

# «Регуляторная гильотина» на автотранспорте. Год спустя...

В. Кузьмина



**Почти год назад, в «АТ» № 1, 2020 г., была размещена публикация под названием «Регуляторная гильотина» на автотранспорте», в которой были освещены основные цели и задачи проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности. Что же удалось реализовать за прошедший период и что еще предстоит сделать? Вот об этом мы сегодня и поговорим.**

Прежде чем рассказать о проводимой сегодня работе в рамках «регуляторной гильотины», напомним об основной ее сути.

Термин «регуляторная гильотина» означает инвентаризацию всех действующих и обязательных для бизнеса требований с целью понять – соответствуют ли они современным реалиям. Если соответствуют, то нормы остаются, если нет, то они отменяются или изменяются.

К 1 января 2021 года весь массив норм, устанавливающих обязательные требования, должен быть полностью заменен на новые. По замыслу реформаторов, это позволит существенно сократить административную нагрузку на бизнес, с одной стороны, а с другой – повысить уровень безопасности потребителей.

По сути, под «регуляторной гильотиной» понимается реформа контрольно-надзорной деятельности, которая должна помочь снизить административное давление на бизнес.

Сегодня работа ведется в двух направлениях:

- построение новой системы обязательных требований, соответствующих современному уровню технологического развития и риск-ориентированному подходу;
- установление детальных правил, относящихся к организации контрольно-надзорной деятельности.

## **История вопроса**

Как известно, 27 февраля 2019 г. Президент России Владимир Путин утвердил перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. (№ Пр-294), который содержит 47 поручений. Согласно подпункту «б» пункта 3 дано поручение Правительству РФ «при участии ведущих деловых объединений предпринимателей 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».

На основании этого поручения, 29 мая 2019 г. Дмитрий Медведев, на тот момент являвшийся председателем Правительства Российской Федерации, утвердил план по реализации механизма «регуляторной гильотины» (№ 4714п-П36).

«Дорожная карта», в частности, предусматривает подготовку нового закона о контрольно-надзорной деятельности, новой структуры нормативного регулирования для каждой сферы общественных отношений или вида контроля, актуализацию и систематизацию обязательных требований, в том числе в отдельных сферах, включая автомобильный транспорт.

Необходимо отметить, что работа по «регуляторной гильотине» не должна проводиться механически, старые требования должны не просто отменяться – параллельно должно создаваться современное регулирование. Однако оно не должно совпадать с тем, что отменяется, и должно быть именно современным. Для этого подкомиссия по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы в конце октября 2019 г. утвердила составы 41 рабочей группы по реализации механизма «регуляторная гильотина», в том числе на автомобильном транспорте.

Деятельность участников рабочих групп направлена как на оценку входящих положений от госорганов, так и на подготовку собственных предложений, касающихся всех механизмов контроля, начиная от новой структуры регулирования и заканчивая конкретными обязательными требованиями.

В составе рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере автомобильного транспорта есть два сопредседателя: Виктор Басаргин – руководитель Федеральной службы по надзору в сфере транспорта Российской Федерации (сопредседатель рабочей группы со стороны федеральных органов исполнительной власти) и Юрий Свешников – президент Московского транспортного союза, сопредседатель рабочей группы со стороны бизнес-сообщества.

Сначала нормативные акты в рамках механизма «регуляторной гильотины» проходят рассмотрение в экспертной группе по автомобильному транспорту, затем в рабочей группе, где окончательное положительное или

отрицательное решение принимается при условии консолидированного голосования двух сопредседателей. После чего о принятых решениях докладывается в аппарат Правительства РФ. Если достичь консолидированного решения не удастся, то разногласия выносятся на уровень Белого дома, где Правительственная комиссия по проведению административной реформы принимает по ним определенное решение.

По словам Ю. Свешникова, с момента создания рабочей группы по автомобильному транспорту и дорожного хозяйства, куда входят от бизнес-сообщества 16 член-

ов, были рассмотрены 161 нормативно-правовой акт, 76 проектов приказов Минтранса России, 35 проектов постановлений Правительства РФ, 23 проекта федеральных законов.

