

РЕАЛИЗАЦИЯ «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ» НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Андреечев И. С.¹

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, обязательные требования, «регуляторная гильотина», установление обязательных требований, оценка применения обязательных требований, действие обязательных требований, оценка регулирующего воздействия, оценка фактического воздействия.

Аннотация.

Цель статьи: анализ внедрения и реализации механизмов «регуляторной гильотины» на региональном и муниципальном уровнях, учитывая значимость совершенствования контрольно-надзорной деятельности и данной правотворческой технологии.

Методы исследования: исследование проводилось с использованием формально-юридического, сравнительно-правового и системного методов.

Результаты исследования: автор показал наличие существенных недостатков в правовой модели «регуляторной гильотины» на региональном и муниципальном уровнях в Федеральном законе «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и иных федеральных законах, а также в практике ее внедрения и применения в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. В статье сформулированы предложения по совершенствованию федерального законодательства в целях снижения дифференциации регионального и муниципального правового регулирования, его синхронизации и унификации с федеральным регулированием установления и оценки применения обязательных требований, а также по методическому обеспечению такой работы.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-4-21-30

Введение

Новый этап совершенствования контрольно-надзорной деятельности, связанный со вступлением в силу федеральных законов от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»² (далее — Закон об обязательных требованиях) и № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³, обуславливает исследование различных аспектов его реализации, включая такое важнейшее направление реформы, как систематизация и актуализация обязательных требований, в том числе исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований [7, с. 34]. Нельзя не согласиться с мнением А.Б. Дидикина о наличии потребности в осмыслении принципов и правовых средств оценки обязательных требований с точки зрения практики нормотворчества [3, с. 4].

«Регуляторная гильотина» рассматривается как инструмент масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов (далее также — нормативный акт), негативно влияющих на бизнес-климат и регуляторную среду. Целью ее реализации является тотальный

пересмотр обязательных требований с широким участием предпринимательского и экспертного сообществ, а ее задача — создать в сферах регулирования новую систему понятных и четких требований к хозяйствующим субъектам, снять избыточную административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности и снизить риски причинения вреда охраняемым ценностям⁴.

Учитывая принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации (далее — субъекты РФ) и органами местного самоуправления, отдельного внимания требует оценка внедрения «регулярной гильотины» на региональном и муниципальном уровнях. Принимая во внимание круг вопросов, регулируемых региональными и муниципальными актами, такие акты не могут быть исключены из сферы «регуляторной гильотины». За нарушение таких актов законами субъектов РФ устанавливается административная ответственность, а оценка их соблюдения осуществляется в ходе регионального государ-

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Ч. I. Ст. 5007.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31. Ч. I. Ст. 5007.

⁴ Механизм «регуляторной гильотины». URL: http://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mehanizm_regulyatornoy_gilotiny (дата обращения: 10.09.2021).

¹ Андреечев Игорь Сергеевич, заместитель руководителя администрации — директор правового департамента администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, г. Архангельск, Российская Федерация. E-mail: andreechev@dvinaland.ru

ственного контроля (надзора) и муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления разрешений. Если итоги «регуляторной гильотины» на федеральном уровне видны экспертам и общественности, то этого нельзя сказать про ее результаты на региональном и муниципальном уровнях. Такой мониторинг не проводится. По состоянию на 10 сентября 2021 г. на федеральном уровне отменено более 3 тыс. актов, принято практически 450 актов⁵; один из результатов «гильотины» — систематизация законодательства, отмена массива старых неактуальных норм и актуализация правовых актов. Такая задача актуальна для субъектов РФ и муниципальных образований, также накопивших массив неактуальных актов.

Внедрение правил установления и оценки применения обязательных требований на региональном и муниципальном уровнях не является самоцелью или панацеей исключения всех дефектов в правотворчестве. Их применение следует расценивать как одну из передовых и перспективных правотворческих технологий, которые позволяют качественно улучшить нормативное правовое регулирование. Такую задачу выполняют и иные правотворческие технологии — антикоррупционная экспертиза, мониторинг законодательства и правоприменения, экспертиза, оценка регулирующего и фактического воздействия и т. д., которые подробно оценены в юридической литературе [2]. Указанные технологии последовательно вводились на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Прошедший со дня принятия Закона № 247-ФЗ период позволяет оценить внедрение механизмов установления и оценки применения обязательных требований, «регуляторной гильотины» в субъектах РФ и муниципальных образованиях⁶, а также внести предложения, направленные на их совершенствование. Комплексные исследования внедрения «регуляторной гильотины» в субъектах РФ и муниципальных образованиях, основанные на анализе нормотворческой практике, не проводились. Отдельные публикации основаны на анализе норм Закона об обязательных требованиях [8], не учитывая появившиеся нормотворческие практики.

1. Установление и оценка применения обязательных требований

Нормативные акты субъектов РФ и муниципальные нормативные акты включены в круг нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования (ч. 1 ст. 2 Закона об обязательных требованиях). Порядок установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых региональными и муниципальными нормативными актами, определяется указанными актами (ч. 5 ст. 2 Закона об обязательных требованиях). Данный порядок должен утверждаться на основании Федеральных законов от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законода-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Закон № 184-ФЗ)⁷ и от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ)⁸. Содержание указанных законов согласовано с Законом об обязательных требованиях с 1 июля 2021 г.⁹ и в них включены нормы, касающиеся порядка установления и оценки применения обязательных требований (п. 5 ст. 26.3-3 Закона № 184-ФЗ и ч. 6.1 ст. 7 Закона № 131-ФЗ).

