УДК 351 DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-1-50-58

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Баранов Павел Петрович доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: pravosoznanie@gmail.com

Аннотация

В статье анализируются особенности современной регуляторной политики в контексте проводимой в Российской Федерации реформы контрольно-надзорной деятельности. Автор исследует основные теоретические и практические подходы к проблеме избыточного правового регулирования, одновременно оценивая возможные риски и промежуточные итоги проводимой реформы по оптимизации и систематизации законодательной и подзаконной сферы в области контрольно-надзорных отношений.

Ключевые слова: *единство судебной практики, кодификация, контрольно-надзорная деятельность, модернизация правового регулирования, правовая избыточность, правовая неопределенность, правовая политика, правовой мониторинг, правовой тоталитаризм, правовые коллизии, регуляторная гильотина, регуляторная политика, реформа законодательства, свобода предпринимательства, свобода экономической деятельности, систематизация правового пространства, юридификация.*

Не существует такой правовой системы, которую можно было бы даже условно обозначить как совершенную. В любой правовой системе всегда будут присутствовать те или иные недостатки, проблемы и слабые места. Это может касаться как формальных характеристик системы нормативного правового регулирования, так и глубинных, системных просчетов в организации власти, обеспечении реализации прав и свобод личности, расстановки системы ценностных приоритетов и др. Глобальные, в том числе, общетеоретические вопросы улучшения правовых систем и эффективности права всегда будут находиться в центре внимания представителей науки, т.к. эта тема тесно связана с «установлением пределов, границ, мер для права и правового регулирования» [1, с. 191].

Проблемы регуляторной политики государства не являются новыми для российской правовой науки и затрагивают общие проблемы правовой политики, проблемы нахождения баланса между частными и публичными интересами, вопросы оптимизации законодательства в процессе дерегулирования законодательной и подзаконной сферы и др. Однако, в своем узкоспециальном понимании, когда под регуляторной политикой понимается различный набор форм и способов регулирования предпринимательской деятельности (допуск на рынок, обязательные требования к продукции и процессам производства, контрольно-надзорные процедуры и др.), данная проблема активно обсуждается не так давно.

Проблематика регуляторной политики государства напрямую затрагивает проблему избыточного правового регулирования. Отдельные исследователи используют для описания этого явления категорию «юридификация», под которой понимают «перенапряжение правовой системы, причиной которого является дисбаланс между первичными и вторичными нормами» [2, с. 859]. Другие авторы называют данный феномен информационной избыточностью, имея в виду «такое явление, при котором часть текстов нормативно-правовых актов в той или иной форме повторяет одну и ту же информацию, не несет в себе дополнительной смысловой нагрузки и которую можно опустить либо преобразовать без потерь для смысла нормативно-правового акта» [3, с. 10]. В современной науке также используется категория «правовой тоталитаризм», призванная подчеркнуть желание государства «зарегулировать» все возможные и невозможные сферы общественных

отношений. В науке даже используется термин «умное регулирование» в противовес «избыточному» и «тоталитарному». Речь также может идти о так называемых «точках торможения», когда создается такая система нормативного правового регулирования, которая существенно и необоснованно затрудняет реализацию прав и свобод человека, при том, что изначально их дополнительных ограничений не предусматривалось.

В своем теоретическом аспекте вопрос о необходимости сокращения количества регулирующих норм, как обязательного условия повышения качества функционирования правовой системы, не является таким уж однозначным. Как справедливо отмечают многие исследователи, польза от сокращения числа норм не является самоочевидной. Цель правового регулирования – защита прав и упорядочивание системы общественных отношений. Существование той или иной правовой нормы предопределено объективной необходимостью, а ее отсутствие еще не означает отсутствия проблемы, нуждающейся в урегулировании. Отмена правовой нормы также может послужить причиной проблемы [4]. Однако на практике ситуация может быть и несколько иная. Норма права не всегда выступает как результат действительной необходимости защиты прав и законных интересов, а может быть следствием чьей-либо лоббистской деятельности. Норма права может быть неудачно сформулирована и создавать проблемы для правоприменителей. Норма права может быть неэффективной и экономически нецелесообразной, а в отдельных случаях выступать не как средство законного ограничения, а как способ умаления прав и свобод. И, наконец, норма права может быть излишне ситуативной, разовым образом реагировать на конкретную проблему и не отвечать задачам долгосрочного правового планирования и регулирования.

