

МЕТОДОЛОГИЯ

УДК 351/354

DOI: 10.17223/19988648/52/1

Е.А. Артеменко

РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА КАК МЕХАНИЗМ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ И БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Статья посвящена анализу хода реализации реформы «регуляторной гильотины» как способа государственного дерегулирования, снижения административных барьеров ведения хозяйственной деятельности, исключения избыточных и устаревших обязательных требований, которые могут являться причиной коррупционных рисков при взаимодействии контрольно-надзорных органов и бизнеса. Основная цель исследования – на основании теоретических подходов и практического опыта оценить системность внедряемых государством мер по дерегулированию в отдельных сферах в рамках реализации «регуляторной гильотины», включая разработку новых структур государственного регулирования в отдельных сферах и видах государственного контроля (надзора), разработку новых обязательных требований в части обеспечения связи обязательных требований с потенциальными рисками возникновения вреда, ущерба, охраняемыми ценностями и источниками риска, а также установить основные риски реализации реформы. Источником эмпирических данных послужили принятые федеральные законы от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ и 248-ФЗ, проекты нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования, проекты новых структур регулирования в отдельных сферах, разрабатываемые органами-регуляторами и контрольно-надзорными органами, методические материалы и протоколы заседаний Подкомиссии, позиции ученых и экономистов относительно перспектив реформы, иностранный опыт дерегулирования и реализации «регуляторной гильотины» в частности. В статье приводится страновой опыт реализации «регуляторной гильотины» (Южная Корея, Хорватия, Кения, отдельные инициативы по дерегулированию США) с целью анализа возможности его применения в отечественной практике. На основе проведенного исследования сделан ряд выводов о реализации реформы с точки зрения дерегулирования, институциональных мер по борьбе с коррупцией, отмечены «узкие места» реализации реформы, риски недостижения поставленных целей, рассмотрены возможные способы их минимизации.

Ключевые слова: регуляторная гильотина, дерегулирование, контрольно-надзорная деятельность, обязательные требования, реформа, риски.

Введение

Регуляторная политика государства представляет собой набор важнейших мер по определению государством «правил игры» для ведения предпринимательской деятельности. При определении соответствующих правил государству, с одной стороны, необходимо обеспечить безопасность жизни и здоровья людей, сохранение имущества (так называемые охраня-

емые законом ценности), с другой – обеспечить приемлемый уровень административной нагрузки на бизнес, который позволит предприятиям развиваться и, как следствие, гарантировать экономический рост и развитие экономики в целом. В рамках решения этой непростой задачи всегда возникает вопрос об уровне строгости этих правил игры: насколько жесткими и обременительными должны быть обязательные требования, насколько они действительно связаны с рисками причинения вреда, ущерба; возможно ли внедрение механизмов дерегулирования в отдельных сферах.

Требования окружают нас повсюду: если выглянуть из окна на дорогу, можно увидеть дорогу, по которой едут машины, соблюдая правила дорожного движения; рядом строится дом по определенным строгим требованиям; в соседнем кафе предъявляются жесткие требования к приготовлению блюд. Все эти требования создавались для повышения уровня безопасности, для защиты так называемых охраняемых ценностей – жизни, здоровья граждан, окружающей среды, объектов культурного наследия и т.д. Часть этих требований, по мнению бизнеса и самих органов власти, являются избыточными и не влияют на уровень безопасности. Для исключения таких требований с 2019 г. в России проводится реформа «регуляторной гильотины».

Избыточные требования приводят к коррупционным рискам, когда предпринимателям из-за высоких потенциальных издержек (штраф, приостановление деятельности, издержки на соответствие требованиям) проще договориться с инспектором, чем выполнять формальные требования. Также коррупционные риски возникают в рамках разрешительной деятельности (избыточные требования к соответствию, широкие дискреционные полномочия в части оценки соответствия, навязывание дополнительных услуг, предоставляемых подведомственными организациями, и др.). Минимизация коррупционных рисков возможна при формировании новых, понятных обязательных требований, направленных на минимизацию определенных рисков, а также за счет принятия мер по дерегулированию в отдельных сферах (при условии приоритета защиты охраняемых ценностей, жизни, здоровья и имущества).

Цель настоящего исследования – проанализировать системность принимаемых мер в рамках реализации «регуляторной гильотины» с точки зрения повышения уровня безопасности и снижения избыточного административного давления (дифференцированного подхода к контролю в части акцента на более высокорисковые объекты и дерегулирования в отношении потенциально менее опасных объектов), минимизации коррупционных рисков. В рамках исследования анализируются как принимаемые на федеральном уровне законы, подзаконные акты, иные документы, так и ведомственные инициативы, подготовленные в рамках реализации реформы. В статье приводится анализ основных рисков реформы и предложения по исключению или минимизации данных рисков.

В первой части статьи анализируются теоретические подходы и результаты дерегулирования, страновой опыт внедрения инструмента «регуля-

торной гильотины» с точки зрения снижения административных барьеров, минимизации коррупционных рисков.

Во второй части статьи рассматривается отечественный подход к «регуляторной гильотине» в контексте выстраивания новых моделей регулирования, единого структурного подхода к формированию новых обязательных требований. Задача данного исследования заключается в анализе места и роли «регуляторной гильотины» в общей государственной политике по регуляторной деятельности с точки зрения снижения административного давления на бизнес, выстраивания транспарентной системы требований к ведению хозяйственной деятельности. В качестве гипотезы исследования, при полном согласии с необходимостью проведения реформы, автором анализируется «регуляторная гильотина» как способ дерегулирования в отдельных сферах деятельности, выявлены основные риски успешной реализации «регуляторной гильотины», ее формального исполнения, а также предложены меры по минимизации соответствующих рисков.

Отдельное внимание уделяется вопросу институциональных мер по борьбе с коррупцией, снижения административных барьеров при условии сохранения приемлемого уровня безопасности, развития добросовестного бизнеса и повышения ответственности для недобросовестных предпринимателей.

Анализ теоретических и практических подходов к дерегулированию

Избыточное регулирование ведения хозяйственной деятельности приводит к росту издержек бизнеса, коррупционным проявлениям, направленным на обход регулирования менее затратным путем, что негативно сказывается в итоге на экономической ситуации.

По мнению многих ученых, дерегулирование становится двигателем конкуренции. К примеру, проведение реформ по дерегулированию является необходимым условием выделения финансовых средств Всемирным банком и Международным валютным фондом (МВФ) развивающимся странам («Вашингтонский консенсус») [1].

Шведский экономист Мэтс Бергман, признавая недостатки полностью рыночного регулирования (возможность бесконтрольного повышения цен, неэффективность распределения, ослабление контроля над расходами, коммерческий сговор), определяет следующие существенные недочеты государственного регулирования:

1. Снижение стимулов сокращать издержки.
2. Регуляторный риск – издержки от возможного изменения регулирования снижают инвестиционную привлекательность.
3. Коррупционные риски, риски рейдерского захвата бизнеса.
4. Избыточные требования, порождающие дополнительные расходы (к примеру, регулярное предоставление отчетности о деятельности организации).
5. Ограничение выбора потребителей [2].

К другим негативным последствиям также относятся:

- увеличение стоимости регистрации бизнеса, входа на рынок;
- дублирование разрешительных функций;
- лицензирование, не позволяющее оценить качество будущей продукции, деятельности лицензиата;
- большое число штрафов, коррупционных выплат;
- высокие временные и финансовые издержки согласования инвестиционных проектов (особенно строительных);
- неконкурентоспособность отечественной продукции, снижение инвестиций, неиспользование инноваций, ухудшение положения малого бизнеса» [3].

Доктор юридических наук В.В. Красинский дает следующую оценку дерегулированию: «При навязывании всему миру максимальной открытости экономики, децентрализации и дерегулирования в ведущих капиталистических государствах фактически выстраивают централизованный и суверенно регулируемый рыночный механизм, интересы которого обеспечиваются и защищаются мощным государственным аппаратом, кредитно-финансовыми инструментами, информационной и военной инфраструктурой» [4].