На обсуждение рабочей группы выносились такие сложные вопросы в сфере автомобильного транспорта, как правила перевозок грузов, правила перевозок пассажиров, лицензионные требования, правила перевозок организованных групп детей и другие. Очень серьезная работа проводится в отношении нормативно-правовых актов, касающихся использования тахографов. Большую дискуссию вызывает вопрос целесообразности их применения на регулярных пассажирских городских и пригородных маршрутах, поскольку большинство экспертов считают эту функцию избыточной (пока такое обязательное требование отложено до 1 июля 2021 года).

Большое количество документов рассматривалось по вопросу технического осмотра. Однако в этой сфере новые нормативно-правовые акты вступают в действие только с 1 марта 2021 года.

Что касается отмены действующих нормативно-правовых актов, то сформирован перечень, в который попали 30 приказов Минтранса России, содержащих обязательные требования. Но их отмена не означает, что возникнут пробелы в правовом регулировании. Данная

**Под «регуляторной гильотиной» понимается реформа контрольно-надзорной деятельности, которая должна помочь снизить административное давление на бизнес**

**С момента создания рабочей группы по автомобильному транспорту и дорожного хозяйства, куда входят от бизнес-сообщества 16 членов, были рассмотрены 161 нормативно-правовой акт, 76 проектов приказов Минтранса России, 35 проектов постановлений Правительства РФ, 23 проекта федеральных законов**

работа строится таким образом, что во время проводимой инвентаризации всех обязательных требований экспертами осуществляется их структурирование, то есть определяются устаревшие требования, выявляется дублирование обязательных требований и выясняется их актуальность. Исходя из этого принимается решение о наполнении актов, которые будут переиздаваться, определяется, какие требования туда попадут, какие требования будут сохранены, а какие будут меняться. Такие подходы позволяют структурировать все обязательные требования отрасли – исключить устаревшие акты и исключить дублирование обязательных требований.

**На обсуждение рабочей группы по автомобильному транспорту и дорожного хозяйства выносились такие сложные вопросы, как правила перевозок грузов, правила перевозок пассажиров, лицензионные требования, правила перевозок организованных групп детей, использование тахографов и другие**

#### **Ключевые законы**

В рамках «регуляторной гильотины» Президент Российской Федерации 31 июля 2020 года подписал два федеральных закона, которые приняты Государственной Думой 22 июля 2020 года и одобрены Советом Федерации 24 июля 2020 года.

Один из них – Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Он предусматривает: закрепление применения риск-ориентированного подхода; возможность применения альтернативных инструментов регулирования; перечень и порядок контрольно-надзорных мероприятий; процедуры профилактики и иных мер по предупреждению рисков; порядок привлечения подконтрольных лиц к ответственности и оспаривание действий инспектора.

Кроме этого, данным законом расширяются гарантии для граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении в отношении их государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Федеральный закон № 248-ФЗ вступает в силу с 1 июля 2021 г., за исключением отдельных положений,

**В перечень отмены действующих нормативно-правовых актов попали 30 приказов Минтранса России, содержащих обязательные требования**

для которых установлены иные сроки вступления их в силу.

Другой документ – Федеральный закон № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Законом определяются правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий, аккредитации и иных разрешений, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Документом определено, что понимается под обязательными требованиями, определяются цели и основные принципы установления обязательных требований, общие условия установления обязательных требований, полномочия по установлению обязательных требований, порядок разработки и вступления в силу нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования.

**Отмена устаревших нормативно-правовых не означает, что с 1 января 2021 года возникнут пробелы в правовом регулировании в сфере автомобильного транспорта**

Также Федеральным законом устанавливается, что Правительство Российской Федерации до 1 января 2021 года обеспечивает признание утратившими силу, не действующими на территории Российской Федерации и отмену нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, а также правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора). Вместо нормативных правовых актов, прекращающих свое действие, должно быть обеспечено принятие нормативных правовых актов, соответствующих новым принципам установления обязательных требований. Настоящий

Федеральный закон вступил в силу с 1 ноября 2020 года, за исключением положений, для которых установлены иные сроки вступления их в силу.