Таким образом, как регулятивная, так и в целом правовая политика государства должна представлять собой комплексную и подкрепленную соответствующими научными исследованиями систему мероприятий, направленных на постоянный мониторинг действующего законодательства и подзаконных нормативных правовых актов. Целью указанных мероприятий будет создание наиболее благоприятной правовой среды, отвечающей принципам стабильности, непротиворечивости, прозрачности, открытости и экономической целесообразности. В этой связи первостепенное внимание следует уделять системе российского законодательства. Находясь в основе системы правового регулирования в России, система законодательства в первую очередь нуждается в оптимизации. Тот факт, что большая часть действующих в России законодательных актов бесконечно и, порой, бессистемно правится и видоизменяется (количество поправок к отдельным действующим законодательным актам измеряется сотнями) свидетельствует об отсутствии внятной и рассчитанной на долгосрочную перспективу законодательной политики. Несмотря на то, что Конституция РФ, выступившая основой для учреждения принципиально иной системы правового регулирования общественных отношений, была принята более четверти века назад, российская правовая система все еще находится в стадии перманентного развития и «становления».

Отдельного внимания заслуживает проблема систематизации и кодификации действующего законодательства. Активная работа по созданию избирательного кодекса длится уже почти десятилетие, однако каких-либо осязаемых результатов мы до сих пор не наблюдаем. Работа по систематизации и кодификации обширнейшего объема эколого-правовых норм по сути еще не начиналась, не считая создания базового Федерального закона «Об охране окружающей среды», к которому принято уже полсотни поправок. К уже кодифицированным отраслям российского права также существует большое количество вопросов как общетеоретического, так и практического характера.

Что же касается самой Конституции РФ, как документа, обладающего высшей юридической силой, то она на протяжении четверти века с момента своего создания практически не редактировалась и из наиболее важных ее изменений можно отметить даже не изменение сроков полномочий Президента РФ и Государственной Думы РФ, а упразднение Высшего Арбитражного Суда РФ. Однако, сегодня мы находимся в процессе масштабной конституционно-правовой реформы, подобной которой современная Россия еще не знала. Предполагаемые изменения текста Основного Закона страны естественным образом отразятся и на всей системе отраслевого законодательства и подзаконных нормативных правовых актов. Уже сейчас очевидно, что существенные изменения коснутся нескольких десятков федеральных законов. Пытаться предсказывать окончательные итоги конституционно-правовой реформы занятие бесперспективное, однако уже сейчас очевидно, что ожидаются серьезные и значительные изменения в системе организации публичной власти в России, что самым непосредственным образом затрагивает проблему регуляторной политики государства.

Проблему регуляторной политики государства в общетеоретическом аспекте необходимо отделять от более общей проблемы систематизации и оптимизации всех звеньев контрольно-

надзорной системы. Аналогичным образом проблему регуляторной политики необходимо разграничить с проблемой обеспечения ясности, непротиворечивости создаваемых правовых норм, предполагающих единообразие судебной практики. В случае с регуляторной политикой речь в большей степени идет о публично-правовых функциях государства, олицетворяющих его как единственного обладателя права на принуждение. Безусловно, систематизация, кодификация, выработка оптимальных путей развития законодательства и всей системы подзаконных актов, обеспечивающих максимально эффективное решение задач, стоящих перед обществом и государством, – это то, без чего регуляторная политика обойтись не может. Однако, именно регуляторная политика дает ясное представление о том, насколько серьезно влияние государства, насколько безгранично или ограничено его «вторжение» во все без исключения сферы экономической деятельности граждан, и какой политический и экономический эффект получается по итогам обозначенного «вторжения».

Следует учитывать, что анализ необходимости присутствия государства в тех или иных сферах общественной жизни выходит за рамки развития бизнеса и предпринимательства. В частности, в последние годы все большую актуальность приобретает проблема «присутствия» государства в сфере брачно-семейных отношений [5]. Вопросы ювенальной юстиции, изъятия детей из семей, как и вопросы домашнего (бытового) насилия волнуют не только ученых и законодателей, но и обычных граждан. Аналогичным образом можно рассмотреть проблемы реализации и обеспечения политических прав и свобод граждан, деятельности органов образования и просвещения и др. Однако, в современном научно-теоретическом и практическом дискурсе термин «регуляторная политика» имеет ярко выраженную окраску и затрагивает исключительно вопросы организации бизнеса и экономической деятельности.