А.А. Локтев выделяет в качестве основного недостатка дерегулирования «провалы рынка»: неустойчивость социально-экономического развития, рост инфляции, отсутствие мотивации выпускать малорентабельную продукцию для населения, возможный ущерб экологии и снижение обороноспособности стран. А.А. Локтев считает, что избежать соответствующих «провалов рынка» поможет только государственное регулирование [5].

В научной и экспертной среде существуют различные точки зрения на дерегулирование – при определенных преимуществах имеются значительные риски ухудшения экономического положения от предпринимаемых мер. Стоит отметить, что дерегулирование должно происходить системно и взвешенно. Памятен неоднозначный опыт мер, предпринятых администрацией Рональда Рейгана и Конгрессом США, получивших название «рейганомика» [6], в рамках которого были достигнуты как положительные, так и отрицательные результаты. Были снижены ставки подоходного налога (Economic Recovery Tax Act of 1981, ERTA), налоги на прирост прибыли (с 28 до 20%), корпоративные налоги, налоги на недвижимость. В сфере финансов администрация в 1986 г. начала уничтожение Гласса–Стиголла (закон о разделении банков на инвестиционные и коммерческие), разрешив использование 5% активов коммерческого банка для инвестиционных целей. Кроме того, были сняты ограничения на ставки по ипотечным кредитам (TIRA-1982) [7]. Рейган продолжил волну дерегулирования, начатую республиканским Конгрессом при Картере в 1978 г., когда были дерегулированы авиа (ADA) и грузоперевозки (MCA), автобусные перевозки (BRRA) и наземные перевозки грузов в целом (TSFFDA). К положительным результатам реформ следует отнести: значительный экономический рост (3,6% в год); налоговые послабления, создавшие основу для по-

явления малого бизнеса в сфере ИТ – будущих гигантов Кремниевой долины; цена на авиа-, грузо- и иные перевозки [8].

Тем не менее дерегулирование привело и к негативным экономическим последствиям, таким как:

1. Концентрация отраслей промышленности вызвала сокращение количества авиакомпаний с 43 до 9, из которых 4 контролируют 80% рынка авиаперевозок [9] (по сути – олигополия), сокращение уровня конкуренции привело к снижению качества предоставляемых услуг при тех же ценах – сократилось место для ног, стали платными обмен и сдача билетов.

2. Дерегулирование в сфере грузоперевозок породило систему двойного найма, когда новые работники нанимались с жалованьем в два раза меньшим, чем их коллеги, работавшие в компаниях до дерегулирования.

3. Снижение налогов не привело к росту реальных доходов американского среднего класса – они остались на том же уровне. Однако доходы сверхбогатых американцев выросли многократно. Таким образом, увеличилось экономическое неравенство.

4. Дерегулирование в финансовой сфере заложило основу кризиса 2008 г. путем уничтожения Гласса-Стиголла [10].

5. Налоговые послабления привели к огромным бюджетным дефицитам и росту государственного долга США в 3 раза.

По итогам анализа теоретических подходов и практической реализации можно сделать вывод, что экономическое дерегулирование представляет собой палку о двух концах, где снижение потребительских цен и стимулирование бизнеса и экономического роста идут рука об руку с ростом экономического неравенства, государственного долга, стагнацией реальных доходов и формированием олигополий. Тотальное дерегулирование в отдельных отраслях в долгосрочной перспективе может привести к негативным экономическим последствиям. Необходим тщательный подход к возможным мерам по дерегулированию, одной из которых является «регуляторная гильотина».

С. Джейкобс и И. Астрахан отдельно указывали на недостаточность разовой акции по исключению необоснованных требований и на необходимость выстраивания системной работы с требованиями (как в устранении избыточных, так и в формировании четких критериев для разработки новых требований) [11]. «Регуляторная гильотина» должна стать частью общих, скоординированных государством действий по пересмотру и недопущению лишних регуляций для бизнеса, учитывая опыт других стран и вырабатывая инструменты, наиболее эффективные для отечественных реалий. При формировании общей архитектуры реформы «регуляторная гильотина» выступает скорее в качестве антикризисной меры по исключению избыточных обязательных требований и по выстраиванию новых систем регулирования. Основную правовую рамку для этой и последующей работы по регулированию составят принятые федеральные законы от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон

№ 248-ФЗ) и № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ).

Анализ выстраиваемой системы, ее «узкие места» и предложения по их исправлению представлены в данной статье.

Страновой опыт «регуляторной гильотины»

Проблема нарастания большого количества обязательных требований, зачастую формальных, процессных, избыточных или даже тормозящих экономический рост, характерна для многих стран, как с развитой экономикой, так и развивающейся. В зависимости от различных причин (стагнация экономики, финансовые кризисы, снижение иностранных инвестиций, необходимость вступления в международные организации и объединения и пр.) руководства стран сталкивались с необходимостью быстрого, технологически несложного способа избавления от избыточных обязательных требований (или регуляций, поскольку речь шла не только о контрольно-надзорной, но и разрешительной деятельности). Наиболее технологически простым способом является механизм «регуляторной гильотины».

По данным компании Джейкобс, Кордова и Партнеры, во всех 10 странах, применявших механизм «регуляторной гильотины» для совершенствования регулирования, были достигнуты положительные эффекты. При этом общие принципы проведения гильотины в целом схожи.

Основные этапы проведения «регуляторной гильотины» – международная практика

Общий процесс проведения «регуляторной гильотины» можно разбить на следующие этапы:

1. Установление сфер регулирования, на которые распространяется «гильотина», правовых инструментов, регламентирующих процесс проведения «гильотины».

2. Критерии анализа требований (законность, необходимость, отсутствие избыточной нагрузки).

На каждый следующий этап проходят только те обязательные требования, которые соответствуют всем трем условиям.

3. Подготовка органами власти перечней обязательных требований, рассмотрение их Центром компетенций, заинтересованными сторонами: бизнесом, регионами, профильными органами власти (регуляторами).

4. Формирование итогового перечня обязательных требований, автоматическая отмена регуляций, не входящих в данный перечень.

5. Общий перечень наполняет собой всеобщий электронный реестр всех действующих нормативных актов и обязательных требований, который получает юридический статус.

6. Новые акты, изменения в действующие акты должны быть внесены в реестр. В противном случае соответствующие акты будут являться недействительными и не могут быть применены в отношении бизнеса.

Подобный подход к проведению реформы «сверху – вниз» представляет собой достаточно жесткий вариант, но позволяет избежать саботажа со стороны заинтересованных органов власти и лоббизма со стороны отдельных отраслевых групп интересов.

Оценка странового опыта внедрения механизма «регуляторной гильотины»

Таблица 1. Краткий анализ проведения «регуляторной гильотины»

Страна	Корея	Хорватия	Кения
Количество рассматриваемых регуляций	11 125	1500	1325 видов лицензий
Количество отмененных/ актуализированных регуляций	5430/2411	225/150	315 лицензий отменено, упрощено получение 379
Проводились консультации с бизнесом, экспертами	Да	Да	Да
Продолжение системных мер после реформы	Да	Да	Да
Результаты	Рост ВВП, инвестиций, снижение безработицы [12]. Вхождение в топ-5 рейтинга Doing Business [13]. Рост в индексе глобальной конкурентоспособности. Отмена ряда полномочий ведомств. ОРВ на новые акты	Сокращение расходов, связанных с административными барьерами, на 65,6 млн долл. США (0,13% ВВП) [14]. Рост в индексе глобальной конкурентоспособности [15]. Упрощен доступ к регистрации прав собственности, кредитам, онлайн услугам. Срок регистрации собственности за 2 года сократился с 956 до 174 дней [16]	Вошла в 10 стран с наиболее простым порядком получения лицензий (доклад Doing Business) [16]. ОРВ на новые акты, контроль качества регулирования

С 2017 г. в США в рамках повестки внедрения дерегулирующих мер был принят Указ Президента США № 13771 об уменьшении регулирования и контроле за расходами на регулирование (далее – Указ 13771), предусматривавший применение принципа 1 in 2 out, в рамках которого принятие новой нормы государственного регулирования возможно только при условии отмены двух действующих норм. При этом расходы на реализацию новой меры не должны превышать расходы на две предыдущие.

