

УДК 346.14

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ И ИНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. А. Минич

Национальный центр законодательства и правовых исследований
Республики Беларусь

Аннотация

Необходимость в широкомасштабном пересмотре действующих нормативных правовых актов, содержащих большое количество обязательных требований, зачастую формальных, избыточных, тормозящих развитие бизнеса, особенно остро дала о себе знать в ходе цифровых преобразований экономики. Нормативная избыточность и чрезмерная зарегулированность экономического поведения стала проблемой, затронувшей многие страны, и предопределила активный поиск инструментов быстрых реформ и эффективных мер по совершенствованию системы обязательных требований, предъявляемых к предпринимательской и иной экономической деятельности.

Ключевые слова: обязательные требования, цифровая трансформация экономики, правовое регулирование, регуляторная гильотина, реформа законодательства.

Наибольший интерес среди стран СНГ по созданию эффективной системы установления и оценки применения обязательных требований, включающей, в том числе механизм дерегулирования – «регуляторную гильотину», представляет изучение правового опыта Российской Федерации (далее – РФ). Процесс запуска и реализации комплексной регуляторной реформы в РФ был непростым и потребовал огромной работы со стороны государства.

О комплексной замене неэффективного регулирования в соответствующих секторах экономики путем принятия новых системных актов, содержащих более гибкие обязательные требования, изначально было заявлено в Государственной программе Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – Программа), утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316. В ходе реализации Программы планировалось получить следующие результаты: улучшение условий ведения бизнеса; снижение инвестиционных и предпринимательских рисков, снижение уровня коррупции, избыточных административных и иных ограничений, обязанностей, необоснованных расходов у субъектов предпринимательской и иной деятельности и др. [1].

С 2016 г. в РФ начала функционировать процедура оценки фактического воздействия (ОФВ), направленная на пересмотр малоэффективных нормативных правовых актов в целях совершенствования действующего регулирования в

контексте исключения необоснованных обязанностей, запретов и ограничений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако использование данной юридической технологии не привело к желаемым результатам, т. к. активное разрастание нормативного поля делало точечный пересмотр действующих требований к бизнесу в ручном режиме практически невозможным.

В поисках иных механизмов совершенствования правового и построения оптимальной системы обязательных требований, РФ постепенно шаг за шагом приближалась к принятию решения о применении кардинальных мер для улучшения регулирования общественных отношений, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельностью.

Необходимость перестройки нормативной правовой базы для целей успешного ведения бизнеса в условиях развития цифровых технологий была отмечена в Указе Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы», где в п. 43 раздела «Обеспечение национальных интересов в области цифровой экономики» установлено, что в процессе реализации национальных интересов в области цифровой экономики необходимо, в том числе «вносить в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на обеспечение соответствия нормативно-правового регулирования темпам развития цифровой экономики и устранение административных барьеров» [2].

Углубление процессов цифровизации и пересмотра законодательства в РФ нашло свое отражение в паспорте национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденном в 2019 г., который включил в себя Федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды», направленный на создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере [3]. Реализация мероприятий указанной национальной программы предусматривала, среди прочего «формирование новой регуляторной среды отношений граждан, бизнеса и государства, возникающих с развитием цифровой экономики» [3].

В сентябре 2018 г., во исполнение Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительство РФ утвердило «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года», где среди мер государственной политики по достижению национальных целей развития отдельно выделено создание условий для экономического роста, включающих в себя трансформацию делового климата, под которым понимается «механизм управления системными изменениями предпринимательской среды, направленный на снятие нормативных ограничений для ведения бизнеса, в том числе на устранение избыточных, устаревших и противоречащих друг другу регуляторных требований; совершенствование контрольно-надзорной деятельности, в рамках которой в целях комплексного обновления обязательных требований намечено «реализовать «регуляторную гильотину», предусматривающую обновление всех обязательных требований, принятых ранее середины 2010 года с одновременным проведением анализа фактических

положительных (отрицательных) последствий принятия нормативных правовых актов, а также достижения заявленных целей регулирования» [4] и др.

