

## МЕХАНИЗМ «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

© 2021 Рыжикова Екатерина Викторовна

студент

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации, Россия, Москва

E-mail: 1012809@mail.ru

Механизм «регуляторной гильотины» внедряется с 2019 года. В статье анализируется существующая система нормативно-технических актов в строительной сфере, предпосылки к её реформированию. Изучены итоги создания обновлённой нормативной правовой базы на 1 января 2021 года и проблемы в осуществлении механизма «регуляторной гильотины». Сделан вывод о необходимости пролонгации внедрения механизма.

*Ключевые слова:* регуляторная гильотина, реформа контрольно-надзорной деятельности, контрольно-надзорные органы, система обязательных требований, нормативная правовая база, сфера строительства, предпринимательская деятельность, малый и средний бизнес, правовое регулирование.

С целью создания благоприятного делового климата, исключения избыточной нагрузки на бизнес и повышения уровня общественной безопасности в 2014–2015 годах была начата реформа контрольно-надзорной деятельности. Необходимость в ней назревала уже давно, ведь сложившаяся ситуация неблагоприятна для всех акторов в различных сферах жизнедеятельности: бизнес страдает от неоправданно высоких административных барьеров, граждане высказывают опасения по поводу своей незащищённости, должностные лица органов контроля и надзора злоупотребляют своими полномочиями, а государство тратит огромные средства на проверки сомнительного качества [4].

Одним из этапов реформы является введение механизма «регуляторной гильотины», который начался в 2019 году. Он заключается в пересмотре действующей нормативной правовой базы и разработке новых структур нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида государственного контроля (надзора) [2]. Потому что, если в стране не существует непрерывного институционального механизма модернизации системы контроля и надзора, то образуется острая необходимость в создании обновлённой системы понятных, доступных, дополняющих друг друга требований, в отношении как предпринимательской деятельности, так и контрольно-надзорных органов [7].

Актуальность такого механизма обусловлена существованием в нашей стране огромного ко-

личества дублирующих, избыточных, противоречивых, устаревших или фактически «спящих», не применяющихся на практике обязательных требований для предпринимателей, многие из которых приняты ещё во времена СССР и РСФСР. Всего насчитано около 221 видов госконтроля, 9 тысяч нормативных правовых актов в этой сфере и более 2 миллионов обязательных требований [6].

Впервые идея «регуляторной гильотины» была озвучена в 1980 году в Швеции и подразумевала пересмотр за короткий срок всех негативно сказывающихся на бизнес норм с их быстрой последующей отменой. После этого успешного опыта «гильотина» стала активно применяться во многих других странах как часть реформы контрольно-надзорной деятельности.

Удачным был также опыт Южной Кореи, в которой меньше чем за год была отменена половина избыточных норм, а именно 6 тысяч, что способствовало экономическому росту, притоку инвестиций и созданию около миллиона новых рабочих мест [8].

На основе результатов, которые показали Швеция и Южная Корея, компания Jacobs, Cordova & Associates разработала современный механизм «регуляторной гильотины», включающий следующие этапы: определение цели механизма Правительством, определение ведомствами списка подлежащих замене норм, их оценка экспертами, составление окончательного реестра нормативных правовых актов и создание,

при необходимости, новых актов, дополняющие ранее выпущенные [1].

Во исполнение реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации была утверждена «дорожная карта» по реализации «регуляторной гильотины», в рамках которой был разработан Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», который вступил в силу 1 ноября 2020 года (за исключением некоторых положений) и призван определить правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляющиеся в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы. Им также предусмотрена реализация механизма «регуляторной гильотины». Также был разработан Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который вступит в силу 1 июля 2021 г. Он призван сократить давление на бизнес, а также помочь восполнить отсутствие системности в законодательстве в сфере контроля и надзора, за счёт закрепления порядка проведения контрольно-надзорных мероприятий, прав подконтрольных лиц и введения новых инструментов для снижения административной нагрузки.

Помимо этого, систематизировать актуальные обязательные требования и контрольно-надзорную систему в целом поможет создание единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля, который начнёт работу с 1 июля 2021 года. Отсутствие вида контроля в данном реестре укажет на невозможность проведения такого мероприятия.