Анализ региональных и муниципальных актов свидетельствует, что такие механизмы все еще введены в небольшом числе субъектов РФ и муниципальных образований. Причины этого кроются в концепции Закона об обязательных требованиях, недостаточном методическом обеспечении внедрения данных процедур на региональном и муниципальном уровнях и отсутствии мониторинга таких практик. Внесенные с 1 июля 2021 г. изменения позволяют рассчитывать на введение таких механизмов во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Как правило, такие механизмы вводятся нормативными актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ¹⁰ и только в отдельных субъектах РФ — региональными законами¹¹. Закон № 184-ФЗ и Закон об обязательных требованиях не определяют форму нормативного акта, утверждающего порядок установления и оценки применения обязательных требований. По нашему мнению, это должен быть исключительно закон субъекта РФ. Этот вывод следует из того, что обязательные требования могут устанавливаться законами субъектов РФ и актами высшего должностного лица субъекта РФ. Акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ не может регулировать порядок установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых законами субъектов РФ и актами высшего должностного лица субъекта РФ.

В результате такого подхода в отдельных регионах из предмета правового регулирования порядков уста-

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 24. Ч. I. Ст. 4188.

¹⁰ Например, приняты: Советом министров Республики Крым (в январе 2021 г.), администрацией Владимирской области (в декабре 2020 г.), администрацией Волгоградской области (в декабре 2020 г.), Правительством Воронежской области (в июле 2021 г.), Правительством Ивановской области (в феврале 2021 г.), Правительством Кировской области (в июле 2021 г.), Правительством Магаданской области (в апреле 2021 г.), Правительством Пензенской области (в июне 2021 г.), администрацией Тамбовской области (в январе 2021 г.), Правительством Тюменской области (в феврале 2021 г.), Правительством Ярославской области (в декабре 2020 г.), Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа (в сентябре 2020 г.).

¹¹ Например, законы Республики Марий Эл (декабрь 2020 г.), Удмуртской Республики (июль 2021 г.), Краснодарского края (июль 2021 г.), Архангельской (ноябрь 2020 г.), Брянской (январь 2021 г.), Самарской (июль 2021 г.) областей и Еврейской автономной области (апрель 2021 г.).

⁵ Статистика «регуляторной гильотины». URL: <https://knd.ac.gov.ru/analytics> (дата обращения: 10.09.2021).

⁶ В статье анализ региональных и муниципальных актов проведен с использованием СПС «КонсультантПлюс: Регионы» (по состоянию на 10.09.2021).

новления и оценки применения обязательных требований исключаются обязательные требования, устанавливаемые законами субъектов РФ. Например, в Воронежской области такие правила распространены только на указы губернатора Воронежской области и постановления правительства Воронежской области, устанавливающие обязательные требования, а в Магаданской области — на нормативные акты правительства и органов исполнительной власти Магаданской области.

Обоснованный подход встречаем в законах субъектов РФ, которые дифференцируют установление обязательных требований. Например, согласно закону Еврейской автономной области обязательные требования устанавливаются законами области; в случаях и пределах, которые установлены федеральными конституционными и федеральными законами, нормативными актами Президента РФ и Правительства РФ, уставом и законами области, обязательные требования устанавливаются нормативными актами правительства области и (или) органов исполнительной власти области. Такой подход согласуется с ч. 2 и 3 ст. 2 Закона об обязательных требованиях применительно к обязательным требованиям, установленным федеральными законами, указами Президента РФ, нормативными актами Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти. Учитывая, что обязательные требования содержат ограничения прав (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ), вопрос пределов их регулирования на региональном (муниципальном) уровне, а тем более подзаконными актами исполнительных органов является крайне актуальным.

Проблема таких пределов регулирования актуальна, так как часто федеральные законы, допуская введение тех или иных обязательных требований на региональном уровне, не конкретизируют форму нормативного акта, их устанавливающего. В качестве показательного примера можно привести право установления субъектами РФ дополнительных ограничений времени, мест и условий розничной продажи алкогольной продукции, в том числе полный запрет на нее: п. 9 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее — Закон № 171-ФЗ). Судебная практика противоречива в оценке данной нормы федерального закона. Суды общей юрисдикции признают такие акты высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ¹² не противоречащими федеральному законодательству, указывая, что федеральный законодатель предоставил полномочия в сфере регулирования потребления алкогольной продукции на уровне субъекта РФ не только законодательным органам, но и исполнительным органам государственной власти, включив в законодательство в данной области, наряду с законами, иные нормативные акты субъектов РФ и не выделив законодательные органы субъектов РФ как ор-

ганы, к исключительной компетенции которых относится установление дополнительных ограничений (при условии такого делегирования полномочий законом субъекта РФ). С другой стороны, вывод об установлении таких ограничений только законами субъектов РФ сделан Высшим Арбитражным Судом РФ (применительно к п. 2 ст. 1 ГК РФ соответствующие акты могут приниматься только законодательными органами субъектов РФ, поскольку ими вводятся ограничения гражданских прав в сфере экономического оборота)¹³. Данная позиция сохраняет свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда РФ. Более точным является п. 4.1 ст. 16 Закона № 171-ФЗ, который предусматривает возможность только законами субъектов РФ вводить дополнительные ограничения розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в объектах общественного питания, расположенных в многоквартирных домах и (или) на прилегающих к ним территориях (в части увеличения размера площади зала обслуживания посетителей), в том числе полный запрет на нее. Учитывая принцип законности при установлении обязательных требований, применение правил «регулярной гильотины» призвано устранять такой дисбаланс в правовом регулировании обязательных требований.