В 2017 г. были достигнуты значительные результаты по дерегулированию (принцип 2 к 1 превратился в 22 к 1, поскольку были введены только 3 новые нормы регулирования при 67 отмененных), позволившие сэкономить около 8 млрд долл. США [17], а также около 10 млрд долл. США в 2018 г. (по прогнозу).

В рамках реализации политики по снижению регуляторного бремени все акты были разделены на несколько категорий (устанавливают новые нормы, дерегулирующие полностью или частично, не несут ограничения, не относятся к конкретным субъектам регулирования и др.). Результаты представлены на рис. 1.

Unified Agenda Entries by E.O. 13,771 Designation ("Deregulatory," "Regulatory"); and by Rule Stage and Significance

(Spring 2018)

	COMPLETED				ACTIVE			LONG-TERM		
	Total # Rules	Total	Economically Significant	Other Significant	Total	Economically Significant	Other Significant	Total	Economically Significant	Other Significant
All Agencies	3352	479	10	105	2226	88	620	647	41	181
Deregulatory	611	80	5	23	499	32	132	32	2	14
Regulatory	234	14	0	9	133	20	84	87	17	58
Fully or Partially Exempt	266	52	4	25	195	15	116	19	2	14
Not subject to, not significant	741	151	0	11	513	0	10	77	0	1
Other	977	95	1	19	689	19	245	193	12	56
Independent Agency	513	77	0	12	197	2	33	239	8	38
Totals (may not sum fully)	3342	469	10	99	2226	88	620	647	41	181

Source: Compiled by the author from the Spring 2018 *Unified Agenda of Federal Regulatory and Deregulatory Actions*.

Рис. 1. Распределение актов в рамках регуляторной реформы в США [17]

Из рис. 1 видно, что на каждый регулирующий акт принималось в среднем 3 дерегулирующих (234 против 611). По состоянию на весну 2018 г. дерегулирующих актов в 4 раза больше, чем устанавливающих новое регулирование (499 против 133), при этом в долгосрочной перспективе ситуация обратная. В качестве приоритетов политики определено снижение нагрузки на малый бизнес, промышленность, развитие новых технологий. Каждому департаменту или агентству рекомендовано открыто медийно сопровождать принимаемые шаги, проводить встречи и онлайн-консультирование с отраслевым бизнесом для разъяснения предстоящих изменений.

В рамках анализа затрат каждого департамента или агентства с учетом применения норм Указа 13771 на 2019 г. суммарно запланированная экономия средств составит около 18 млрд долл. США [18].

Снижение административных барьеров за счет мер дерегулирования непосредственно влияет на сокращение коррупционных схем: количество оснований для дачи взятки с целью получения согласования, разрешения, избегания ответственности за нарушение требования уменьшается. В результате предпринимательское сообщество, граждане с позитивом смотрят на возможность ведения хозяйствующей деятельности в стране. В качестве примера подобного оптимизма можно привести результаты Индекса восприятия коррупции (ИВК, Transparency International). При всей неоднозначности и спорности исследования по некоторым странам можно наблю-

дать интересные изменения. Так, ИВК Хорватии до реформы в 2006 г. составлял 3,4 балла из 10, после реформы в 2008 г. – 4,4. Во Вьетнаме ИВК вырос на 0,3 пункта с 2,6 до 2,9 на следующий год после завершения реформы (2011 г.). В Молдавии на следующий год после реформы ИВК также вырос на 0,3 пункта с 2,9 до 3,2, однако ввиду отсутствия продолжения централизованной политики по регулированию на следующий год ИВК опустился до 2,8 пункта [19].

Длительность реформ сильно отличается в разных странах: от полугода до трех лет. Результаты пересмотра также различны: в Мексике из двух тысяч рассмотренных регуляций половину отменили и четверть упростили, во Вьетнаме за 3 года из более чем пяти тысяч требований были упрощены рекордные 77%, при этом отменены были только 9% норм.

Стоит отметить, что в нескольких странах (Корея, Хорватия, Великобритания) орган власти, специально созданный под реализацию реформы, после пересмотра регуляций продолжил свое функционирование, сконцентрировавшись на улучшении регулирования, снижении административных барьеров для бизнеса.

В целом можно отметить общий мировой тренд на дерегулирование путем отмены избыточных регуляций. Важными особенностями реформ являются: привлечение бизнеса и экспертов для обсуждения целесообразности норм, оценка издержек бизнеса и государства от отмены (внедрения) регуляций, внедрение цифровых технологий, установление презумпции избыточности норм и закрепление бремени доказывания их необходимости за органами власти [20]. Соответствующие меры позволяют стимулировать экономику, привлечь дополнительные инвестиции, сократить издержки бизнеса и государства [14]. Наиболее существенных долгосрочных положительных результатов достигли те страны, где сокращение избыточных требований не являлось разовой акцией, а трансформировалось в системную работу государства.

Регуляторная гильотина как механизм дерегулирования

В целях программных документах реализации «регуляторной гильотины» напрямую не прописаны задачи в области дерегулирования. Вместе с тем Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» [21] (далее – Методика) ставит целью создание системы регулирования, которая сосредоточится на выявлении, пресечении и недопущении наиболее значимых с точки зрения потенциального ущерба рисков, при этом выбирая наиболее рациональные способы воздействия на риск, формируя систему обязательных требований, направленных на минимизацию этих рисков. С точки зрения потенциального дерегулирования Методика предполагает:

1. Наличие принципов создания новых систем регулирования, одними из которых являются принцип наименьшего регуляторного воздействия (государство вмешивается в деятельность организации только когда могут

возникнуть общественно значимые риски и вмешивается исключительно в пределах данных рисков), принцип борьбы только с внешними рисками (система регулирования направлена на борьбу с рисками причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, но не может контролировать риски хозяйственной деятельности предприятия).

2. Определение для каждого риска степени воздействия с целью его снижения, отдавая приоритет негосударственным мерам регулирования (саморегулирование, страхование и др.).

3. В рамках анализа действующей структуры необходимо анализировать все применяемые способы государственного регулирования в этой сфере (включая разрешительные режимы, аккредитацию, сертификацию, аудит, мониторинг и др.) с точки зрения их влияния на минимизацию рисков.

4. Обеспечение индивидуального подхода: если подконтрольный субъект сможет доказать наличие технического решения, позволяющего обеспечить необходимый уровень безопасности, к нему будут применяться не общие обязательные требования, а требования к достижению данной возможности.

Для оценки разрабатываемых новых обязательных требований целям и задачам «регуляторной гильотины» на уровне координационного органа реформы – Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти (далее – Подкомиссия) утвержден чек-лист контрольных вопросов для оценки новых нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования [22] (далее – чек-лист), без заполнения которого нормативный акт с обязательными требованиями не может быть одобрен. В чек-листе содержатся условия к новым обязательным требованиям, соответствующие принципам Федерального закона № 247-ФЗ.

Таблица 2. Взаимосвязь принципов Федерального закона № 247-ФЗ и чек-листа с актами, содержащими обязательные требования

Принцип	Вопрос из чек-листа
Законность	Для представленного ОТ отсутствует возможность избирательного применения? ОТ не направлено на минимизацию коммерческих рисков (вмешательство в ведение предпринимательской деятельности)?
Обоснованность обязательных требований	В чем конкретно состоит запрет, ограничение или обязанность? Разработано ли предлагаемое ОТ с учетом современного уровня технологического развития в соответствующей сфере и лучших международных практик? Определено лицо, которое должно соблюдать ОТ; объект, на который направлено ОТ (действие/деятельность, лица/объекты, результаты действий/деятельности); формы оценки соблюдения (контроль, рассмотрение дел об административных правонарушениях, услуги и др.)? Рассматриваемые ОТ не противоречат и не дублируют какие-либо иные ОТ? Позволяет ли формулировка ОТ определить, на минимизацию какого риска оно направлено?