Существующая система нормативно-технических документов в строительной сфере на протяжении многих лет является серьёзным препятствием для внедрения современных, инновационных технологий и материалов при проектировании и строительстве. Назрела острая необходимость в сокращении избыточных ад-

министративных барьеров с сохранением и повышением уровня общественной безопасности.

В начале 2000-х годов большое количество стандартов и нормативов носили лишь рекомендательный характер, что способствовало путанице и нарушениям. Было принято отвечающее сложившейся ситуации решение перевести пакет стандартов в режим обязательных. По этой причине до 1 августа 2020 года предъявлялось более 10 тысяч обязательных требований к зданиям и сооружениям на стадии проектирования и строительства. Все они создавались с целью защиты народа страны от недобросовестных застройщиков и некачественных проектов. Однако, решение верное в те годы, подлежит незамедлительному пересмотру в нынешний период развития методик работы в сфере строительства, в особенности в связи со сложившейся эпидемиологической ситуацией. Поэтому в мае 2020 г. Президент Российской Федерации Путин В.В. заявил на совещании по строительству медицинских центров для борьбы с пандемией об острой необходимости кардинальных изменений в стандартах строительства.

Например, неоднозначное требование содержится в Инструкции по приёмке, хранению, отпуске, транспортированию и учёту этилового спирта, утверждённой Минпищепромом в СССР от 25 сентября 1968 года. В ней устанавливаются особые требования к спиртохранилищам. Одним из таких требований является запрет на отбелку стен и в случае выявления его нарушения контролирующий орган должен привлечь виновника к ответственности [3].

Более того, как отмечает Руководитель Департамента градостроительной политики Москвы Сергей Левкин, в устаревшей редакции технического регламента от 2014 года не учитывались действенные лучшие практики конкурентных систем стандартизации данной сферы Евросоюза, КНР, США и Японии. Наша страна нуждается во внедрении новых технологий проектирования и строительства для повышения вариативности применяемых проектных решений, что можно осуществить, в том числе, за счёт снижения числа обязательных требований.

Благоприятную почву для бюрократизма и дублирующих требований создаёт также ситуация, в которой требования в строительстве устанавливают 7 федеральных органов власти. Поэтому необходимо исключение излишних требований, которые приводят к коллизии с ана-

логичными документами в других органах и задержках сдачи объектов в эксплуатацию.

Все перечисленные выше проблемы присущи не только строительству, но и сфере контроля. В аналитическом докладе РСПП от 2016 года они систематизируются следующим образом:

1. Существование «советских» актов, а также устаревших актов, которые уже не используются, но формально не отменены;

2. Размытие грани между обязательными актами, и актами, подлежащими добровольному применению;

3. Наличие дублирующих и противоречащих друг другу требований в различных нормативных правовых актах.

Поэтому летом 2020 года было подписано Постановление Правительства от 04.07.2020 N 985, согласно которому порядка 30% ГОСТов, СНиПов и других обязательных требований в сфере строительства стали рекомендательными. Так, количество обязательных требований снизилось с 10 тыс. до около 7 тыс. Оставленные в качестве обязательных остальные 70% будут переработаны, чтобы стать более комфортными для строительной среды. Предполагается, что данные меры помогут повышению качества строительства, его ускорению и упрощению всех процедур. По словам заместителя министра строительства и ЖКХ России, Дмитрия Волкова, структура перечня требований осталась прежней — в него включены 74 свода правил (СП) и 4 государственных стандарта (ГОСТ) с измененной нумерацией.

Правительством Российской Федерации была проведена проверка всей нормативно-правовой базы контрольно-надзорной деятельности федерального уровня, в том числе в сфере строительства, и с 1 января 2021 г. заработала новая система контрольно-надзорного законодательства. Обозначены следующие основные изменения в законодательстве:

1. В рамках «регуляторной гильотины» были отменены также прежние правила аттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий. Постановлением Правительства от 31 декабря 2020 г. N 2460 установлен новый порядок в форме тестирования, письменного экзамена и собеседования (ранее было закреплено только тестирование и экзамен в устном виде), которые с 1 января 2022 г. смогут проводиться в дистанционном формате,

если такое желание будет изъявлено со стороны претендента.