В этой связи особого внимания заслуживает деятельность контрольно-надзорных органов, набор их функций, полномочий и, непосредственно, требования, соблюдения которых обязательно для продолжения работы проверяемых субъектов. Следует согласиться с тем, что проблемы в данной области копились десятилетиями. В результате мы имеем огромный, плохо упорядоченный массив требований, которым не владеют в полной мере ни контролеры, ни тем более проверяемые [6]. Как правило, особенно горячие дискуссии возникают по поводу оптимизации контрольно-надзорной деятельности в сфере среднего и малого бизнеса. Речь идет о том, что реальной свободы предпринимательской деятельности, предусмотренной ч. 1 ст. 34 Конституции, в России не существует [7]. Аналогичные сомнения высказываются и в отношении ч. 2 ст. 34, касающейся монополизации и недобросовестной конкуренции. Одной из причин хронических неудач современной отечественной регуляторной политики выступает тактический, а не стратегический характер современного российского законодательства, которое, как правило, реагирует на текущие проблемы вне общей поступательной плановой стратегии, рассчитанной на долгую перспективу.

Излишек разнообразных требований и правил, зачастую плохо систематизированных, влияют на единство судебной практики. Российскими судами допускаются «ошибки», принимаются необоснованные решения. Несмотря на наличие соответствующих разъяснений, и предприниматели, и контролирующие органы, и суды зачастую не уверены в правильности своих трактовок сложившейся системы требований, что актуализирует проблему ее упрощения и придания ей большей прозрачности [8].

Таких примеров, когда устаревшие и не отвечающие основным правовым критериям права нормативные акты приводят к вынесению неправосудных решений, в юридической науке приводится много. Есть среди них и достаточно абсурдные. Например, Десятый арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 04.05.2018 по делу № А41-10458/18 вынес свое решение на основании п. 2.11 Временных правил охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в РФ[1] («временные» правила утверждены Минприроды России еще в 1994 г.), в соответствии с которыми объекты для размещения отходов должны быть обустроены и эксплуатироваться в соответствии с проектами, прошедшими государственную и геологическую экологическую экспертизы. Напомним, что такого института как «геологическая экологическая экспертиза» в современной науке экологического права не существует, Федеральные закон «Об экологической экспертизе» был принят после 1995 г. и с тех пор уже десятки раз изменялся, тогда как «временные правила» остаются неизменными.

«Сокращение числа обязательных требований» было провозглашено в качестве одного из направлений реформы контрольно-надзорной деятельности, проводимой в России. Так, в пас-

[1] Временные правила охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в Российской Федерации (утв. Минприроды РФ 15.07.1994) // СПС КонсультантПлюс.

порте приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»[1], рассчитанной вплоть до 2025 г., указывались следующие цели:

- снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям (снижение количества смертельных случаев, снижение числа заболеваний и отравлений, снижение пострадавших и травмированных);
- снижение уровня материального ущерба;
- снижение при осуществлении контроля (надзора) административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности;
- рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций.

Однако, угрожающая ситуация в сфере развития малого бизнеса и предпринимательства потребовала еще более радикальных мер, и год назад в России был анонсирован процесс введения в действие «регуляторной гильотины». В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 25 февраля 2019 г. № 288-р Департамент Правительства Российской Федерации по формированию системы «Открытое правительство» был преобразован в Департамент регуляторной политики Правительства Российской Федерации. В июле 2019 г. был создан Департамент регуляторной политики и развития законодательства при Министерстве юстиции РФ[2]. В октябре 2019 г. последним из ныне действующих был создан Департамент регуляторной политики при Министерстве экономического развития Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации были подготовлены основные нормативные документы в сфере действия механизма «регуляторной гильотины»: План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины»; Методика исполнения плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины»; Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора), и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, участвующих в реализации механизма «регуляторной гильотины», видов федерального государственного контроля (надзора), осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, на которые должен быть распространен механизм «регуляторной гильотины» и др. Была организована работа соответствующих групп и подкомиссий. В соответствии с Дорожной картой были подготовлены проекты федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», которые поступили на обсуждение в Государственную Думу. В январе 2020 г. было опубликовано Постановление Правительства РФ «О признании утратившими силу некоторых актов РСФСР и Российской Федерации и их отдельных положений»[3].