Принцип	Вопрос из чек-листа
	Позволяет ли соблюдение ОТ минимизировать или устранять данный риск?
Правовая определенность и системность	Было ли проведено обсуждение проекта НПА на заседании рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» при Подкомиссии?
	Обладает ли ОТ правовой определенностью и системностью?
	В проекте НПА, содержащем ОТ, отсутствуют отсылки на взаимосвязанные НПА, в которых будут раскрываться особенности и условия применения ОТ, количественные характеристики?
	Если отсылки присутствуют, то имеются ли в пакете представленных документов проекты соответствующих НПА и представлены ли количественные характеристики?
	Предполагается ли, что ОТ подлежит контролю в рамках только одного вида контроля?
Открытость и предсказуемость	Обладает ли ОТ открытостью и предсказуемостью, оно понятно, выполнимо и контролепригодно?
Исполнимость обязательных требований	Выполнимо ли ОТ? Затраты на выполнение подконтрольным субъектом ОТ являются соразмерными рискам?

Также в рамках чек-листа задаются вопросы о том, имеется ли упрощение обязательного требования (дерегулирование), а также о наличии разницы (изменения) между старым и новым регулированием. Соответствующий подход подчеркивает последовательность и системность мер относительно нового регулирования, обеспечивает исполнение требований закона уже в рамках действующей разработки новых нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, а также содержит общую нормативную и методологическую рамку для разработки обязательных требований в будущем, в том числе после окончания «регуляторной гильотины».

Риски

Риск формального пересмотра и недостаточной проработки новых требований. Реализация механизма «регуляторной гильотины» сопровождается значительными рисками, заставляющими усомниться в положительном итоговом результате. Основным риском является механическое объединение требований под видом сокращения ввиду вышеуказанной проблемы невозможности выделения отдельных единиц требований. Статистически требований станет меньше, но фактически никаких изменений не произойдет.

Не менее важной проблемой является переутверждение уже имеющихся актов. К примеру, Роспотребнадзор утвердил новые санитарные правила и нормы, однако в новых актах сохранено большинство требований советского периода, которые морально устарели и не соответствуют современным технологиям (отдельные помещения для хранения инвентаря, требования к заправке соусами салатов, вторых блюд, ведение журналов о замене ламп, расстоянию от пола камер для хранения продуктов, режиму мытья торгового

инвентаря [23]). И третьей проблемой являются многочисленные попытки контрольно-надзорных, федеральных органов, определяющих политику в соответствующих сферах, принять новые требования без проведения масштабных обсуждений с бизнесом.

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» [24].

Работа по пересмотру самих обязательных требований с участием бизнеса осложняется тем, что контрольно-надзорные органы и органы, определяющие государственную политику в установленных сферах, считают обсуждаемые требования важными и необходимыми (фраза «требования написаны кровью» является самой распространенной при обсуждении этих вопросов), а представители бизнеса не в состоянии убедить контрольно-надзорные органы в обратном.

Экономист Дмитрий Скугаревский выделяет несколько рисков обхода «регуляторной гильотины» со стороны органов власти: перегрузка Подкомиссии избыточным количеством требований для обсуждения (вместо самостоятельной отмены ведомством); включение избыточных требований в проекты новых нормативных актов; вывод из периметра реформы некоторых актов, по факту содержащих обязательные требования (к примеру, лицензионные стандарты) [25].

Для решения данных проблем утверждена четкая процедура арбитража на уровне Подкомиссии [26], а также критерии обязательных требований, принимаемых взамен отмененных (чек-лист). Арбитраж осуществляется в случае несогласия с представленными актами рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины», сформированных по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти. Рабочие группы содержат два уровня: руководящий уровень с участием представителей руководителей органов власти и владельцев, топ-менеджеров крупного бизнеса, а также менеджерский уровень, где представители отраслевого бизнеса совместно с экспертами будут готовить предложения по моделям регулирования и пересмотру действующих обязательных требований. При этом стоит отметить, что рабочие группы представляют не весь бизнес и в каких-то случаях могут лоббировать свои интересы в ущерб другим (к примеру, если в состав рабочей группы входят представители крупного отраслевого бизнеса, они могут выступать за регулирование, ухудшающее положение среднего и малого бизнеса). Для решения этой проблемы предлагается разработать чек-лист, чтобы оценить деятельность рабочих групп и при необходимости проводить ротацию их представителей. Пример вопросов для анализа деятельности рабочих групп с целью возможного совершенствования порядка работы, изменения состава участников приведен в табл. 3.

При всей положительной оценке введения чек-листа возникает неопределенность по его заполнению – требуется ли заполнить чек-лист по одно-

му требованию, по одному акту или группе обязательных требований. В настоящий момент пояснений на этот счет со стороны Подкомиссии не поступало. Представляется, что заполнение чек-листа по каждому требованию нецелесообразно и приведет к избыточной бюрократии. Более предпочтительны варианты заполнения чек-листа по каждому акту (нескольким актам, вносимым в Подкомиссию) или группе требований, при этом важно соблюдать условие – если по каким-то требованиям возникает отрицательная реакция на заседаниях Подкомиссии необходимо обсуждать каждое такое требование, вызвавшее вопросы у представителей рабочих групп.

Риск возрастания опасений о снижении уровня безопасности. Согласно исследованию РАНХиГС только треть граждан оценивают уровень защищенности охраняемых законом ценностей как достаточный [27] и отмена требований, изначально направленных на повышение безопасности, может вызвать негативную реакцию населения.

Вопросы по целесообразности проведения реформы в текущем виде возникают и у граждан, и у работников предприятий. Граждане высказывают опасения о существенном снижении безопасности и качества продукции, товаров вследствие отмены ГОСТ советского периода, экологических норм, в результате чего потребителям будет сложно сделать вывод о качестве товара [28]. Также существуют опасения об ухудшении положения работников, отмене доплат за работу в тяжелых климатических условиях [29], в том числе по причине сложности унификации советских норм, связанных с защитой прав работников и предоставляющих им дополнительные выплаты, с действующим законодательством в предусмотренные реформой сжатые сроки [30].

Минимизировать данный риск можно за счет повышения открытости проведения реформы, увеличения медийной составляющей и разъяснительной работы среди населения, бизнеса, работников предприятий.

Отсутствие мер по дерегулированию в большинстве новых структур регулирования. С учетом большого количества избыточных обязательных требований отечественный подход к «регуляторной гильотине» включает в себя не просто пересмотр обязательных требований на предмет избыточности, а создание новых структур регулирования в отдельных сферах и видах государственного контроля (надзора), на основе которых будут определены новые группы обязательных требований.

Анализ проектов новых структур регулирования, разработанных в рамках Плана мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6, показал, что большинство участников реформы не проводило критический анализ действующих в настоящее время в системе регулирования норм, а если и проводило, то считает существующий порядок наиболее оптимальным. Большая часть контрольно-надзорных органов не видит возможной альтернативы государственному контролю (надзору) путем внедрения не-

государственных мер для отдельных невысоких категорий риска. При этом необходимо отметить соответствующие положительные изменения в отдельных органах власти.

Так, Ростехнадзор предусматривает ранжирование обязательных требований в рамках надзорной и разрешительной деятельности в зависимости от категорий рисков (лицензирование – в отношении объектов I–III класса опасности из четырех, разработка систем управления промышленной безопасностью – для объектов I–II класса опасности), в области промышленной безопасности предусмотрена возможность разработки индивидуальных требований безопасности посредством подготовки обоснования безопасности, внедряется динамическая модель риск-ориентированного подхода в области промышленной безопасности, система дистанционного контроля, разграничение требований промышленной безопасности исходя из класса опасности, вводятся негосударственные формы контроля (аудит промышленной безопасности, результаты которого будут влиять на периодичность плановых проверок).

МЧС России: возможность индивидуального обоснования противопожарного риска (общие обязательные принципы обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений), внедрение механизма предупреждения за первое нарушение вместо штрафа, перевод части требований в категорию добровольных, негосударственные формы контроля (аудит пожарной безопасности, позволяющий понизить категорию риска при положительном решении), онлайн-калькулятор категории риска [31].

Минэкономразвития России в части туристической деятельности предлагает следующие меры дерегулирования: ранжирование контроля и финансовой нагрузки на туроператоров в зависимости от уровня риска, внедрение электронной системы дистанционных проверок и самодекларирования «Электронная путевка», сокращение объема отчетных документов, создание системы выявления признаков потенциальных нарушений без проведения проверки.