2. Постановление Правительства РФ от 23 декабря 2020 г. N 2243 утвердило новые правила аккредитации для юридических лиц на получение права проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий, а также порядок введения реестра получивших аккредитацию организаций на сайте Росаккредитации. Выписки из этого реестра будут направляться в электронном и бумажном виде только аккредитованным лицам, а с 2022 г. полностью перейдут на электронный формат.

3. До 2025 г. Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации установлены новые правила по охране труда при строительстве, реконструкции и ремонте в связи с приказом N 883н от 11 декабря 2020 г.

4. Перестали действовать более 30 нормативных актов и отдельных положений, содержащих требования по контролю в сфере строительства и ЖКХ, изданных с 2010 по 2020 годы. Например, отменено Постановление об утверждении стандарта раскрытия информации управляющими организациями, так как фактически он утратил силу. Он предполагал, что организации обязуются публиковать отчёты по многоквартирным домам на сайте, определенным ведомством, но по Жилищному кодексу уже с 2017 года управляющие компании размещают эти сведения на сайте ГИС ЖКХ.

5. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 30 ноября 2020 г. N 734/пр «Об утверждении Порядка разработки и согласования специальных технических условий для разработки проектной документации на объект капитального строительства» установил, что проводить разработку специальных технических условий нужно в соответствии с техническим заданием либо заказчика, либо застройщика, либо заинтересованного лица проектной организации. Далее они согласовываются с Министерством строительства и ЖКХ в течение 20 рабочих дней. Если это технические условия для капитального строительства федеральных ядерных организаций, то согласование происходит с Росатомом [5].

Совершенствование нормативной правовой базы является одной из важнейших мер общенационального плана по восстановлению

экономики, поэтому работа в данном направлении продолжается. В Послании Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 года Путин В. В. отметил: «Мы уже списали в утиль многие архаичные нормы и требования в строительстве и других отраслях, отказались от массы ненужных контрольных проверок. Но нужно наращивать набранный темп, и результат в улучшении делового климата должен быть предметным, понятным, осязаемым. Построить завод под ключ в России должно быть быстрее, значительно выгоднее и проще, чем в других регионах мира, в том числе и в странах с развитой экономикой».

Поэтому в соответствии с поручением Президента Российской Федерации было предложено сократить количество обязательных требований в сфере строительства ещё на треть. Согласно разработанному документу, 1 сентября 2021 года перечень обязательных требований в строительстве будет сокращен более чем на 3,8 тыс. пунктов стандартов и сводов правил, и будет действовать до 1 сентября 2027 года.

К сожалению, несмотря на все ударные меры по развитию и поддержке бизнеса в нашей стране посредством реформы контрольно-надзорной деятельности и «регуляторной гильотины» в частности, существует огромное множество факторов, препятствующих этому. Пока ещё сложно предсказать результаты запланированной реформы, так как её реализация может затянуться до 2023 года, в том числе в связи со сложностями пандемии. Однако уже сейчас проявляются основные проблемы в осуществлении механизма «регуляторной гильотины», коснувшиеся всех реформируемых сфер, которые не обошли стороной и область строительства:

1. Возникновение «правового вакуума». То есть ситуация отмены старых нормативных правовых актов без своевременной разработки и выпуска новых, что создаёт пробелы в законодательстве. Для решения этой проблемы необходимо не отменять наиболее важные для бизнеса акты и требования, а также те, которые были изданы после 1 января 2020 года.

2. Возникновение противоречий между позициями контрольных органов, представителями крупного бизнеса и представителями мелкого бизнеса. Так как каждый субъект будет отстаивать сугубо свою точку зрения, для решения данной ситуации необходимы чётко сформулированные процедуры преодоления лоббистских устремлений.