Принципиальность регулирования порядков установления и оценки применения обязательных требований законами субъектов РФ связана также с тем, что они вводят правила вступления в силу и действия во времени нормативных актов, устанавливающих обязательные требования. Такое регулирование изначально имеет законодательную природу. Сроки вступления в силу и действия нормативных актов субъектов РФ определены конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.

Аналогичная ситуация складывается на муниципальном уровне. Лишь немногие муниципальные образования ввели рассматриваемые механизмы, при этом в основном постановлениями местных администраций¹⁴ и очень редко — решениями представительных органов муниципальных образований (далее — представительный орган)¹⁵. По уже указанным причинам регулирование порядка установления и оценки применения обязательных требований на муниципальном уровне также должно составлять исключительную компетенцию представительного органа (ч. 10 ст. 35 Закона № 131-ФЗ). Регулирование данных вопросов местными администрациями приводит также к тому, что обязательные требования, вводимые решениями представительных органов, исключаются из их предмета регулирования, в то время как многие обязательные требования могут

¹³ П. 12 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 июля 2014 г. № 47 // Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 9.

¹⁴ Например, приняты администрацией Волгограда (в мае 2021 г.), мэрией Магадана (в июне 2021 г.), администрацией Саратова (в апреле 2021 г.), администрацией ЗАТО Северск Томской области, администрацией Тюмени (в ноябре 2020 г.), администрацией Нижневартовска (в июне 2021 г.) и Нефтеюганска (в мае 2021 г.) Ханты-Мансийского автономного округа, администрацией Нальчика (июль 2021 г.) и т. д.

¹⁵ Например, решения Ивановской городской Думы (апрель 2021 г.), Архангельской городской Думы (май 2021 г.).

¹² Определение Верховного Суда РФ от 12 февраля 2014 г. № 5-АПГ13-60, от 18 июня 2014 г. № 59-АПГ14-6, от 28 мая 2014 г. № 31-АПГ14-2, от 11 октября 2017 г. № 47-АПГ17-5, от 1 ноября 2017 г. № 44-АПГ17-18.

вводиться только актами представительных органов с соблюдением установленной процедуры их принятия (проведение общественных слушаний или публичных слушаний, оценка регулирующего воздействия (далее — ОРВ)). Так, по одному из дел о признании недействующим порядка согласования и оценки внешнего вида (архитектурно-художественного решения) нестационарных торговых объектов суд указал, что к исключительной компетенции представительного органа отнесено утверждение правил благоустройства, включающего требования к внешнему виду фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений¹⁶.

Для порядков установления и оценки применения обязательных требований на региональном и муниципальном уровнях обязательным является учет принципов установления и оценки применения обязательных требований, установленных ст. 4—9 Закона об обязательных требованиях. Иные положения данного закона не являются для субъектов РФ и муниципальных образований обязательными, включая положения о действии обязательных требований (ст. 3), об условиях установления обязательных требований (ст. 10), об оценке проектов нормативных актов, устанавливающих обязательные требования (ст. 11), об оценке применения обязательных требований (ст. 12), об официальных разъяснениях обязательных требований (ст. 14). Этим концепция принятого Закона об обязательных требованиях отличается от проекта данного закона, внесенного в Государственную Думу (далее — законопроект № 851072-7¹⁷), положения которого распространялись как на федеральные, так и на региональные и муниципальные нормативные акты.

Такой подход, с одной стороны, позволяет обеспечить гибкость правового регулирования при установлении и оценке применения обязательных требований на региональном и муниципальном уровнях; субъекты РФ и муниципальные образования смогут определить, какие законоположения, касающиеся установления и оценки применения обязательных требований, предусмотренные Законом об обязательных требованиях, применимы на региональном и муниципальном уровнях и в каком объеме. С другой стороны, такое регулирование создает условия для дифференциации правового регулирования. В частности, такая дифференциация может быть продемонстрирована на примере применения норм Закона об обязательных требованиях, касающихся сроков вступления в силу нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, и сроков их действия. Закон об обязательных требованиях предусматривает, что положения нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении 90 дней после дня официального опубликования; исключения из данного требования могут быть установлены федеральным законом, указом Президента РФ или международным

договором РФ, предусматривающими установление обязательных требований (ч. 1 ст. 3). В региональных и муниципальных практиках встречаются следующие варианты правового регулирования: а) воспроизведение данного требования с исключениями, как это предусматривает федеральная норма¹⁸; б) воспроизведение данного требования без каких-либо исключений¹⁹; в) воспроизведение данного требования с исключениями, которые устанавливаются разным кругом актов: федеральным законом или международным договором РФ (без указания на указы Президента РФ)²⁰; федеральным законодательством²¹, федеральным законом²²; федеральным законом и (или) законом субъекта РФ²³; г) не устанавливаются такие требования²⁴.