Нельзя не отметить, что для соблюдения принципа открытости и прозрачности «регуляторной гильотины» в сети Интернет был создан «официальный сайт», который содержит базовую обновляющуюся информацию по теме реформы (https://knd.ac.gov.ru). В соответствии с информацией, представленной на сайте, целью «регуляторной гильотины» является реформа контрольно-надзорной деятельности, которая нацелена на повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности. Данная цель будет реализовываться путем отмены всех неактуальных нормативных актов в сфере надзора и контроля, а также построения новой, современной, эффективной системы государственного контроля (надзора), направленной на снижение социально значимых рисков. Одновременно в средствах массовой информации можно обнаружить материалы о применении механизма «регулятивной гильотины» в отношении разнообразных инструкций и правил естественных монополий и госкорпораций. Несмотря на тот факт, что в теории «регуляторная гильотина» может касаться не только субъектов предпринимательской деятельности, основная задача текущей реформы – именно ослабление давления на бизнес. Однако уже сейчас можно

[1] Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) (ред. от 30.05.2017) // СПС КонсультантПлюс.

[2] Приказ Минюста России от 26.07.2019 № 140 «Об утверждении Положения о Департаменте регуляторной политики и развития законодательства и о внесении изменений в некоторые приказы Министерства юстиции Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

[3] Постановление Правительства РФ от 13 января 2020 г. № 7 «О признании утратившими силу некоторых актов РСФСР и Российской Федерации и их отдельных положений» //СПС КонсультантПлюс.

услышать высказывания высших чиновников о том, что «регуляторная гильотина» коснется, в том числе, сферы образования.

Таким образом, категория «регуляторная гильотина» получила статус, близкий к юридическому. Близкий, потому что в соответствующих подзаконных актах данная категория используется в «кавычках». Однако необходимо обратить пристальное внимание на сложившееся в науке общетеоретическое понимание термина «регуляторная гильотина». В науке сложилось устойчивое мнение, что регуляторную гильотину следует выделять из общего механизма полноценной правовой реформы той или иной сферы общественных отношений. В соответствии с таким подходом суть применения «регуляторной гильотины» заключается в отмене всех обязательных требований, которые в достаточно сжатые сроки не будут подвергнуты анализу, и целесообразность которых не будет подтверждена. В «регуляторной гильотине» заложена совершенно оригинальная методология: бремя доказывания необходимости оставить тот или иной нормативный акт лежит не на бизнесе, а на чиновниках. Если ты не можешь доказать, что данная норма нужна, она отменяется [6].

Основная идея «регуляторной гильотины» заключается в быстрой отмене по итогам фильтрации значительного количества нормативных актов в процессе выявления их целесообразности, экономической эффективности и соответствия законодательству. Ныне действующий метод «регулятивной гильотины» был разработан на основе положительного опыта Швеции и Южной Кореи и имеет особый алгоритм, который до определенной степени может варьироваться, но, в целом, заключается в следующем. Определяется цель «регулятивной гильотины» (сфера общественных отношений, которая не обязательно будет касаться отношений бизнеса и государства, как это часто понимают в современной отечественной науке). Уполномоченные органы по запросу правительства предоставляют перечень нормативных актов, относящихся к сфере действия «регулятивной гильотины», с обоснованием необходимости их существования. Те нормативные акты, которые не пройдут соответствующие фильтры, автоматически считаются недействительными. Механизм «регуляторной гильотины» основан на следующих принципах: все без исключения нормативные акты данной сферы общественных отношений борются за право продолжить свою юридическую жизнь, бремя доказывания необходимости возлагается на соответствующие министерства и ведомства (как вариант, на время действия реформы вводятся принципиально новые способы и механизмы их оценки, безотносительно к уже существующим), окончательное решение принимается коллективным органом по отношению к группе нормативных актов. Успех реформы зависит от выработки четких правил ее проведения, обеспечения ее прозрачности и тесного взаимодействия с представителями общественности, науки, бизнеса и др.

Начало реформы по дерегулированию правового пространства России послужило отправной точкой для появления целого блока дискуссионных вопросов, так или иначе затрагивающих ее будущие итоги и перспективы. В частности, речь идет о целях и сроках проведения реформы. Нельзя не согласиться с тем, что существуют особые отрасли и области контрольно-надзорной деятельности, в которых следует проявлять особую осторожность при организации процессов дерегулирования. В этой связи часть авторов обсуждает особенности контрольно-надзорных функций и полномочий Федеральной службы войск национальной гвардии, официальные представители которой, по сообщениям средств массовой информации, уже выразили озабоченность ее возможным включением в процесс реализации «регуляторной гильотины». Как отмечается в этой связи в специальной литературе, нельзя не учитывать, что «подконтрольные» *войскам национальной гвардии Российской Федерации* сферы являются одними из наиболее потенциально опасных [9, с. 163]. Сейчас, задолго до окончания соответствующей реформы, достаточно тяжело судить о том, насколько серьезно Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации будет вовлечена в процесс дерегулирования. Однако, анализ перечня федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора), и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, участвующих в реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденного Председателем Правительства РФ 4 июля 2019 г., показывает, что Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации в данном перечне отсутствует. Означает ли это, что последняя не участвует в процессе «регуляторной гильотины» – вопрос, требующий своего отдельного изучения и рассмотрения, а также оценки всего комплекса соответствующих фактов и обстоятельств.