3. Не до конца понятно, какой будет результат перевода обязательных требований в разряд «добровольных». Тем самым ставится под сомнение обоснованность соответствия требованиям построенного сооружения, а также эта мера может провоцировать халатность со стороны застройщиков. Однако всё же предполагается, что новый перечень наоборот будет позволять в полной мере соблюсти положения основополагающего технического регламента о безопасности зданий и сооружений.

4. Существование «нужных» советских норм. Советские законодатели создали несколько десятков разных нормативных правовых актов, которые отличались различным качеством и проработкой. Антимонопольные органы постоянно используют ГОСТы и СНИПы с нормами времён советского периода для сверки имеющейся ситуации с нормативным обеспечением (решения Краснодарского УФАС РФ от 22.11.2018 № ЭА-1891/2018, Челябинского УФАС РФ от 15.10.2018 № 630-ж/2018 и многие другие).

5. Нельзя забывать и про имеющиеся коррупционные риски в органах государственной власти и местном самоуправлении, которые могут серьёзно повлиять на проведение реформы. Добавляется также фактор недоверия к органам власти со стороны граждан страны в связи с высокой коррумпированностью российских чиновников, граждане нашей страны выказывают сильное недоверие ко всем органам власти, соответственно, отсюда вытекает нежелание сотрудничать и способствовать проведению реформы. Создание прозрачной и понятной системы требований должно позволить снизить данный риск, так как представителям бизнеса будет проще и выгоднее их соблюдать.

По причине обозначенных проблем на данном этапе механизма «регуляторной гильотины» нельзя отметить кардинальные изменения в работе хозяйствующих субъектов в области строительства, ведь переход на облегчённые требования в существующих условиях займет 5–7 лет. Поэтому работа в обозначенном направлении должна продолжаться, а также необходимо вводить новые мероприятия по улучшению делового климата.

Таким образом, несмотря на огромную работу, которая была проделана для улучшения делового климата в сфере строительства, выявляются новые недостатки устаревшей системы и новые сложности по их устранению, которые проана-

лизированы в статье. Отмечено, что возрастает необходимость экстраполяции и пролонгации реформы. Поэтому в полной мере оценить результаты проведения механизма «регуляторной гильотины» можно будет только тогда, когда полностью завершатся все его этапы и появится правоприменительная практика новой системы обязательных требований.

Масштаб реформы не имеет аналогов, а с учётом вышеназванных проблем в осуществлении, высказываются сомнения в её успехе. Однако, уже то, что представители органов государственной власти нашей страны обратили внимание на необходимость перестройки нормативной пра-

вовой базы контрольно-надзорной деятельности, в частности, в строительной сфере, а также имеющиеся положительные изменения, безусловно, способствует налаживанию диалога между государством, бизнесом и экспертами. «Регуляторная гильотина» вызвала общественный резонанс среди хозяйствующих субъектов, так что широкое экспертное обсуждение будет способствовать выработке единой позиции делового и экспертного сообщества, направленной на снижение контрольно-надзорной нагрузки на бизнес. Важно соблюдать баланс интересов всех участников контрольно-надзорной деятельности.

### Библиографический список

1. *Александров О.В.* «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // *Торговая политика*. 2019. № 1 (17);
2. *Артеменко Е.А.* «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2021. № 1;
3. *Волкова А.Н.* «Регуляторная гильотина» и практика судов разных уровней по применению устаревших советских регламентных норм // *Нормирование и оплата труда в строительстве*. 2020. № 4;
4. *Иванова В.Н., Серегин С.Н.* Реформа контрольно-надзорной деятельности: интересы государства и бизнеса // *Пищевая промышленность*. 2017. № 6;
5. Изменения в законодательстве, вступившие в силу 1 января 2021 года // *Юрист ВУЗа*. 2021. № 2. С. 26–41;
6. *Мартынов А.В.* Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // *Вестник ННГУ*. 2019. № 5;
7. *Чепунов О.И.* Некоторые проблемы «Регуляторной гильотины» // *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право*. 2020. № 1;
8. *Choi, D., Kim, P.S.* Regulatory Reform at a Critical Time: the Case of the Republic of Korea // *Public Organization Review*. 2017. 17(2), с. 315–334.