Другое положение Закона об обязательных требованиях касается срока действия нормативного акта, содержащего обязательные требования; он не может превышать шесть лет со дня его вступления в силу, за исключением случаев, установленных федеральным законом или принятым в соответствии с ним нормативным актом Правительства РФ (ч. 4 ст. 3). В региональных и муниципальных практиках встречаются следующие варианты правового регулирования: а) воспроизведение данного требования с исключениями, как это предусматривает федеральная норма²⁵; б) воспроизведение данного требования без исключений²⁶; в) воспроизведение данного требования с исключениями, которые устанавливаются разным кругом актов: федеральным законом или принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом субъекта РФ²⁷; федеральным законом, законом субъекта РФ или принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом субъекта РФ²⁸; законами субъекта РФ²⁹; законами субъекта РФ или принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ³⁰; законом субъекта РФ или принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом субъекта РФ³¹; законом субъекта РФ или принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом выс-

¹⁶ Определение Верховного суда Чувашской Республики от 15 мая 2019 г. № 33а-2070/2019.

¹⁷ Проект федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7> (дата обращения: 10.09.2021).

¹⁸ Например, Краснодарский край.

¹⁹ Например, Чеченская Республика, Магаданская, Пензенская и Тамбовская области.

²⁰ Например, Республики Марий Эл, Крым и Северная Осетия Алания, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Ивановская и Кировская области, Еврейская автономная область, Ямало-Ненецкий автономный округ, города Волгоград, Иваново, Саратов.

²¹ Например, Московская область.

²² Например, Тюменская область.

²³ Например, Удмуртская Республика.

²⁴ Например, Архангельская, Воронежская и Ярославская области.

²⁵ Например, Владимирская область.

²⁶ Например, Республики Крым и Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Магаданская, Пензенская, Тамбовская и Ярославская области.

²⁷ Например, Брянская область, Еврейская автономная область.

²⁸ Например, Удмуртская Республика.

²⁹ Например, Ямало-Ненецкий автономный округ.

³⁰ Например, Республика Марий Эл, Московская и Тюменская области.

³¹ Например, Кировская область.

шего должностного лица субъекта РФ³²; г) не устанавливаются такие требования³³.

Приведенные примеры дифференциации правового регулирования трудно объяснимы и являются результатом отсутствия централизованного регулирования или единого методологического обеспечения. В теории права подчеркивается, что главным при решении вопроса о том, какой вид правового регулирования выбрать, должен быть критерий значимости регулируемых вопросов [1]. Порядок установления и оценки применения обязательных требований содержит совокупность материально-правовых и процессуально-правовых правил. В целях единства правового регулирования материально-правовые вопросы должны носить централизованный и унифицированный характер, что создает условия для их единообразного введения. В частности, такой подход применяется при проведении антикоррупционной экспертизы. С 13 марта 2010 г. действует единая методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов (постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96), что влечет отсутствие основания для ее утверждения на региональном и муниципальном уровнях. Первая такая методика, утвержденная постановлением Правительства РФ от 5 марта 2009 г. № 196, была разработана в целях организации деятельности федеральных органов исполнительной власти. Этот подход привел к тому, что в субъектах РФ и муниципальных образованиях утверждались методики, содержащие различный набор коррупциогенных факторов. Процессуально-правовые правила могут носить децентрализованный и дифференцированный характер, учитывающий особенности публичного управления того или иного уровня.

Рассматриваемая ситуация в части обязательного распространения на региональный и муниципальный уровень тех или иных требований, предусмотренных федеральным законом, может быть соотнесена с регулированием ОРВ. К примеру, Законы № 184-ФЗ и № 131-ФЗ определяют круг нормативных актов, в отношении которых не проводится ОРВ. Данные требования, носящие императивный характер, означают, что ни субъекты РФ, ни муниципальные образования не могут изменить данный перечень актов. Данный подход применяется в судебной практике. По одному из дел суд указал несостоятельным довод о праве субъекта РФ самостоятельно определять основания, по которым не проводится процедура ОРВ проектов нормативных актов края, поправки к проектам законов края³⁴.

Помимо императивных норм, Закон № 184-ФЗ содержит еще нормы «мягкого права», предусматривающие методическое обеспечение деятельности по проведению ОРВ проектов нормативных актов субъектов РФ, оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными актами субъектов РФ, экспертизы, в том числе разработка методических рекомендаций по внедрению порядка проведения ОРВ и порядка проведения процедуры оценки применения обязательных требований в субъектах РФ (далее — методические

рекомендации) (п. 7 ст. 26.3.3). Такое методическое обеспечение осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти — Минэкономразвития России. Утвержденные сейчас методические рекомендации³⁵ должны быть скорректированы с учетом п. 7 ст. 26.3.3 Закона № 184-ФЗ.