Также следует подчеркнуть, что вопрос о том, насколько избыточным является регулирование той или иной сферы отношений, нуждается в тщательном осмыслении. Так, в качестве примера избыточности правового регулирования, которая проявляется в излишней конкретизации,

некоторые авторы приводят Приказ ФСИН России от 27 июля 2007 года № 407, которым утвержден каталог «Специальные (режимные) изделия для оборудования следственных изоляторов, тюрем, исправительных и специализированных учреждений ФСИН России», который регулирует размеры данных изделий вплоть до миллиметра. Данный приказ не является нормативным актом для служебного пользования, однако, в правовых справочных системах он не представлен. Соглашаясь с тем, что результатом неточного исполнения данного Приказа могут быть судебные иски о компенсации морального вреда за ненадлежащие условия содержания под стражей [1, с. 193], отметим, что в данном случае мы имеем дело с особой сферой правового регулирования, и эти самые миллиметры, возможно, позволят сохранить человеческую жизнь или предотвратить побег преступника. Естественно, что каждое предъявляемое в таком случае требование должно быть научно обоснованным.

Как отмечается в этой связи исследователями, «инструкции пишутся кровью». Это означает, что за каждой на первый взгляд «излишней» инструкцией может стоять неспасенная человеческая жизнь. Это может быть особенно актуально, в том числе, для сферы транспорта, где применять «регуляторную гильотину» следует предельно осторожно (и где ее собираются применять особенно активно), «проявляя повышенное внимание к «отрезанию» всех этих излишних хвостов или голов» [7].

В продолжение данной темы остановимся еще на одном актуальном вопросе. Нельзя согласиться с теми, кто утверждает, что процесс регуляторной гильотины должен коснуться «требований, устанавливающих ненужные ограничения, которые никто никогда не соблюдает» [6]. Ненужные – возможно, но использовать конструкцию «несоблюдение ведет к отмене» – крайне опасно. Если требование «ненужное» или «избыточное», то этого должно быть достаточно для его отмены, независимо от того, соблюдают его или нет. Вопрос соблюдения или несоблюдения избыточного требования не относится к компетенции контрольно-надзорного органа до тех пор, пока Россия идет по пути построения правового государства. Если вспомнить, в России на протяжении многих десятилетий автомобилисты практически не использовали ремни безопасности, тогда как соответствующее требование появилось в конце 1970-х годов. Неужели это означает, что данное требование следовало отменить? Нет, следовало провести специальную работу, направленную на обеспечение его реализации. За последние пятнадцать лет количество водителей, использующих ремни безопасности, достигло в России 75 %, что в первую очередь является заслугой именно контролирующих органов и соответствующей воспитательной работы, направленной на повышение ответственности водителей транспортных средств. Теперь соответствующая работа требует повышения сознательности пассажиров. Аналогичные опасения можно высказать по поводу «анонсируемых» сокращений требований к оборудованию рабочих мест, в том числе для пользователей персональной электронно-вычислительной техники. Да, парк электронно-вычислительных устройств постоянно развивается, и соответствующие правила требуют обязательного обновления. Однако следует помнить, что речь идет о защите здоровья граждан, в том числе, их репродуктивных функций, что особенно важно в условиях демографического кризиса. Огромное количество относительно «новых» проблем медицинского свойства современного россиянина производны от стремительно развивающейся цифровой индустрии. Полностью устраняться от регламентации данной сферы трудовых отношений, на наш взгляд, не следует. В продолжение темы трудовых отношений отметим, что, по мнению отдельных авторов, пересмотр нормативных актов, даже если брать только нормативные акты СССР и РСФСР, применительно к регулированию трудовых отношений, в заявленные кратчайшие сроки нереален и невозможен, поскольку он сопряжен или с их заменой на новые акты, или с унификацией действующего законодательства [10, с. 82].