Остановимся на основных положениях Федерального закона № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

В частности, в разделе о правовом регулировании установления обязательных требований говорится, что «Обязательные требования устанавливаются федеральными законами, Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, актами, составляющими право Евразийского экономического союза, положениями международных договоров Российской Федерации, не требующими издания внутригосударственных актов для их применения и действующими в Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

В случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, обязательные требования могут быть установлены указами Президента Российской Федерации.

В случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, обязательные требования могут быть установлены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти».

В этом же разделе определено: «Порядок установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, определяется указанными нормативными правовыми актами на основании Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 года

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом определенных настоящим Федеральным законом принципов установления и оценки применения обязательных требований.

Полномочия по установлению обязательных требований, возложенные федеральными законами на федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации, не могут осуществляться иными органами и организациями.

Обязательные требования, предусматривающие установление в отношении граждан и организаций разрешительных режимов (в формах лицензирования, аккредитации, сертификации, включения в реестр, аттестации, прохождения экспертизы, получения согласований, заключений и иных разрешений), устанавливаются федеральными законами, а в случаях, определенных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

В случае, если в соответствии с международным договором Российской Федерации требуется принятие нормативного правового акта Российской Федерации, устанавливающего обязательные требования, к установлению и оценке применения таких обязательных требований применяются положения настоящего Федерального закона.

В случае, если в соответствии с актами, составляющими право Евразийского экономического союза, законодательством Российской Федерации устанавливаются обязательные требования, полномочия федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации по установлению таких обязательных требований определяются федеральным законом».

Что касается действия обязательных требований, то положения нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта, если иное не установлено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Кроме того, записано: «Нормативным правовым ак-

том Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, содержащим обязательные требования, должен предусматриваться срок его действия, который не может превышать шесть лет со дня его вступления в

**Нормативным правовым актом Правительства РФ, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, содержащим обязательные требования, должен предусматриваться срок его действия, который не может превышать шесть лет со дня его вступления в силу, за исключением случаев, установленных федеральным законом или принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации**

силу, за исключением случаев, установленных федеральным законом или принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

По результатам оценки применения обязательных требований в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, может быть принято решение о продлении установленного нормативным правовым актом, содержащим обязательные требования, срока его действия не более чем на шесть лет».

В целях обеспечения систематизации обязательных требований и информирования заинтересованных лиц создается реестр обязательных требований, содержащий перечень обязательных требований, информацию об установивших их нормативных правовых актах, сроке их действия.

**По результатам оценки применения обязательных требований в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, может быть принято решение о продлении установленного нормативным правовым актом, содержащим обязательные требования, срока его действия не более чем на шесть лет**

Порядок формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований, в том числе сферы общественных отношений, в отношении которых он ведется, оператор реестра обязательных требований, перечень содержащейся в указанном реестре информации и обязанности федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций по ее внесению устанавливаются Правительством Российской Федерации. Правительство Российской Федерации также вправе утвердить требования к форме и формату установления обязательных требований в целях перевода их в машиночитаемый вид (формат).

Таким образом, в соответствии с Федеральным законом № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» с 1 ноября началась реформа контрольно-надзорной деятельности. Закон об обязательных требованиях практически весь вступил в силу за исключением двух положений. Первое – это норма о новых сроках вступления обязательных требований в силу (один раз в шесть месяцев). И второе – создание реестра обязательных требований.

Разработку реестра обязательных требований ведет Правительство РФ. Он должен появиться к 1 марта 2021

**В целях обеспечения систематизации обязательных требований и информирования заинтересованных лиц создается реестр обязательных требований, содержащий перечень обязательных требований, информацию об установивших их нормативных правовых актах, сроке их действия**

года. Реестр создается для того, чтобы весь массив обязательных требований, как новых, так и старых, избежавших гильотины, был заранее известен как бизнесу, так и проверяющим органам. Это исключит случаи, когда инспектор приходит с проверкой о соблюдении обязательных требований, о которых предприниматель может даже не догадываться. При этом особый порядок исключения требований из реестра будет урегулирован после выхода соответствующего постановления правительства.