Указанные рекомендации носят ориентирующий характер и направлены на унификацию процедур ОРВ на региональном уровне. В судебной практике встречаются различные подходы к оценке юридической силы рекомендаций. Так, судом признан недействующим в части региональный порядок проведения ОРВ, предусматривающий, что проведение ОРВ зависит от усмотрения разработчика проекта акта и фактически им подменяется³⁶. А.А. Ефремов отмечает, что в данном судебном решении рекомендации рассматриваются как императивный нормативный акт [5, с. 30]. В другом судебном решении суд указал, что методические рекомендации признакам нормативного акта не отвечают, Минюстом России не зарегистрированы и официально не опубликованы, поэтому не могут быть оценены в качестве нормативного акта, имеющего большую юридическую силу, несоответствие которому может привести к признанию оспариваемых правил проведения ОРВ недействующими³⁷. Суды согласились с примененным подходом к проведению ОРВ на региональном уровне, который предусматривал, что публичные консультации при осуществлении ОРВ проекта акта, имеющего низкую степень регулирующего воздействия, проводятся по усмотрению разработчика проекта с обоснованием своей позиции в случае нецелесообразности проведения консультаций. Первоначально по другому делу Верховный Суд РФ отказал в признании недействующим постановления правительства области по мотиву непроведения публичных консультаций на основе такой нормы (оспаривался порядок определения юридических лиц, предпринимателей, участников договора простого товарищества, которым свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок и карты маршрута выдаются без проведения открытого конкурса)³⁸.

Указанные примеры судебной практики свидетельствуют о том, что методические рекомендации служат примером норм «мягкого права», так как окончательное решение о внедрении конкретных процедур принимает субъект РФ; применение таких норм позволяет создавать гибкое правовое регулирование, отличное от федерального регулирования. Применительно к указанному примеру практики п. 4.5 методических рекомендаций содержит рекомендацию закрепить срок

³² Например, Краснодарский край.

³³ Например, Архангельская область.

³⁴ Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2017 г. № 58-АПГ17-9.

³⁵ Приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

³⁶ Определение Верховного Суда РФ от 17 сентября 2014 г. № 44-АПГ14-13.

³⁷ Определение Верховного Суда РФ от 30 января 2019 г. № 83-АПГ18-19.

³⁸ Определение Верховного Суда РФ от 12 декабря 2018 г. № 83-АПГ18-15.

проведения публичных консультаций с учетом степени регулирующего воздействия проекта нормативного акта не менее 20, 10 и 5 рабочих дней для высокой, средней и низкой степеней регулирующего воздействия соответственно.

Дальнейшее развитие Закона об обязательных требованиях может идти как по пути расширения перечня императивных норм, обязательных для регионального и муниципального уровней, так и внедрения норм «мягкого права». В рамках первого подхода положения Закона об обязательных требованиях в части условий установления обязательных требований (ст. 10) могут быть применены как обязательные для регионального и муниципального уровней. Анализ региональных и муниципальных практик свидетельствует о применении данных условий.

Закон об обязательных требованиях, а также Законы № 184-ФЗ и 131-ФЗ не содержат норм о методическом обеспечении внедрения порядка установления обязательных требований на региональном и муниципальном уровнях. Такие нормы могли бы быть включены в указанные федеральные законы, в развитие которых утверждены методические рекомендации по внедрению порядка установления и оценки применения обязательных требований на региональном и муниципальном уровнях.

Единообразное применение принципов и условий установления обязательных требований, предусмотренных федеральным законом, призвано качественно улучшить нормативное регулирование обязательных требований. В этой связи выразим несогласие с мнением М.А. Дмитриева, что обязательность проведения ОРВ проектов региональных нормативных актов, предусмотренных п. 1 ст. 26.3.3 Закона № 184-ФЗ, не подпадает под характеристику общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов РФ (как предмета правового регулирования Закона № 184-ФЗ) [4]. Общие принципы правотворческой деятельности органов публичной власти как на региональном, так и муниципальном уровне традиционно относятся к общим принципам организации органов государственной власти субъектов РФ и общим принципам организации местного самоуправления. Установление в Российской Федерации общих принципов правотворческой деятельности в полной мере охватывает ее полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В свою очередь, несоблюдение рассматриваемых принципов и условий должно влечь признание региональных или муниципальных актов недействующими. Применение таких принципов и условий должно составить не только деятельность правотворческих органов, но и органов, осуществляющих экспертизу региональных (муниципальных) нормативных актов и надзор за их законностью, а также суда. Оценка соблюдения принципов установления и оценки применения обязательных требований (в том числе законность, обоснованность, правовая определенность и системность, исполнимость), условий их установления применительно к нормативным актам субъектов РФ должна осуществляться территориальными органами Минюста России в ходе их правовой экспертизы и органами прокуратуры

при надзоре за их законностью. Соответственно, в данной части могут быть конкретизированы Методические рекомендации по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ, утвержденные Минюстом России³⁹, и приказ Генпрокуратуры России⁴⁰. Применительно к муниципальным нормативным актам такая оценка должна осуществляться в ходе правовой экспертизы, проводимой органами государственной власти субъекта РФ, уполномоченными на ведение регистров таких актов.

Аналогичным образом должно быть скорректировано постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»⁴¹. В юридической литературе уже вносились предложения о необходимости расширения сферы судебного контроля, совершенствования процессуального законодательства и положений пленумов Верховного Суда РФ по рассмотрению дел об оспаривании нормативных актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности [5, с. 33].