В заключение сделаем некоторые выводы и обобщения. Одним из актуальных вопросов современной юридической науки является сокращение присутствия государства в отдельных областях человеческой жизни, в том числе, – экономике. Регуляторная политика государства в ее ставшем традиционном понимании характеризует отношения между государством и гражданами в сфере предпринимательства, тогда как сама исследуемая проблематика в ее общетеоретическом значении выходит далеко за рамки указанной темы. Речь идет об оптимизации контрольно-надзорной деятельности и выстраивании четкой, прозрачной, эффективной и непротиворечивой системы взаимоотношений между проверяемыми и проверяющими. Это предполагает не только оптимизацию соответствующего контрольно-надзорного законодательства, но и пересмотр системы действующих требований и правил, определенных в большинстве случаев на уровне подзаконных актов. С сожалением приходится констатировать, что на законодательном уровне такие категории, как «регуляторная политика» и, например, «регуляторная гильотина» не получили своего

четкого и не допускающего двоякого толкования оформления, что сказывается не только на всей системе научных изысканий в данной области, но и на конкретных ориентирах деятельности органов публичной власти. Указанные обстоятельства существенно затрудняют точное понимание и уяснение основных направлений регуляторной политики в современной России.

Подход к оптимизации контрольно-надзорных отношений может быть разный. Это – или плановое поступательное движение в направлении совершенствования всего спектра соответствующих процедур и нормативных предписаний, или же масштабная реформа, проводимая в достаточно сжатые сроки. В последнем случае государство может прибегнуть к процессу «регуляторной гильотины». При этом механизм «регуляторной гильотины», который в большинстве случаев затрагивает систему подзаконных актов, в его традиционном понимании основан на вполне четких и понятных процедурах, которые сводятся к следующему. В течение определенного времени намечается круг соответствующих актов, после чего на их «хозяев» возлагается обязанность доказать их соответствие ранее определенным критериям. Те нормативные предписания, которые не будут должным образом обоснованы в течение четко обозначенного срока (по любой причине, в том числе и нехватки времени) будут автоматически отменены.

Анализ информации, представленной в доступных для изучения источниках, позволяет говорить об отсутствии базовых элементов «регуляторной гильотины» в реформе, проводимой в настоящий момент Правительством РФ. Происходящие в этой связи процессы можно классифицировать как поиск и отмену нормативных актов, которые по тем или иным причинам не отвечают задачам современной контрольно-надзорной деятельности. Еще раз отметим, что принцип регуляторной гильотины совершенно иной: не найти неэффективные нормативные акты, а доказать состоятельность тех, которые предлагается оставить.

На настоящий момент основной итог проводимой регуляторной реформы в том, что около одной тысячи нормативных актов бывшего СССР утратят свою силу. Обратим внимание на тот факт, что изначально Минюст России представил правительству перечень из более 3700 нормативных актов СССР, подлежащих отмене в рамках проекта «регуляторной гильотины». Об этом говорится в опубликованном сообщении Минюста. В Минюсте поясняют, что проектом постановления отменяются акты, содержащие устаревшее регулирование, имеющие статус «действующие», но не применяющиеся на практике, одновременно отмечая, что принятие постановления правительства позволит упорядочить и систематизировать законодательство РФ, а также обеспечить единообразную правоприменительную практику. С такой постановкой проблемы нельзя не согласиться. Однако остаются определенные вопросы.

Минюст подготовил около 3700 нормативных актов, Правительство РФ взялось отменить около 1000. Независимо от того, по какой причине оставшиеся 2700 нормативных актов будут продолжать «действовать», совершенно очевидно, что логика «регуляторной гильотины» (в понимании Правительства РФ) работает в обратную сторону. Кроме того, значительное количество из отмененных нормативных актов, непосредственно, к современной контрольно-надзорной деятельности имеют весьма условное отношение. И уж совсем очевидно, что никакого ощутимого эффекта отмена, в том числе, постановлений Совета Народных Комиссаров СССР, на контрольно-надзорную деятельность не окажет. Задача регуляторной гильотины избавить, в том числе бизнес, от излишнего контроля, а органы власти от дополнительной нагрузки. Какую практическую ценность несет отмена актов СССР и как она отвечает соответствующим задачам?