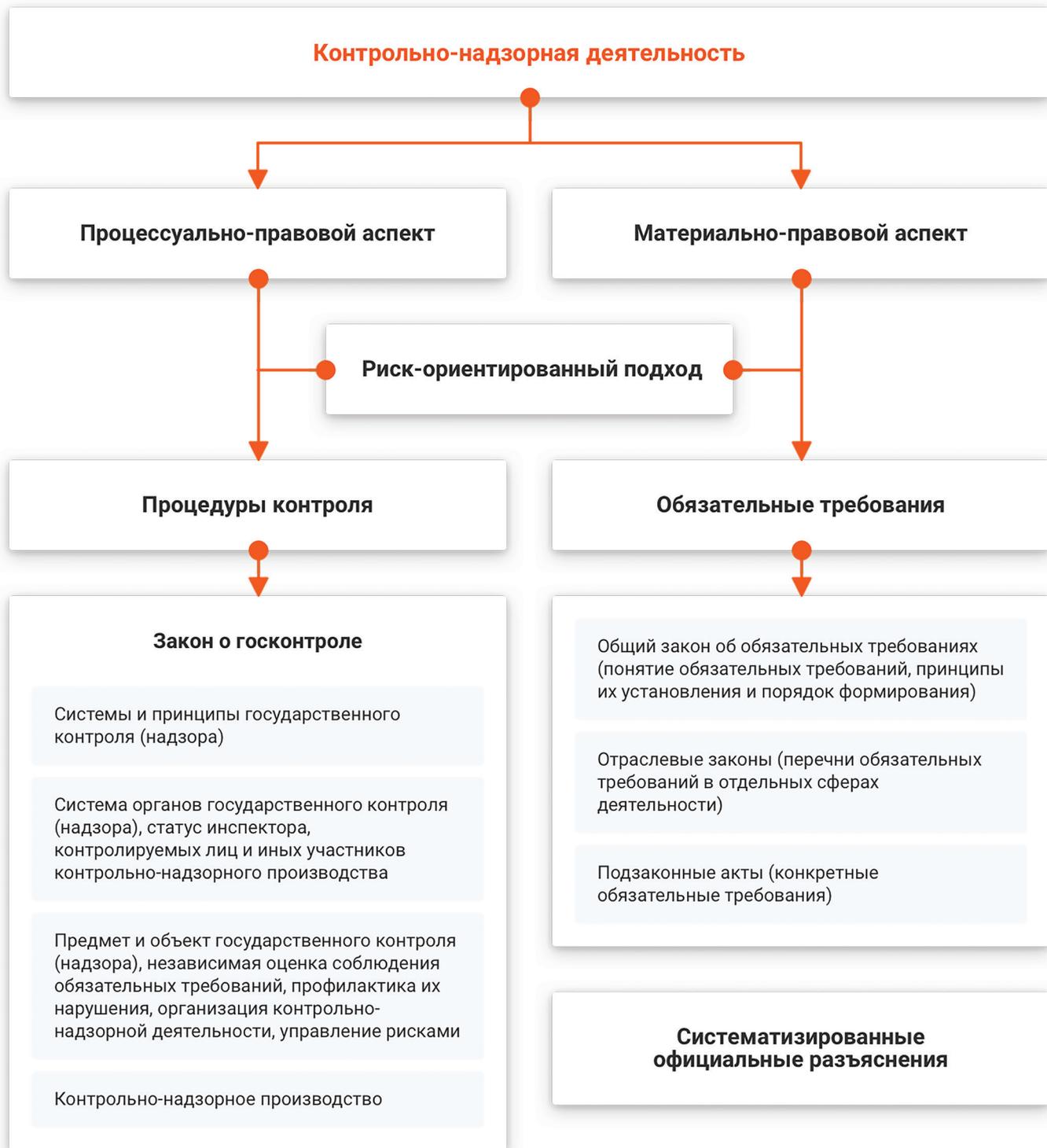
Как уже было отмечено, механизм «регуляторной гильотины» предполагает не только отмену устаревших нормативно-правовых актов, но и разработку современной модели правового регулирования (Рисунок 1).