Представляется целесообразным в рамках разработки каждой новой структуры регулирования провести соответствующий анализ возможных рисков и способов воздействия на них, включая негосударственные меры регулирования.

Риски не включения законопроекта о разрешительной деятельности и нового КоАП в периметр реформы. В настоящее время основную рамку пересмотра и установки новых обязательных требований будут определять два федеральных закона № 247-ФЗ и 248-ФЗ, которые в скором будущем вступят в силу. Вместе с тем, помимо требований, проверяемых в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности, к хозяйствующим субъектам существуют требования, которым необходимо соответствовать до начала ведения деятельности путем получения соответствующего разрешения (лицензии, заключения, свидетельства, аккредитации, подтверждения соответствия и пр.). В настоящее время нормативно закреплён только один разрешительный режим – лицензирование (Федеральный за-

кон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ).

При этом на стадии получения разрешения проводится оценка соответствия хозяйствующего субъекта обязательным требованиям и используются те же механизмы проверки (оценка документов, необходимых материальных ресурсов, компетенции кадров, соответствие используемого помещения установленным требованиям и пр.). По сути, разрешительная деятельность является контролем «на входе» в бизнес и содержит большое количество обязательных требований, часть из которых является избыточными и никак не позволяет оценить соискателя с точки зрения его благонадежности при последующем ведении деятельности. Некоторые разрешительные режимы не связаны с потенциально опасной деятельностью и могут быть заменены на уведомительный порядок.

По данным НИУ ВШЭ, в 2016 г. в России насчитывался 541 вид разрешительных функций [32], осуществляемых органами власти всех уровней, государственными и муниципальными учреждениями, государственными внебюджетными фондами и иными уполномоченными организациями. По данным Минэкономразвития России, за последние годы эта цифра возросла до 624 видов [33].

Избыточное и непрозрачное регулирование разрешительной деятельности в России нашло отражение в рейтинге качества государственного управления, составляемого Всемирным банком (World Governance Indicators, WGI): по индикатору качества государственного регулирования Россия занимает 116–172-е место (2018 г.) [34].

С учетом многообразия видов разрешительной деятельности, различных задач разрешительных полномочий выделить все требования, проверяемые в рамках этой деятельности, не представляется возможным. При этом по некоторым видам разрешений контроль «на входе» может содержать даже большие издержки, чем государственный контроль на этапе ведения бизнеса. Для решения этой проблемы в настоящее время разрабатывается законопроект «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», в рамках которого планируется классифицировать все виды разрешительной деятельности, предусмотреть гарантии бизнесу, цифровизацию выдачи лицензий, риск-ориентированный подход в разрешительной деятельности. Эти меры должны решить проблему дублирования базовых видов контроля (надзора) и лицензионных во многих сферах экономической деятельности (пожарного, транспортного, санитарно-эпидемиологического, ветеринарного, экологического надзора, надзора в сфере промышленной безопасности и пр.).

Риск-ориентированный подход должен касаться не только обязательных требований, но и ответственности, которая наступает за их неисполнение. В настоящее время в КоАП сами нарушения прописаны в очень общем формате и ответственность за них представлена в виде «вилки» решений, абсолютно разных по своей тяжести для предпринимателя. К примеру, нарушение в области обеспечения санитарно-эпидемиологического

законодательства благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов (ст. 6.3 КоАП). С учетом многообразия соответствующих норм и правил непонятно, о каком конкретном нарушении идет речь, насколько оно опасно, к каким негативным последствиям может привести. При этом ответственность по соответствующей статье составляет от десяти тысяч рублей вплоть до приостановления деятельности на срок до девяноста суток для юридических лиц. Несоразмерность наказания, такая вариативность и широта дискреционных полномочий инспектора могут привести к коррупционным проявлениям. Для многих видов деятельности приостановление на 3 месяца может означать просто закрытие предприятия. И таких примеров довольно много. Поэтому в новой версии КоАП необходимо предусмотреть четкую связь между степенью опасности нарушения обязательного требования и соразмерной ответственностью, категоризировать нарушения в зависимости от их общественной опасности, установить соразмерную ответственность за нарушения, увязав меры ответственности исключительно с реальными рисками, возникающими в соответствующей сфере, сформулировав прозрачную систему ответственности за конкретные нарушения, а не за нарушения нормативных актов в определенной сфере.

Важно отметить, что проекты закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», нового КоАП должны соответствовать принципам и идеям, заложенным в федеральных законах № 247-ФЗ и 248-ФЗ, образуя единое правовое поле для создания, пересмотра обязательных требований и наступления адекватной ответственности за их нарушения.

Риск ослабления внимания к принятым обязательным требованиям. Как показал мировой опыт, в рамках реализации «регуляторной гильотины» наибольшего успеха добились страны, которые не ограничились разовым пересмотром актов, а выстроили систему регулирования, минимизирующую риски принятия избыточных требований. Федеральным законом № 247-ФЗ установлена обязанность проведения оценки применения обязательных требований через инструмент оценки фактического воздействия (далее – ОФВ) в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Соответствующий механизм, действующий с 2015 г. (Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 г. № 83), имеет много недостатков: аппаратное сопротивление и бюрократические возможности обхода процедуры, формальность и необоснованность используемой статистики, невысокая степень вовлеченности заинтересованных лиц [35]. Кроме того, Методика оценки издержек, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, разработанная во исполнение ОФВ, не вступила в силу. С целью оценки новых обязательных требований до момента вступления в силу Федерального закона № 247-ФЗ представляется необходимым усовершенствовать систему ОФВ, принять доработанное постановление Правительства Российской Федерации об ОФВ и соответствующую методику расчета издержек, при условии активного вовле-

чения рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины», ведущих деловых объединений и отраслевого бизнеса. Кроме того, целесообразно предложить механизм оценки правоприменительной практики от внедрения новых требований на заседаниях Подкомиссии, при необходимости – разработать упрощенный механизм внесения изменений в акты, содержащие обязательные требования.

Риски ограниченного действия «регуляторной гильотины». В настоящее время действие «регуляторной гильотины» не распространяется на ряд значимых с точки зрения предпринимателей видов государственного контроля (надзора): налоговый контроль (ФНС России), таможенный контроль (ФТС России), федеральный государственный контроль в области охраны водных биоресурсов, в части морских биоресурсов (ФСБ России), государственный контроль в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры, экспортный контроль (ФСТЭК России) и др. Также под «регуляторную гильотину» не попадают региональные органы исполнительной власти (региональные виды государственного контроля (надзора), органы местного самоуправления (виды муниципального контроля), которые также устанавливают обязательные требования в рамках своих полномочий.

Возможным способом расширения «регуляторной гильотины» может быть внедрение данного механизма в добровольном порядке при активном участии отраслевого делового сообщества. К примеру, в настоящее время Банк России проводит в добровольном режиме работу по оптимизации регуляторной нагрузки на участников финансового рынка, активно взаимодействуя с банками, кредитными, страховыми организациями [36]. На региональном уровне пересмотр обязательных требований видов регионального контроля (надзора) и муниципального контроля планирует осуществить Ульяновская область [37].

Заключение

По-настоящему оценить результаты реформы «регуляторной гильотины» возможно будет только в 2021 г., когда начнет действовать новое регулирование, будут внедрены новые обязательные требования, связанные с риском причинения вреда, а также появится правоприменительная практика от внедрения новых требований (в части их выполнения, наступления ответственности за невыполнение), вступят в силу федеральные законы № 247 и 248 ФЗ. На данный момент возможно оценить подготовительную работу по реализации реформы, проанализировать потенциальные риски (на основе эмпирических и теоретических данных) и предложить конкретные меры по недопущению таких рисков. Соответствующий анализ приведен в статье. От минимизации указанных рисков во многом зависит результат реформы.

Опыт стран, проводивших «регуляторную гильотину», теоретический и практический, показал целесообразность дерегулирования в отдельных сфе-

рах при условии выстраивания государством четких «правил игры». Одним из важнейших разделов таких правил является система обязательных требований, которые должны быть понятны, исполнимы и связаны с конкретными рисками ведения деятельности. Страновые практики в основном затрагивали сокращение числа требований и регуляций и не ставили задачу полного пересмотра модели регулирования, поэтому иностранный опыт релевантен лишь частично. В отечественной практике «регуляторная гильотина» касается не только отмены лишних требований, но и создания новых моделей регулирования в сферах деятельности, в рамках которых обязательные требования будут напрямую увязаны с рисками угроз охраняемым ценностям, источниками рисков, способами воздействия на риски.