Однако, несмотря на запланированные Правительством РФ меры, призванные радикальным образом отсечь все требования, содержащиеся в нормативных правовых актах, которые утратили свою актуальность, не проходят процедуру экономической оценки их эффективности и существенно влияют либо затрудняют ведение предпринимательской и иной экономической деятельности, кардинальные шаги в данном направлении все еще сделаны не были.

В январе 2019 г. на X Гайдаровском форуме «Россия и мир: национальные цели развития и глобальные тренды» в рамках пленарной дискуссии «Национальные цели развития и глобальные тренды» премьер-министр РФ Д. А. Медведев анонсировал необходимость проведения масштабной работы по «снижению нагрузки на предпринимателей, включающей пересмотр системы требований, в первую очередь, в наиболее зарегулированных секторах, а именно: транспорт, экология, промышленная безопасность, ветеринария, санитарно-эпидемиологический надзор» [5]. Более того, был сделан акцент на целесообразность использования нового подхода к осуществлению работы по пересмотру законодательства, регламентирующего предпринимательскую и иную экономическую деятельность, связанного с применением быстрого и технологически несложного способа избавления от избыточных обязательных требований – механизма «регуляторной гильотины» [5], эффективность реализации которого предполагала создание специальной «дорожной карты» (плана мероприятий).

Таким образом, к началу 2019 г. в РФ были заложены определенные правовые основы и созданы необходимые предпосылки для начала масштабной целенаправленной работы по пересмотру неработающих и устаревших правил, предъявляемых к предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако отправным импульсом для запуска механизма регуляторной реформы послужило Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г., где затрагивался вопрос о необходимости обновления нормативной правовой базы и сохранения только тех документов, которые отвечают современным требованиям [6]. В соответствии с Перечнем поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 26 февраля 2019 г. № Пр-294 (далее – Перечень поручений Президента РФ) Правительству РФ при участии ведущих деловых объединений предпринимателей была поставлена задача «обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах» [7]. Данный подход предусматривает полное вытеснение всего старого массива обязательных требований, не соответствующих темпам развития цифровой

экономики, с даты, определенной законодателем. Поэтапному внедрению такой принципиально новой концепции «регуляторной гильотины» способствовало принятие целого ряда правовых актов. Так, во исполнение подп. «б» п. 3 Перечня поручений Президента РФ был подготовлен «План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденный Правительством РФ от 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6, и разработана «Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». Во исполнение пп. 1-2 Плана мероприятий в 2020 г. были приняты Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон № 247–ФЗ).

Закон № 247–ФЗ выступил системообразующим нормативным правовым актом, направленным на совершенствование правового регулирования предпринимательской и иной экономической деятельности в условиях стремительного развития цифровых технологий, и лег в основу формирования нового для РФ правового института обязательного требования.

Разработка единого обобщающего нормативного правового акта позволила установить общие правила введения требований при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности, определить единые правовые и организационные основы оценки применения таких требований. Работа по формированию надлежащего организационно-правового фундамента для создания эффективной системы обязательных требований к ведению бизнеса выступила эффективной мерой для решения проблемы зарегулированности экономического поведения, которая носит системный характер и, безусловно, в условиях глобальных цифровых трансформаций потребует проведения неоднократных регуляторных реформ в будущем.

Список использованных источников:

1. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации, 15 апр. 2014 г., № 316 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 12.09.2022 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2022.

2. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации, 9 мая 2017 г., № 203 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2022.

3. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс] : утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, 4 июня 2019 г., № 7 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2022.

4. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации, 7 мая 2018 г., № 204 : в ред. Указа Президента Российской Федерации от 21.07.2020 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2022.

5. Россия и мир: национальные цели развития и глобальные тренды (о юбилейном X Гайдаровском форуме) // Финансы. – 2019. – № 1. – С. 3–8.

6. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] : Послание Президента РФ Федеральному Собранию, 20 февр. 2019 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2022.

7. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ, 26 февр. 2019 г., № Пр-294 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2022.