2. Правовые средства оценки обязательных требований

Внесенные в развитие Закона об обязательных требованиях изменения в Закон № 184-ФЗ (подп. «а» п. 1, п. 2, 3, 4 ст. 26.3.3) и Закон № 131-ФЗ предусматривают проведение ОРВ в отношении проектов региональных и муниципальных нормативных актов, устанавливающих новые, изменяющих или отменяющих ранее предусмотренные ими обязательные требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценок и экспертиз. В отношении указанных региональных и муниципальных нормативных актов проводится также оценка фактического воздействия указанных нормативных актов (п. 5 ст. 26.3.3 Закона № 184-ФЗ).

Законодательно сохранен дифференцированный подход к решению вопроса об обязательности проведения ОРВ на муниципальном уровне (ч. 6.1 ст. 8, ч. 3—6 ст. 46 Закона № 131-ФЗ). Такая обязанность действует в отношении городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ, а также иных городских округов, муниципальных округов и муниципальных районов, включенных в соответствующий перечень законом субъекта РФ (ч. 3 и 6 ст. 46 Закона

³⁹ Приказ Минюста России от 31 мая 2012 г. № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. 2013. № 1.

⁴⁰ Приказ Генпрокуратуры России от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

⁴¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

№ 131-ФЗ). Критериями формирования таких перечней должны быть объективные особенности осуществления местного самоуправления, включая степень концентрации возложенных на муниципальные образования государственных полномочий. По нашему убеждению, в связи с введением порядка установления и оценки применения обязательных требований данный подход должен быть изменен, и процедура ОРВ должна применяться на всех уровнях муниципального управления.

Такой вывод подтверждает и судебная практика, которая свидетельствует о значительном числе нарушений порядка проведения ОРВ на муниципальном уровне. Например, нарушение порядка проведения ОРВ повлекло признание недействующими: порядка согласования и оценки внешнего вида (архитектурно-художественного решения) нестационарных торговых объектов⁴²; порядка размещения нестационарных торговых объектов (в части норм о прекращении действия договора на размещение таких объектов в одностороннем порядке в случае передачи или уступки прав по договору третьим лицам без переоформления разрешительной документации на установку либо передачи нестационарного торгового объекта третьим лицам на условиях аренды или безвозмездного пользования без переоформления разрешительных документов на установку)⁴³; изменения в порядок организации и проведения аукциона на право размещения нестационарных торговых объектов (уточнены правила отбора хозяйствующих субъектов)⁴⁴ или порядка рассмотрения заявлений о включении, исключении нестационарных торговых объектов в схему размещения нестационарных торговых объектов⁴⁵; административного регламента по предоставлению муниципальных услуг по выдаче разрешения на право организации ярмарки⁴⁶ и по выдаче, переоформлению и продлению срока действия разрешения на право организации розничного рынка⁴⁷; порядка выявления, выноса, хранения и возврата законным владельцам объектов движимого имущества, незаконно размещенных на территории муниципального образования⁴⁸; реестра маршрутов регулярных перевозок муниципальной маршрутной сети города, который изложен в новой редакции⁴⁹, или документа планирования регулярных перевозок⁵⁰; изменения в схему границ прилегающих территорий организаций и объектов, на которых не допускается розничная продажа алкоголь-

ной продукции (утверждена схема к муниципальной образовательной организации)⁵¹; текстовая и графическая части схемы размещения нестационарных торговых объектов⁵²; порядка регулирования вопросов арендной платы за землю⁵³.

Признавая такие акты недействующими, суд, как правило, указывал, что целью проведения ОРВ служит ознакомление субъектов регулируемых отношений с проектом муниципального нормативного акта в целях выявления положений, вводящих избыточные для них обязанности, запреты и ограничения. Примеры судебной практики свидетельствуют о важности соблюдения требований о проведении ОРВ на муниципальном уровне, включая учет методических рекомендаций по внедрению порядка проведения ОРВ и порядка проведения процедуры оценки применения обязательных требований в муниципальных образованиях⁵⁴. Закон № 131-ФЗ, в отличие от Закона № 184-ФЗ, не содержит положений об утверждении таких рекомендаций, что предлагается скорректировать.

Нормативные акты субъектов РФ, содержащие обязательные требования и подлежащие оценке фактического воздействия, не подлежат экспертизе (п. 6 статьи 26.3.3 Закона № 184-ФЗ). Для муниципальных актов, содержащих обязательные требования и подлежащих оценке фактического воздействия, ч. 6—7 ст. 7 Закона № 131-ФЗ такого исключения не содержат. Данными законами предусмотрено проведение в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, экспертизы: нормативных актов субъектов РФ, устанавливающих новые, изменяющие или отменяющие ранее предусмотренные ими обязанности и запреты для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности; устанавливающие, изменяющие или отменяющие ответственность за нарушение нормативных актов субъектов РФ, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности (п. 6 статьи 26.3.3 Закона № 184-ФЗ); муниципальных актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (ч. 6 и 7 ст. 7 Закона № 131-ФЗ).

3. Реализация «регуляторной гильотины»

Положения ст. 15 Закона об обязательных требованиях, посвященной обеспечению реализации положений Закона об обязательных требованиях («регуляторная гильотина»), не распространяются на региональный и муниципальный уровень.

Изначально законопроектом № 851072-7 предполагалось, что субъектами РФ до 1 января 2022 г. должна

⁴² Определение Верховного суда Чувашской Республики от 15 мая 2019 г. № 33а-2070/2019.