### **Официальные комментарии**

Директора Департамента государственной политики в области автомобильного и городского пассажирского транспорта Минтранса России Алексея Бакирея зачастую приглашают на различные автотранспортные форумы, где участники просят его прокомментировать те или иные вопросы. В последнее время на мероприятиях, которые, как правило, проходят в режиме онлайн, нередко задавали вопросы, касающиеся «регуляторной гильотины». Отвечая на них, Алексей Бакирей подчеркнул, что по состоянию на 1 января 2021 г. нельзя допустить пробела в правовом регулировании. «Мы не должны оказаться в ситуации, когда 1 января 2021 года будем без должного правового регулирования, чтобы это не повлияло, в первую очередь, на безопасность перевозок и на вопросы, связанные с организацией бизнеса», – сказал он на форуме «Грузовики и дороги», прошедшем 1 октября 2020 г. Речь идет о принятии новых подзаконных нормативно-правовых актов.

Он отметил, что все документы, которые рассматриваются в рамках «регуляторной гильотины», проходят через рабочую группу, куда входят представители и ассоциаций, и организаций, а также специальную подкомиссию, которая создана на площадке правительства.

Рисунок 1.



При этом никто не отменял и процедуру оценки регулирующего воздействия рассматриваемых документов, которую проводит Минэкономразвития.

В рамках проводимой реформы рассматривался целый комплект документов, в частности, в отношении приказов Минтранса России № 36 и № 273, регулирую-

ющих вопросы тахографии; целый пакет приказов по ЕСТР; блок вопросов, касающийся осуществления грузовых перевозок; порядок профессионального отбора и определения профессиональных требований к работникам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки.

«С учетом новых подходов по формулированию обязательных требований и того, что еще в прошлом году была предложена новая модель правового регулирования отрасли, нами были подготовлены два базовых законопроекта, которые систематизируют правовое регулирование, исторически сложившееся в сфере автомобильного транспорта», – проинформировал Алексей Бакирей.

«Имеется в виду то, что в настоящее время отсутствует федеральный закон, который имел бы такой кодифицирующий характер по сравнению с другими транспортными отраслями, позволяющий увязать разные аспекты правовых отношений, которые сложились на

автомобильном транспорте. Например, в авиации есть Кодекс воздушного транспорта, который регулирует все правоотношения в этой сфере. На железнодорожном транспорте, на который мы сейчас ориентируемся, есть Закон о железнодорожном транспорте, Устав железнодорожного транспорта и целый ряд поддерживающих подзаконных актов. На автомобильном транспорте такого основополагающего закона нет, но есть Устав автомобильного транспорта», – пояснил он.

В связи с тем, что Закона об автомобильном транспорте нет, то целый ряд вопросов регулируется либо самостоятельными законами, либо они «погружены» в иные специальные законы, например, в Федеральный закон

№ 196-ФЗ о безопасности дорожного движения. Но при этом периодически возникают проблемы регулирования – приходится решать, куда «погрузить» ту или иную правовую норму.

Для решения этих проблем подготовлен проект федерального закона с базовым названием: «Об автомобильном транспорте и городском наземном электрическом транспорте», который по аналогии с железнодорожным регулированием будет содержать определенную совокупность как прямых норм, так отсылочных и бланкетных.

«Мы не планируем кодифицировать на данном этапе все нормы автомобильного транспорта в одном законе, отменять Федеральный закон № 220-ФЗ, который регулирует пассажирские перевозки на автотранспорте, либо ликвидировать закон, регулирующий сферу деятельности такси. Мы не планируем ликвидировать Устав автомо-

бильного транспорта. Новый закон будет содержать ряд отсылочных норм, в том числе и на Устав автомобильного транспорта. Вместе с тем Устав предлагается очистить от всего того, что не связано с гражданско-правовыми отношениями. В отношении целого ряда норм, которые сегодня отрегулированы на уровне актов Правительства, предлагаем поднять это регулирование на уровень федерального закона», – добавил Алексей Бакирей.