Нельзя не приветствовать желание исполнительной власти таким образом «освежить» систему подзаконных актов, но остается вопрос, а что делать с оставшимися актами бывшего СССР, которые в сферу действия данной реформы не попали и дождемся ли мы когда-либо их отмены? Также остаются вопросы в отношении тех нормативных актов СССР, отмена которых назначена не на 1 февраля 2020 г., а на 1 января 2021 г., которые касаются условий труда домашних работников, работников виброопасных профессий; содержания в городах собак и кошек; дошкольного воспитания; сохранения и развития садово-паркового искусства; развития изобретательства и рационализаторской деятельности. Видимо, речь идет о необходимости срочной выработки заменяющих актов, но что будет, если таковые вовремя подготовлены не будут?

Еще одно замечание касается того, что оптимизация системы подзаконных актов идет параллельно с выработкой основ законодательной политики в области контрольно-надзорной деятельности. В соответствии с соответствующей Дорожной картой были подготовлены проекты федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (сделано это было пусть и с небольшим, но – опозданием). Насколько долго будет длиться процесс принятия и одобрения данных законов, можно только гадать. Не вызывает сомнения, что к этому времени

набор нормативных актов, требующих отмены, будет уже сформирован. В юридической науке существует мнение, что регуляторная гильотина может реализовываться как основной элемент реформы контрольно-надзорной деятельности, предшествующий всем другим элементам реформирования. Однако, на наш взгляд, в условиях российской правовой действительности, заблаговременно, перед началом соответствующей реформы системы подзаконных актов, должна была завершиться реформа системы законодательных актов.

Об окончательных итогах реформы, которую «регуляторной гильотиной» следует называть лишь с известной долей условности, можно будет говорить лишь спустя время. Однако, следует помнить и о возможном минимальном эффекте от подобных начинаний. Президент Объединения корпоративных юристов (ОКЮР) Александр Нестеренко справедливо отмечает, что результаты проведения «регуляторной гильотины» сильно варьируются. Например, «регуляторная гильотина» на Украине, проведенная в 2005 г., не принесла ожидаемых результатов и оценивается как формальная и поверхностная [6]. На сегодняшний день по итогам года проведения реформы Россия имеет три новых «департамента» (одновременно мы лишились Департамента Правительства Российской Федерации по формированию системы «Открытое правительство»), одну тысячу отмененных нормативных актов СССР и два проекта федеральных законов, поступивших в Государственную Думу, обсуждение которых, по сути, еще и не началось. Однако, не следует заранее признавать реформу неудавшейся. Необходимо дождаться ее формального окончания и оценить ее конкретные результаты.

Вместе с тем, проблему дерегулирования, в частности, экономических сторон общественной жизни идеализировать не стоит. Так, ряд исследователей поднимает обратную проблему, проблему «фронтолиза государственной власти», под которой понимается не всегда обоснованное лишение государства тех или иных контрольно-надзорных функций. В частности, обращается внимание на то факт, что на деле подобный «аутсорсинг» может быть как экономически неэффективным, так и политически нецелесообразным [11].

Следует также обратить внимание на старт полномасштабной конституционно-правовой реформы, который по времени совпал с проведением регулятивной реформы. Не считая изменений, которые будут внесены в текст Основного Закона, последующему изменению подвергнется значительное количество федеральных законов и, как следствие, подзаконных нормативных актов. Каким образом ожидаемые изменения затронут сферу публично-властных контрольно-надзорных полномочий соответствующих органов, остается только гадать. Однако, не вызывает сомнения тот факт, что сам ход регуляторной реформы будет некоторым образом скорректирован.

При любом итоге текущей регуляторной реформы необходимо учитывать, что «регуляторная гильотина» в любом своем виде не может заменить поэтапную реформу законодательства и постепенную модернизацию системы конституционно-правового регулирования. Процесс оптимизации контрольно-надзорных отношений за счет сокращения количества нормативных актов закономерно предполагает и качественное улучшение вновь принимаемых правил и требований. Разговоры об образовании специального органа, отвечающего за дерегулирование (в частности, речь идет о Центральной Федеральной Комиссии по дерегулированию) начались задолго до начала современной реформы. В условиях развития цифровых технологий и цифровой экономики к государству и его контролирующим органам предъявляются особые требования. Не меньший интерес для научного сообщества представляют и общетеоретические вопросы, касающиеся вмешательства государства во все сферы общественных отношений, избыточного регулирования, правового тоталитаризма, консерватизма права, инерции правового регулирования и другие.