⁴³ Определение Верховного Суда РФ от 29 июня 2016 г. № 14-АПГ16-8.

⁴⁴ Определение Верховного Суда Чувашской Республики от 27 мая 2019 г. № 33а-3485/2018.

⁴⁵ Определение Саратовского областного суда от 16 января 2020 г. № 33а-34/2020.

⁴⁶ Определение Нижегородского областного суда от 2 декабря 2015 г. № 33а-12650/2015.

⁴⁷ Определение Нижегородского областного суда от 11 мая 2016 г. № 33а-4869/2016.

⁴⁸ Определение Свердловского областного суда от 6 июня 2019 г. № 33а-8983/2019.

⁴⁹ Решение Советского районного суда города Орла от 23 сентября 2020 г. № 2а-1457/2020.

⁵⁰ Решение Советского районного суда города Орла от 18 июня 2019 г. № 2а-856/2019.

⁵¹ Определение Верховного суда Республики Карелия от 22 июня 2020 г. № 2а-978/2020.

⁵² Определение Омского областного суда от 5 апреля 2017 г. № 33а-2129/2017.

⁵³ Решение Челябинского областного суда от 27 февраля 2018 г. № 3а-44/2018.

⁵⁴ Методические рекомендации по организации и проведению процедуры регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов (письмо Минэкономразвития России от 12 декабря 2014 г. № 31260-ОФ/Д26и).

быть обеспечена отмена нормативных актов субъектов РФ, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых проводится в рамках осуществления государственного контроля (надзора), вступивших в силу до 1 января 2021 г.; независимо от того, отменены ли указанные нормативные акты, несоблюдение содержащихся в них требований с 1 января 2022 г. не может являться основанием для привлечения к административной ответственности. Муниципальные акты, содержащие обязательные требования, оценка соблюдения которых проводится в рамках осуществления муниципального контроля и предоставления муниципальных услуг, вступившие в силу до 1 января 2021 г., должны были быть признаны утратившими силу до 1 января 2023 г.; независимо от того, отменены ли такие муниципальные нормативные акты, несоблюдение содержащихся в них требований с 1 января 2023 г. не может являться основанием для привлечения к административной ответственности.

Тем самым необходимость «регуляторной гильотины» на региональном и муниципальном уровне, сроки ее проведения самостоятельно определяют субъекты РФ и муниципальные образования. Такой подход является обоснованным, учитывая особенности предмета региональных и муниципальных актов. Например, на муниципальном уровне это правила благоустройства, генеральные планы, правила землепользования и застройки, акты о схемах размещения рекламных конструкций, схемах размещения нестационарных торговых объектов, границах прилегающих территорий в целях благоустройства или ограничений оборота алкогольной продукции и т. д. Одновременная отмена таких актов, очевидно, неэффективна и не соответствует требованиям стабильности правового регулирования. Такой аспект справедливо отмечается в исследовании В.В. Летунского и А.А. Агеева, которые указывают, что основной риск при уточнении контрольно-надзорной функциональности — это возможность проявления «вируса правоотрицания»; в ходе любых трансформаций возникают соблазны быстрого устранения очевидных недостатков, за которыми могут скрываться элементы праворазрушения [6].

Принципиально важным моментом является оценка региональных и муниципальных актов на предмет соответствия принципам, предусмотренным Законом об обязательных требованиях, и наличия в них положений, предусмотренных ч. 1 ст. 10 данного закона. По результатам такой оценки органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления должны вносить изменения в нормативные акты или признавать данные акты утратившими силу.

Например, законы Архангельской области и Еврейской автономной области предусматривают разработку планов мероприятий («дорожных карт») по оценке применения содержащихся в нормативных актах, принятых до вступления в силу указанных законов, обязательных требований. План мероприятий («дорожная карта») формируется на основе предложений контрольных (надзорных) органов государственной власти области, уполномоченного по защите прав предпринимателей, субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности области, общественных объединений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Такие практики должны

применяться во всех субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Выводы

1. Создание правил установления и оценки применения обязательных требований должно быть завершено во всех субъектах РФ и в муниципальных образованиях. На федеральном уровне необходимо определить, какой федеральный орган исполнительной власти координирует такую работу на региональном и муниципальном уровне и осуществляет ее методическое обеспечение (например, Департамент регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России и Департамент регуляторной политики и развития законодательства Минюста России).

2. Правила установления и оценки применения обязательных требований на региональном и муниципальном уровнях должны вводиться соответственно законами субъектов РФ и решениями представительных органов, в связи с чем должны быть скорректированы ч. 5 ст. 2 Закона об обязательных требованиях, а также п. 5 ст. 26.3-3 Закона № 184-ФЗ и ч. 6.1 ст. 7 Закона № 131-ФЗ.

3. Не только принципы установления и оценки применения обязательных требований, установленные ст. 4—9 Закона об обязательных требованиях, но и более широкий круг требований Закона об обязательных требованиях должен быть обязательным для субъектов РФ и муниципальных образований. Например, это должно касаться условий установления обязательных требований (ч. 1 ст. 10). Предлагается также внести изменения в Законы № 184-ФЗ и 131-ФЗ в части установления для субъектов РФ и муниципальных образований методических рекомендаций по внедрению порядка установления и оценки применения обязательных требований.