«Наша задача – до 1 января 2021 года обеспечить принятие всех нормативно-правовых актов, которые должны прийти взамен тем актам, которые действовали на протяжении последних десятилетий», – подчеркнул директор департамента.

**Тот массив актов, который будет принят и вступит в силу с 1 января 2021 года, позволит плавно перейти к новому регулированию автотранспортной отрасли. Но это не означает, что новые правовые акты будут неприкасаемыми, в ходе их действия они будут подвергаться анализу, при необходимости в них будут вноситься изменения**





Такая работа проводится во многих отраслях экономики. Но в сфере автомобильного транспорта – это практически полная замена действующих правовых актов.

«Мы с оптимизмом смотрим в будущее и не допустим пробела в правовом регулировании. Тот массив актов, который будет принят и вступит в силу с 1 января 2021 года, позволит плавно перейти к новому регулированию автотранспортной отрасли. Но это не означает, что новые правовые акты будут неприкасаемыми, в ходе их действия они будут подвергаться анализу, при необходимости в них будут вноситься изменения», – сказал Алексей Бакирей.

Ситуация в сфере «регуляторной гильотины» меняется довольно быстро. И уже 28 октября 2020 г., выйдя на связь в режиме онлайн с участниками видеоконференции Российского автотранспортного союза, Алексей Бакирей проинформировал, что 26 октября 2020 г. было издано Постановление Правительства РФ, которое отменяет все акты, на которых зиждется правовое регулирование на транспорте – акты правительства Российской Федерации и акты Минтранса России.

«К сожалению, отсутствие этого документа сдерживало принятие и государственную регистрацию приказов, которые регулируют деятельность автомобильного транспорта. Но сегодня причины для формального отказа Минюста России в регистрации приказов Минтранса России нет», – отметил Алексей Бакирей.

Одним из первых приказов Минтранса России, принятым в рамках «регуляторной гильотины» и зарегистрированным 30.10.2020 г. Минюстом России, стал приказ от 11 сентября 2020 г. № 368 «Об утверждении обязательных реквизитов и порядка заполнения путевых листов», который с 1 января 2021 года приходит на смену действующему в настоящее время (см. «АТ» № 10, с. 62).

А. Бакирей сообщил, что в рамках «регуляторной гильотины» будет издано 30 приказов, из них, по состоянию на 28 октября 2020 г., 27 уже находились в Минюсте России. Часть приказов касается грузовых перевозок,

часть – пассажирских, а некоторые приказы являются универсальными и относятся как к грузовым, так и пассажирским перевозкам.

Директор департамента обратил внимание, что в части грузовых перевозок переиздаются приказы, касающиеся международных автомобильных перевозок.

Кроме того, в рамках «регуляторной гильотины» предполагается издание девяти Постановлений Правительства РФ, шесть из них уже издано и подписано Председателем Правительства РФ, три находятся на завершающей стадии работы. Один из них придет на замену Постановления Правительства от 15.04.2011 г. № 272 «Правила перевозок грузов автомобильным транспортом».

Но на сегодня есть еще два неурегулированных вопроса. Один из них касается перевозки скоропортящихся грузов, по которому проходит активная дискуссия с грузоотправителями, которые выражают желание возложить всю ответственность за качество перевозимого груза на перевозчика.

И второй вопрос касается внедрения электронной транспортной накладной. Элементы этого регулирования уже закладываются в соответствующее Постановление Правительства РФ.

Алексей Бакирей обратил внимание, что не все новые нормативно-правовые акты вступают в силу 1 января 2021 года, некоторые из них вступают в действие позже. «Некоторые нормы прописать на уровне акта Правительства РФ не удастся, поэтому ряд позиций предусматриваются для их раскрытия в рамках Федерального закона, проект которого называется «Об автомобильном транспорте и городском наземном электрическом транспорте», – еще раз подчеркнул директор Департамента государственной политики в области автомобильного и городского пассажирского транспорта Минтранса России.

Напомним, проект данного закона уже подготовлен и в настоящее время находится на стадии обсуждения.