Литература

1. *Бочкарев М.В.* Избыточность как нарушение меры нормативной правовой формы // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2019, № 3 (47). С. 191 – 195.
2. *Котова А.И., Денисенко В.В.* Юридификация как проблема правового регулирования // Молодой ученый. 2015. № 9 (89). С. 858 – 860.
3. *Лупандина О.А*. Информационная избыточность в текстах нормативно-правовых актов: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2001. – 25 с.
4. *Саламатина И.В., Смольников Д.И*. Нормативное дерегулирование в России // Закон. 2018. № 3. С. 37 – 44.
5. *Осипова М.А*. К вопросу о пределах государственного вмешательства в сферу семейных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 22 – 25.
6. *Любимов Ю., Новак Д. и др*. "Регуляторная гильотина" // Закон. 2019. № 2. С. 20 – 36.

7. *Румак В*. Важно не ставить во главу угла правовые традиции, а решать экономическую задачу (Интервью с Е.П. Губиным) // Закон. 2019. № 3. С. 8 – 18.
8. *Кочанова Т*. Гильотина Медведева // Административное право. 2019. № 2. С. 45 – 51.
9. *Антонов Н.Л*. Контрольные полномочия Росгвардии: перспективы осуществления в условиях реформы контрольно-надзорной деятельности // Вестник Московского университета МВД России. № 3. 2019. С. 162– 164.
10. *Цыпкина И.С.* К вопросу о целесообразности реализации механизма «регуляторной гильотины» применительно к трудовому законодательству // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 11. С. 77 – 82.
11. *Романовская О.В.* Конституция России и фронтолиз государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 22 – 25.

Baranov Pavel Petrovich, Doctor of Law, Professor, the head of the department of the constitutional and municipal law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: pravosoznanie@gmail.com

IMPROVING THE MODERN REGULATORY POLICY OF RUSSIA: GENERAL THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS

Abstract

The article analyzes the features of modern regular policy in the context of the reform of the control and supervision activities carried out in the Russian Federation. The author explores the main theoretical and practical approaches to the problem of excessive legal regulation, while assessing the possible risks and intermediate results of the ongoing reform to optimize and systematize the legislative and subordinate sphere in the field of control and supervision relations.

Key words: *Unity of judicial practice, codification, control and supervision activities, modernization of legal regulation, legal redundancy, legal uncertainty, legal policy, legal monitoring, legal totalitarianism, legal conflicts, regulatory guillotine, regulatory policy, law reform, freedom of entrepreneurship, freedom of economic activity, systematization of legal space, jurisprudence.*

References

1. Bochkarev M.V. Izbytochnost' kak narushenie mery normativnoj pravovoj formy // Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii, 2019, № 3 (47). S. 191 – 195.
2. Kotova A.I., Denisenko V.V. YUridifikaciya kak problema pravovogo regulirovaniya // Molodoj uchenyj. 2015. № 9 (89). S. 858 – 860.
3. Lapundina O.A. Informacionnaya izbytochnost' v tekstah normativno-pravovyh aktov: avtoref. dis. … kand. yurid. nauk. Rostov, 2001. – 25 s.
4. Salamatina I.V., Smol'nikov D.I. Normativnoe deregulirovanie v Rossii // Zakon. 2018. № 3. S. 37 – 44.
5. Osipova M.A. K voprosu o predelah gosudarstvennogo vmeshatel'stva v sferu semejnyh otnoshenij // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2018. № 3. S. 22 – 25.
6. Lyubimov YU., Novak D. i dr. "Regulyatornaya gil'otina" // Zakon. 2019. № 2. S. 20 – 36.
7. Rumak V. Vazhno ne stavit' vo glavu ugla pravovye tradicii, a reshat' ekonomicheskuyu zadachu (Interv'yu s E.P. Gubinym) // Zakon. 2019. № 3. S. 8 – 18.
8. Kochanova T. Gil'otina Medvedeva // Administrativnoe pravo. 2019. № 2. S. 45 – 51.
9. Antonov N.L. Kontrol'nye polnomochiya Rosgvardii: perspektivy osushchestvleniya v usloviyah reformy kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. № 3. 2019. S. 162 – 164.
10. Cypkina I.S. K voprosu o celesoobraznosti realizacii mekhanizma «regulyatornoj gil'otiny» primenitel'no k trudovomu zakonodatel'stvu // Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA). 2019. № 11. S. 77 – 82.
11. Romanovskaya O.V. Konstituciya Rossii i frontoliz gosudarstvennoj vlasti // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2017. № 9. S. 22 – 25.