4. Процедура оценки регулирующего воздействия должна применяться на всех уровнях муниципального управления, в связи с чем предлагается скорректировать ч. 3 и 6 ст. 46 Закона № 131-ФЗ. Предлагается также предусмотреть в Законе № 131-ФЗ принятие методических рекомендаций по внедрению порядка проведения ОРВ и порядка проведения процедуры оценки применения обязательных требований в муниципальных образованиях (по аналогии с п. 7 ст. 26.3.3 Закона № 184-ФЗ).

5. Проверку соблюдения правил установления и оценки применения обязательных требований на региональном и муниципальном уровнях должны проводить органы прокуратуры, юстиции и уполномоченные органы субъектов РФ по ведению регистра муниципальных нормативных актов в рамках их полномочий. Предлагается также скорректировать постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

6. Принципиально важно обеспечить проведение оценки региональных и муниципальных актов на предмет соответствия принципам и условиям установления обязательных требований, установленным Законом об обязательных требованиях. Это позволит запустить механизм «регуляторной гильотины» на региональном и муниципальном уровнях.

Литература

1. Морозова Л. А. Теория государства и права в вопросах и ответах // М. : Эксмо, 2019. 340 с.
2. Горбачев С.А., Зудов Ю.В. Совершенствование системы оценки нормативных правовых актов Российской Федерации // Мониторинг правоприменения. 2019. № 1. С. 30—38.
3. Дидикин А.Б. Обязательные требования и правовые средства их оценки в механизме регуляторной политики // Мониторинг правоприменения. 2021. № 1. С. 4—9.
4. Дмитриев М.А. Обязательность оценки регулирующего воздействия как общий принцип организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 2. С. 118—129.
5. Ефремов А.А. Формирование судебной практики по вопросам оценки регулирующего воздействия // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 8. С. 28—33.
6. Летуновский В.В., Агеев А.А. Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 34—42.
7. Майоров В.И. Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 34—36.
8. Пахомов А.В. Об особенностях применения нового законодательства об обязательных требованиях на муниципальном уровне // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 41—44.

IMPLEMENTATION OF THE “REGULATORY GUILLOTINE” AT THE REGIONAL AND MUNICIPAL LEVEL

I. Andreechev⁵⁵

Keywords: *control and oversight activities, mandatory requirements, “regulatory guillotine”, establishment of mandatory requirements, assessment of application of mandatory requirements, validity of mandatory requirements, assessment of regulatory impact, assessment of actual impact.*

Abstract.

Purpose of the paper: analysing the introduction and implementation of the “regulatory guillotine” mechanisms at the regional and municipal levels considering the importance of improving control and oversight activities and this law-making technology.

Methods of study: the study was carried out using the formal legal, comparative legal and system methods.

Results of study: the author showed significant shortcomings in the legal model of the “regulatory guillotine” at the regional and municipal level in the Federal Law “On Mandatory Requirements in the Russian Federation” and other federal laws as well as in the practice of its introduction and application in subjects of the Russian Federation and municipal formations. Proposals for improving the federal laws with a view to reduce the differentiation of regional and municipal legal regulation, its synchronisation and unification with federal regulation of the establishment and assessment of application of mandatory requirements as well as for the methodological support for such work are formulated in the paper.

References

1. Morozova L. A. Teoriia gosudarstva i prava v voprosakh i otvetakh. M. : Eksmo, 2019. 340 с.
2. Gorbachev S.A., Zudov Iu.V. Sovershenstvovanie sistemy otsenki normativnykh pravovykh aktov Rossiiskoi Federatsii. Monitoring pravoprimeneniia, 2019, No. 1, pp. 30-38.
3. Didikin A.B. Obiazatel'nye trebovaniia i pravovye sredstva ikh otsenki v mekhanizme reguliatornoi politiki. Monitoring pravoprimeneniia, 2021, No. 1, pp. 4-9.
4. Dmitriev M.A. Obiazatel'nost' otsenki reguliruiushchego vozdeistviia kak obshchii printsip organizatsii sistemy organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii. Rossiiskii iuridicheskii zhurnal, 2020, No. 2, pp. 118-129.
5. Efremov A.A. Formirovanie sudebnoi praktiki po voprosam otsenki reguliruiushchego vozdeistviia. Arbitrazhnyi i grazhdanski protsess, 2015, No. 8, pp. 28-33.

⁵⁵ Igor' Andreechev, Deputy Head of Administration — Director of the Legal Department of the Administration of the Governor of Arkhangelsk Oblast and the Government of Arkhangelsk Oblast, Arkhangelsk, Russia. E-mail: andreechev@dvinaland.ru

Implementation of the “regulatory guillotine” at the regional and municipal level

6. Letunovskii V.V., Ageev A.A. Nekotorye problemy realizatsii meropriiatii “regulatornoi gil’otiny”. Administrativnoe pravo i protsess, 2021, No. 1, pp. 34-42.
7. Maiorov V.I. Modernizatsiia sistemy kontrolya i nadzora: novaia regulatornaia politika. Administrativnoe pravo i protsess, 2019, No. 11, pp. 34-36.
8. Pakhomov A.V. Ob osobennostiakh primeneniia novogo zakonodatel’stva ob obiazatel’nykh trebovaniikh na munitsipal’nom urovne. Munitsipal’noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie, 2020, No. 4, pp. 41-44.