Основные риски реализации реформы заключаются в саботировании реформы органами власти, снижении уровня безопасности в отдельных сферах, срыве сроков подготовки новых актов, содержащих обязательные требования, и, как следствие, в создании правового вакуума в отдельных сферах. Для недопущения этих рисков требуется слаженная работа органов власти и бизнеса, четкая и системная работа Подкомиссии. Кроме того, важна разъяснительная работа среди населения, работников о том, что новые требования направлены на развитие экономики и не приведут к снижению уровня безопасности или ухудшению положения работников.

Реализация «регуляторной гильотины» направлена в том числе на минимизацию коррупционных рисков. Наличие прозрачной системы требований, связанных с угрозой причинения вреда, позволит снизить вероятность коррупционного сговора инспектора и подконтрольного субъекта: бизнесу будет выгоднее соблюдать понятные требования, от которых напрямую зависит безопасность его деятельности, инспектор будет понимать всю ответственность за игнорирование требования, влияющего на защиту охраняемых ценностей.

Чтобы не допустить коррупционные риски при взаимодействии отраслевых бизнес-сообществ и органов власти, предлагается внедрение механизма оценки деятельности рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины» с целью возможности оперативного изменения состава рабочих групп.

Большинство стран, добившихся успехов в области дерегулирования (США, Великобритания, Корея), рассматривали не только требования, предъявляемые в рамках контрольно-надзорной деятельности, но и в рамках разрешительных режимов, ставящих административные барьеры на входе, при начале ведения деятельности. При этом многие коррупционные факторы связаны именно с выдачей разрешений на осуществление деятельности. К примеру, при создании карт коррупционных рисков, предусмотренных проектом реформы контрольно-надзорной деятельности, контрольно-надзорные органы совместно с представителями отраслевого бизнеса определили перечни потенциальных коррупционных рисков. С учетом того, что коррупционные факторы присутствуют на этапах разрешительной деятельности (проверка лицензионных требований, усмотрение

при принятии решений), проверки (в части соблюдения или несоблюдения обязательных требований), привлечения к ответственности (в подавляющем большинстве случаев при обжаловании решений контрольно-надзорных органов суды принимают решения не в пользу подконтрольного субъекта), реализация «регуляторной гильотины» в связке с федеральными законами № 247-ФЗ и 248-ФЗ, принятием законопроекта о разрешительной деятельности, нового КОАП предусматривает проведение единой полномасштабной реформы контрольно-надзорной, разрешительной, административно-процессуальной деятельности (табл. 3).

Таблица 3. Критерии оценки деятельности рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины»

№	Контрольный вопрос	Да	Нет	Комментарий
<i>Организационные вопросы к деятельности рабочих групп</i>				
1	Все ли категории отраслевого бизнеса (крупный, средний, малый бизнес) представлены в составе рабочей группы в равном количестве?			Ответ «нет» означает возможность поддержки решения в пользу отдельной категории бизнеса
2	Все ли направления отраслевого бизнеса представлены в составе рабочей группы?			Ответ «нет» означает возможность игнорирования интересов отдельных направлений отраслевого бизнеса
3	Необходимый кворум для принятия решений собирався на всех заседаниях рабочих групп?			Ответ «нет» означает необходимость включения в состав рабочей группы представителей бизнеса, имеющих возможность участия в заседаниях
4	Принимали ли участие представители рабочей группы от отраслевого бизнеса на заседаниях Подкомиссии, на которых обсуждались проекты нормативных правовых актов, имеющих отношение к сфере деятельности рабочей группы?			Ответ «нет» означает игнорирование возможности снятия разногласий на заседаниях рабочей группы
5	Выносились ли на заседания Подкомиссии проекты нормативных правовых актов, которые не проходили обсуждения на заседаниях рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» при подкомиссии?			Ответ «нет» означает, что подкомиссия не должна рассматривать НПА без протокола рассмотрения РГ (исключение – НПА, внесенные до изменений в регламент Пр-ва и формирования РГ)
6	Количество заседаний рабочей группы (очных, заочных)			
7	Количество нормативных правовых актов, рассмотренных на заседаниях рабочей группы			
8	Количество членов рабочей группы, активно участвующих в обсуждениях (в очной и заочной форме)			

№	Контрольный вопрос	Да	Нет	Комментарий
<i>Вопросы по оценке глубины и качества рассмотрения проектов нормативных правовых актов</i>				
9	Вносились ли замечания членами рабочей группы в проекты перечней актов, содержащих обязательные требования, подлежащих отмене в рамках «регуляторной гильотины»?			Ответ «нет» может означать инертность деятельности рабочей группы
10	Вносились ли замечания членами рабочей группы в проекты новых моделей регулирования в соответствующих сферах деятельности?			Ответ «нет» может означать инертность деятельности рабочей группы
11	Выдвигают ли члены рабочей группы нормотворческие инициативы или только делают замечания и предложения на позиции ответственных органов власти?			Ответ «нет» может означать инертность деятельности рабочей группы
12	Учитывались ли замечания членов рабочей группы при доработке проектов нормативных правовых актов, новых моделей регулирования?			Ответ «нет» означает игнорирование позиции рабочей группы со стороны ответственного органа власти
<i>Вопросы к уровню взаимодействия с экспертной группой</i>				
13	Утвержден ли состав экспертной группы?			Ответ «нет» означает невозможность системной работы с экспертами
14	Имеют ли члены экспертной группы доступ к обсуждению в Битриксе?			
15	Выделены ли в составе экспертной группы тематические подгруппы для обсуждения более узких отраслевых вопросов?			
16	Включены ли в состав экспертной группы представители научных, экспертных, общественных организаций по соответствующим направлениям деятельности?			Ответ «нет» может означать неполный охват заинтересованных референтных групп, сужение фокуса экспертной дискуссии
17	Определен ли порядок работы экспертной группы? Определен ли порядок взаимодействия экспертной группы с рабочей группой?			Ответ «нет» означает отсутствие детальной экспертной проработки проектов нормативных актов
18	Принимают ли участие представители экспертной группы в заседаниях рабочей группы?			
19	Участвуют ли представители экспертной группы в формировании повестки заседаний рабочей группы?			

Литература

1. Романовская О.В. Тенденции и перспективы дерегулирования в Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2018. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-i-perspektivy-deregulirovaniya-v-rossiyskoy-federatsii>
2. Bergman M.A. Competition law, competition policy, and deregulation // Swedish Economic Policy Review. 2002. № 9. P. 93-12B.

