Paper*, no 07–27, pp. 261–390.
17. Martynov, A.V. (2019). Perspektivy primeneniya mekhanizma «regulyatornoy gil'otiny» pri reformirovaniy kontrol'no-nadzorno-y deyatelnosti [Prospects for the Application of the «Regulatory Guillotine» Mechanism in Reforming Control and Supervisory Activities]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, no 5, pp. 143–165.
18. Nozdrachev, A.F., Zyryanov, S.M. & Kalmykova, A.V. (2017). Reforma gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya [Reform of State Control (Supervision) and Municipal Control]. *Journal of Russian law*, no 9, pp. 34–46.
19. Osipova, S.A. (2014). Navodnenie norm – faktor, vliyayushchiy na kachestvo pravovykh norm [Flooding of Norms is a Factor Affecting the Quality of Legal Regulations]. Paper presented at International Scientific Conference: *Legal Traditions. Zhidkovsky readings*, Moscow, 29–30 March, 2013, pp. 424–433.
20. Sekhin, I.V. (2019). «Regulyatornaya gil'otina»: ponyatiya i printsipy [«Regulatory guillotine»: Concepts and Principles]. Proceedings of the *Regulyatornaya politika v Rossii. Problemy teorii i praktiki*, Moscow.
21. Tolstik, V.A. (2015). Pravovoy totalitarizm: strategiya pravotvorchestva ili dvizhenie po inercii? [Legal Totalitarianism: Strategy of Lawmaking or Movement by Inertia?]. *Juridical technique*, no 9.
22. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2019). Monitoring reformy gosudarstvennogo kontrolya glazami grazhdan [Monitoring the Reform of State Control Through the Eyes of Citizens]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*, no 10.
23. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2020). Otsenka rezul'tativnosti gosudarstvennogo kontrolya s pozitsii biznesa: Klyuchevyye tendentsii [Evaluating Performance of Regulatory Enforcement Activities by Businesses: Key Trends]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 32–53.
24. Zyryanov, S.M. & Kalmykova, A.V. (2019). Podkhody k otsenke effektivnosti deyatelnosti kontrolno-nadzornykh organov po preduprezhdeniyu narusheniy obiazatelnykh trebovaniy [Approaches to Assessing the Effectiveness of State Control Bodies (Surveillance) to Prevent Violations of Mandatory Requirements]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 31–66.