3. Калмычкова Е.Н., Розанова Н.М. Деревулирование, приватизация и развитие конкуренции // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2004. Т. 2, № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/14412418>
4. Красинский В.В. Защита государственного суверенитета. М. : НОРМА, ИНФРА-М, 60 с.
5. Локтев А.А. Совершенствование механизма государственного регулирования развития транспортного комплекса : дис. ... канд. экон. наук. Нижний Новгород, 2006. 158 с.
6. How Reaganomics, deregulation and bailouts led to the rise of Trump. URL: <https://www.pbs.org/newshour/economy/column-how-reaganomics-deregulation-and-bailouts-led-to-the-rise-of-trump>
7. What Drives Deregulation? Economics and Politics of the Relaxation of Bank Branching Restrictions. URL: https://www.jstor.org/stable/2586968?seq=1#metadata_info_tab_contents
8. A Short History of Financial Deregulation in the United States. URL: <http://cepr.net/documents/publications/dereg-timeline-2009-07.pdf>
9. Did Deregulation Work? URL: <https://www.industryweek.com/regulations/did-deregulation-work>
10. Reagan did it. URL: <https://www.nytimes.com/2009/06/01/opinion/01krugman.html>
11. Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. URL: https://www.researchgate.net/publication/240611736_Effective_and_Sustainable_Regulatory_Reform_The_Regulatory_Guillotine_in_Three_Transition_and_Developing_Countries (дата обращения: 11.11.2019).
12. Regulatory transformation in the republic of Korea. Case studies on reform implementation experience. The World Bank Group, December 2008.
13. The Regulatory Reform System and Policy Coordination in Korea: A Guillotine Rule of Regulatory Clearance for Economic Crisis Management. KDI School of Public Policy and Management, 2014. 164 p.
14. Александров О.В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // Торговая политика. 2019. № 1/17. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regulyatornye-gilotiny-mezhdunarodnyy-opyt-ustraneniya-prepyatstviy-dlya-biznesa-i-investirovaniya>.
15. Global Competitiveness Index scores EU WB CIS. 2004–2013. URL: https://www.ios-regensburg.de/fileadmin/doc/ios_db/Global_Competitiveness_Index_scores_EU_WB_CIS_2004-2013.xls
16. Report Doing Business 2008. URL: <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB08-FullReport.pdf>
17. Trump's 2018 Regulatory Reform Agenda By the Numbers. URL: <https://www.forbes.com/sites/waynecrews/2018/05/10/trumps-2018-regulatory-reform-agenda-by-the-numbers/#5dca1cf97cd2>
18. Regulatory Reform: Regulatory Budget for Fiscal Year 2019. URL: https://www.reginfo.gov/public/pdf/eo13771/EO_13771_Regulatory_Budget_for_Fiscal_Yea_r_2019.pdf
19. Индекс восприятия коррупции. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii/>
20. Сехин И.В. «Регуляторная гильотина»: понятия и принципы // Регуляторная политика в России. Проблемы теории и практики : сборник научных трудов / под ред. А.Б. Дидикина. М., 2019.
21. 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/>
22. Протокол заседания Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти от 22 июля 2020 г. № 24. URL: <https://knd.ac.gov.ru/documents/>

23. Санитарные нормы и правила: СП 2.3.6.1079-01. 2.3.6, СанПиН 2.1.2.2631-10, СП 2.3.6.1066-01.

24. Осипова С.А. Наводнение норм – фактор, влияющий на качество правовых норм // Правовые традиции. Жидковские чтения : материалы Международной научной конференции. М., 2014. С. 424–433.

25. Как нейтрализовать регуляторную гильотину. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/04/10/798838-neutralizovat-gilotinu>

26. Протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 17 декабря 2019 г. № 1. URL: <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2020/06/protokol-pravkom-1.pdf>

27. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Мониторинг реформы государственного контроля глазами граждан // Экономическое развитие России. 2019. № 10.

28. «Регуляторная гильотина» как инструмент геноцида. URL: https://ruskline.ru/news_rl/2019/09/14/regulyatornaya_gilotina_kak_forma_genocida

29. Почему «регуляторная гильотина» касается каждого? URL: https://www.solidarnost.org/special/spetshran/spetshran_45.html

30. Цыпкина И.С. К вопросу о целесообразности реализации механизма «регуляторной гильотины» применительно к трудовому законодательству // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 11 (63).

31. Онлайн-калькулятор категории риска МЧС России. URL: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/profilakticheskaya-rabota-i-nadzornaya-deyatelnost/onlayn-servisy-dlya-yuridicheskikh-lic/on-layn-kalkulyator-kategorii-riska>

32. Доклад «Перенастройка системы госконтроля в России: правила для «регуляторной гильотины» / Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ // XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. Апрель 2019 г.

33. Презентация Минэкономразвития России «Проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации». URL: <https://goo.su/1o6c>

34. Кузнецова Д., Кучаков Р., Скугаревский Д. Ведомости, Extra Jus: Почему число проверок снова растет. URL: <https://enforce.spb.ru/chronicle/news/7299-darya-kuznetsova-ruslan-kuchakov-dmitrij-skugarevskij-vedomosti-extra-jus-pochemu-chislo-proverok-snova-rastet>

35. 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.

36. Банк России. Оптимизация регуляторной нагрузки. URL: http://www.cbr.ru/develop/regulatory_load_optimization/

37. Реформа контрольно-надзорной деятельности в Ульяновской области вошла в активную фазу. URL: <https://knd.ac.gov.ru/2644/>

The Regulatory Guillotine as a Mechanism for Deregulation and Anti-Corruption

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics. 2020. 52. pp. 7–31. DOI: 10.17223/19988648/52/1

Egor A. Artemenko, Higher School of Economics (Moscow, Russian Federation); Analytical Center “Forum” (Moscow, Russian Federation). E-mail: artemenkoea@gmail.com

Keywords: regulatory guillotine, deregulation, control and supervision activities, mandatory requirements, reform, risks.

The article examines the implementation of the “regulatory guillotine” reform as a method of state deregulation, reduction of administrative barriers to economic activity, elimination of excessive and outdated mandatory requirements that can cause corruption risks in the interac-

tion of regulatory authorities and business. The main aim of the study is to assess the system of state deregulation measures implemented in certain areas within the framework of the regulatory guillotine, including the development of new structures of state regulation in certain areas and types of state control (supervision), the development of new mandatory requirements in terms of ensuring the connection of mandatory requirements with potential risks of harm, damage, protected values and sources of risk. The article also aims to identify the main risks of implementing the reform. The source of empirical data was Federal Laws No. 247-FZ and 248-FZ adopted on July 31, 2020, drafts of normative legal acts containing mandatory requirements, drafts of new regulatory structures in certain areas developed by regulatory agencies and control and supervisory bodies, methodological materials, positions of scholars and economists on the prospects for the reform, foreign experience of deregulation and implementation of the regulatory guillotine in particular. The article presents the countries' experience of implementing the regulatory guillotine (South Korea, Croatia, Kenya, and some deregulation initiatives in the USA) in order to analyze the possibility of its application in domestic practice. Based on the research, a number of conclusions are made about the implementation of the reform in terms of deregulation, institutional measures to combat corruption, the "bottlenecks" of the implementation of the reform, the risks of not achieving the goals, and possible ways to minimize them.

References

1. Romanovskaya, O.V. (2018) Trends and Prospects for Deregulation in the Russian Federation. *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo – Science. Society. State*. 3. [Online] Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-i-perspektivy-deregulirovaniya-v-rossiyskoy-federatsii>. (In Russian).
2. Bergman, M.A. (2002) Competition law, competition policy, and deregulation. *Swedish Economic Policy Review*. 9. pp. 93–12B.
3. Kalmychkova, E.N. & Rozanova, N.M. (2004) Deregulirovanie, privatizatsiya i razvitie konkurentsii [Deregulation, privatization and development of competition]. *Ekonomicheskii vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta – Terra Economicus*. 2 (1). [Online] Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/14412418>.
4. Krasinskiy, V.V. (2017) *Zashchita gosudarstvennogo suvereniteta* [Protection of State Sovereignty]. Moscow: NORMA, INFRA-M.
5. Loktev, A.A. (2006) *Sovershenstvovanie mekhanizma gosudarstvennogo regulirovaniya razvitiya transportnogo kompleksa* [Improving the mechanism of state regulation of the transport complex development]. Economics Cand. Diss. Nizhny Novgorod.
6. PBS. (2016) *How Reaganomics, Deregulation and Bailouts Led to the Rise of Trump*. [Online] Available from: <https://www.pbs.org/newshour/economy/column-how-reaganomics-deregulation-and-bailouts-led-to-the-rise-of-trump>.
7. Kroszner, R.S. & Strahan, P.E. (1999) What Drives Deregulation? Economics and Politics of the Relaxation of Bank Branching Restrictions. *The Quarterly Journal of Economics*. 114 (4). pp. 1437–1467. [Online] Available from: https://www.jstor.org/stable/2586968?seq=1#metadata_info_tab_contents.
8. Sherman, M. (2009) *A Short History of Financial Deregulation in the United States*. [Online] Available from: <http://cepr.net/documents/publications/dereg-timeline-2009-07.pdf>.
9. Collins, M. (2016) *Did Deregulation Work?* [Online] Available from: <https://www.industryweek.com/regulations/did-deregulation-work>.
10. Krugman, P. (2009) *Reagan did it*. [Online] Available from: <https://www.nytimes.com/2009/06/01/opinion/01krugman.html>.
11. Jacobs, S. & Astrakhan, I. (2006) *Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries*. [Online] Available from: https://www.researchgate.net/publication/240611736_Effective_and_Sustainable

Regulatory_Reform_The_Regulatory_Guillotine_in_Three_Transition_and_Developing_Countries (Accessed: 11.11.2019).

12. The World Bank Group. (2008) *Regulatory transformation in the Republic of Korea. Case Studies On Reform Implementation Experience*. The World Bank Group.

13. KDI School of Public Policy and Management. (2014) *The Regulatory Reform System and Policy Coordination in Korea: A Guillotine Rule of Regulatory Clearance for Economic Crisis Management*. KDI School of Public Policy and Management.

14. Aleksandrov, O.V. (2019) Regulatory Guillotines: International Experience in Removing Barriers to Business and Investment. *Torgovaya politika – Trade Policy*. 1/17. [Online] Available from: <https://cyberleninka.ru/article/n/regulyatornye-gilotiny-mezhdunarodnyy-opyt-ustraneniya-prepyatstviy-dlya-biznesa-i-investirovaniya>.

15. IOS. (2013) *Global Competitiveness Index scores EU WB CIS. 2004–2013*. [Online] Available from: https://www.ios-regensburg.de/fileadmin/doc/ios_db/Global_Competitiveness_Index_scores_EU_WB_CIS_2004-2013.xls.

16. Doing Business. (2008) *Report Doing Business 2008*. [Online] Available from: <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB08-FullReport.pdf>.

17. Forbes. (2018) *Trump's 2018 Regulatory Reform Agenda by the Numbers*. [Online] Available from: <https://www.forbes.com/sites/waynecrews/2018/05/10/trumps-2018-regulatory-reform-agenda-by-the-numbers/#5dca1cf97cd2>.

18. Reginfo. (2019) Regulatory Reform: Regulatory Budget for Fiscal Year 2019. [Online] Available from: https://www.reginfo.gov/public/pdf/eo13771/EO_13771_Regulatory_Budget_for_Fiscal_Year_2019.pdf.

19. Transparency. (n.d.) *Indeks vospriyatiya korruptsii* [Corruption Perceptions Index]. [Online] Available from: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korruptsii/>.

20. Sekhin, I.V. (2019) “Regulyatornaya gil’otina”: ponyatiya i printsipy [“Regulatory guillotine”: concepts and principles]. In: Didikin, A.B. (ed.) *Regulyatornaya politika v Rossii. Problemy teorii i praktiki: sbornik nauchnykh trudov* [Regulatory policy in Russia. Problems of theory and practice: collection of research papers]. Moscow: Prospekt.

21. Russian Federation. (n.d.) *Metodika ispolneniya plana meropriyatiy (“Dorozhnoy karty”) po realizatsii mekhanizma “regulyatornoy gil’otiny”* [Methodology for the implementation of the action plan (“Roadmap”) for the implementation of the “regulatory guillotine” mechanism]. [Online] Available from: <https://legalacts.ru/doc/metodika-ispolneniya-plana-meropriyatii-dorozhnoi-karty-po-realizatsii-mekhanizma/>.

22. Regulyatornaya gil’otina. (2020) *Protokol zasedaniya Podkomissii po sovershenstvovaniyu kontrol’nykh (nadzornykh) i razreshitel’nykh funktsiy federal’nykh organov ispolnitel’noy vlasti ot 22 iyulya 2020 g. № 24* [Minutes of the Meeting of the Subcommittee on the Improvement of Control (Supervisory) and Licensing Functions of Federal Executive Bodies of July 22, 2020, No. 24]. [Online] Available from: <https://knd.ac.gov.ru/documents/>.

23. Russian Federation. (n.d.) *Sanitarnye normy i pravila: SP 2.3.6.1079-01. 2.3.6. SanPiN 2.1.2.2631-10, SP 2.3.6.1066-01* [Sanitary norms and rules: SP 2.3.6.1079-01 (2.3.6), SanPiN 2.1.2.2631-10, SP 2.3.6.1066-01]. [Online] Available from: <https://docs.cntd.ru>.

24. Osipova, S.A. (2014) [Flood of norms: A factor influencing the quality of legal norms]. *Pravovye traditsii. Zhidkovskie chteniya* [Legal Traditions. Zhidkovsky Readings]. Proceedings of the International Conference. Moscow: RUDN University. pp. 424–433. (In Russian).

25. Vedomosti. (2019) *Kak neytralizovat’ regulyatornuyu gil’otinu* [How to neutralize the regulatory guillotine]. [Online] Available from: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/04/10/798838-neitralizovat-gilotinu>.

26. Regulyatornaya gil’otina. (2019) *Protokol zasedaniya Pravitel’svennoy komissii po provedeniyu administrativnoy reformy ot 17 dekabrya 2019 g. № 1* [Minutes of the meeting of the

Government Commission on Administrative Reform of December 17, 2019, No. 1]. [Online] Available from: <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2020/06/protokol-pravkom-1.pdf>.

27. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2019) Government Supervision and Control Reform From the Public Viewpoint. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii – Russian Economic Developments*. 10. (In Russian).

28. Katasonov, V. (2019) “Regulyatornaya gil’otina” kak instrument genotsida [“Regulatory guillotine” as an instrument of genocide]. [Online] Available from: https://ruskline.ru/news_rl/2019/09/14/regulyatornaya_gilotina_kak_forma_genocida.

29. Solidarnost’. (2019) *Pochemu “regulyatornaya gil’otina” kasaetsya kazhdogo?* [Why does the “regulatory guillotine” concern everyone?]. [Online] Available from: https://www.solidarnost.org/special/spetshran/spetshran_45.html.

30. Tsyapkina, I.S. (2019) To the Question of Expediency of Implementation of the Mechanism of the “Regulatory Guillotine” in Relation to Labour Legislation. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 11 (63). (In Russian). DOI: 10.17803/2311-5998.2019.63.11.077-082

31. RF Emercom. (2020) *Onlayn-kal’kulyator kategorii riska MChS Rossii* [Online calculator of risk category of the Russian Emergencies Ministry]. [Online] Available from: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/profilakticheskaya-rabota-i-nadzornaya-deyatelnost/onlayn-servisy-dlya-yuridicheskikh-lic/on-layn-kalkulyator-kategorii-riska>.

32. HSE. (2019) *Reconfiguring the system of state control in Russia: rules for the regulatory guillotine*. Paper presented at the XX April International Academic Conference on Economic and Social Development. Moscow: HSE. (In Russian).

33. RF Ministry of Economic Development. (n.d.) *Prezentatsiya Minekonomrazvitiya Rossii “Proekt federal’nogo zakona “Ob osnovakh razreshitel’noy deyatel’nosti v Rossiyskoy Federatsii”* [Presentation of the Ministry of Economic Development of Russia “Draft federal law On the Basis of Licensing Activities in the Russian Federation”]. [Online] Available from: <https://goo.su/1o6c>.

34. Kuznetsova, D., Kuchakov, R. & Skugarevskiy, D. (2019) *Vedomosti, Extra Jus: Pochemu chislo proverok snova rastet* [Vedomosti, Extra Jus: Why the number of checks is growing again]. [Online] Available from: <https://enforce.spb.ru/chronicle/news/7299-darya-kuznetsova-ruslan-kuchakov-dmitrij-skugarevskij-vedomosti-extra-jus-pochemu-chislo-proverok-snova-rastet>.

35. Golodnikova, A.E. et al. (2018) *Regulyatornaya politika v Rossii: osnovnye tendentsii i arkhitektura budushchego* [Regulatory policy in Russia: main trends and architecture of the future]. Moscow: TsSR.

36. Bank of Russia. (n.d.) *Optimizatsiya regulyatornoy nagruzki* [Optimization of the regulatory load]. [Online] Available from: http://www.cbr.ru/de-velop/egulatory_load_optimization/.

37. Regulyatornaya gil’otina. (2020) *Reforma kontrol’no-nadzornoy deyatel’nosti v Ul’yanovskoy oblasti voshla v aktivnyuyu fazu* [The reform of control and supervisory activities in Ulyanovsk Oblast has entered an active phase]. [Online] Available from: <https://knd.ac.gov.ru/2644/>.