

*Пономарев Александр Евгеньевич,
магистрант 2 курса Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России), РФ, г. Москва*

**«РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА» В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ
СРЕДСТВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ
СТАБИЛЬНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ**

***Аннотация:** В данной работе механизм «регуляторной гильотины» рассматривается как специфический правовой инструмент государственного воздействия на инвестиционную сферу, обладающее существенной спецификой по сравнению с инструментами прямой поддержки инвесторов. Автором исследуются институциональные недостатки данного механизма, которые дестабилизируют правовую среду инвестиционной деятельности: формальная модификация обязательных требований, расширительная интерпретация «белого списка», недостаточность доказательственной основы, исключительные полномочия регулятора в формировании требований и потенциальное усиление регуляторной нагрузки. Обосновывается заключение, что при отсутствии нормативного закрепления процессуальных гарантий данный инструмент не в состоянии обеспечить системное уменьшение административных препятствий для участников инвестиционной деятельности. В этой связи предлагаются конкретные меры по корректировке нормативно-правовой базы, регламентирующей обязательные требования.*

***Ключевые слова:** регуляторная гильотина, обязательные требования, инвестиционная деятельность, «Гильотина 2.0».*

***Annotation:** This paper examines the "regulatory guillotine" mechanism as a specific legal instrument of state intervention in the investment sphere, noting its distinct characteristics compared to direct investor support measures. The author*

analyzes the institutional flaws of this mechanism that destabilize the legal environment for investment activities: the formalistic modification of mandatory requirements, the expansive interpretation of the "whitelist," an insufficient evidentiary basis, the regulator's exclusive authority to formulate requirements, and the potential for an increased regulatory burden. The study concludes that, in the absence of statutory procedural safeguards, this mechanism fails to ensure a systemic reduction of administrative barriers for investment participants. Accordingly, specific measures are proposed to adjust the regulatory framework governing mandatory requirements.

Keywords: *regulatory guillotine, mandatory requirements, investment activity, «Guillotine 2.0».*

Реформа обязательных требований, известная как «регуляторная гильотина», представляет собой одно из крупнейших преобразований в области государственного регулирования экономики за последние десять лет. Ее концептуальные основы заложены Указом Президента Российской Федерации от 26.02.2019 № Пр-294 «Перечень поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 года», а нормативное закрепление осуществлено посредством принятия федеральных законов от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Именно вышеуказанные акты определили правовые и организационные основы для формирования и оценки применения требований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Для инвестиционной сферы рассматриваемая реформа значима, поскольку избыточность и нестабильность обязательных требований в доктрине

и практике признаются фактором, снижающим инвестиционную

привлекательность. Устранение устаревших и дублирующих норм, обеспечение предсказуемости регулирования и внедрение риск-ориентированного подхода в контроле напрямую влияют на издержки инвесторов, сроки реализации проектов и решения о капиталовложениях. В данном контексте инициаторы «регуляторной гильотины» рассматривали её не исключительно как механизм сокращения избыточного нормативного давления, но и как фактор, стимулирующий приток капиталовложений в экономику.

Официальные результаты первого этапа реформы демонстрируют масштабную работу: в общей сложности было проанализировано около 300 тысяч правовых норм. Из этого массива 143 тысячи норм признаны утратившими силу, 120 тысяч – сохранены в действующем виде, а 55 тысяч – введены заново. Кроме того, отменено более 12 тысяч устаревших актов, относящихся к советскому и российскому периодам, при этом принято 447 новых нормативных документов. По данным официальных источников, экономический эффект для бизнеса составил порядка 200 миллиардов рублей, а суммарный положительный результат от изменений в сфере разрешительной деятельности оценивается в свыше 900 миллиардов рублей. Согласно результатам опросов, более половины представителей предпринимательского сообщества дали позитивную оценку проведённой реформе. Эти количественные показатели и оценки свидетельствуют о системном характере проведённых преобразований и их влиянии на деловой климат.

При этом за внешне благополучными количественными индикаторами сохраняются системные юридические дефекты, которые не позволяют квалифицировать нынешнюю правовую модель как действенный инструмент, гарантирующий устойчивость инвестиционного нормотворчества. Настоящее исследование рассматривает роль «регуляторной гильотины» в системе правовых средств, применяемых государством при регулировании инвестиционной деятельности, а также диагностирует ключевые недостатки, связанные с её стабильностью и практической результативностью.

Основы принципа «регуляторной гильотины» заложены в Швеции в 1980 г., как инструмента устранения норм, препятствующих развитию бизнеса и привлечению инвестиций. Впоследствии данную идею подхватили другие страны: в Мексике, в частности, данный инструмент применялся в процессе согласования Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) с целью сокращения трудоемких регуляторных препятствий. После азиатского финансового кризиса 1997 г. в Южной Корее за одиннадцать месяцев проведена ревизия нормативной базы, в результате которой аннулированию подверглось около половины из шести тысяч действовавших правил. Эти меры способствовали притоку иностранных инвестиций и созданию миллиона новых рабочих мест. Аналогичная практика реализована в Венгрии в девяностых годах двадцатого века при переходе к рыночной экономике, а также в Хорватии в рамках проекта HITROREZ в период с 2006 по 2007 гг¹.

Российская модель реформы переняла базовую идею – единовременный пересмотр массива обязательных требований с отменой тех, которые не соответствуют критериям необходимо и обоснованности, однако придала ей специфическую правовую форму, закрепленную в законодательстве об обязательных требованиях.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательных требованиях) определил правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Согласно части 1 статьи 1 Закона об обязательных требованиях обязательными требованиями являются содержащиеся в нормативных правовых актах требования, которые связаны с осуществлением

¹ Александров, О. В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования // Торговая политика. 2019. № 1. С. 68–83.

предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы².

Статья 3 Закона об обязательных требованиях закрепила принципы установления и оценки применения обязательных требований, среди которых: законность; обоснованность; правовая определённость и системность; открытость и предсказуемость. Принцип правовой определённости означает, что содержание обязательных требований должно быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам³.

Значимой для инвестиционной деятельности является статья 15 Закона об обязательных требованиях, установившая, что с 01.01.2021 г. несоблюдение требований, содержащихся в актах, вступивших в силу до 01.01.2020 г., не может являться основанием для привлечения к административной ответственности, если они не были отменены или признаны недействующими в рамках «регуляторной гильотины».

Частью 3 статьи 15 Закона об обязательных требованиях закреплено – независимо от того, признаны ли утратившими силу соответствующие акты, с 01.01.2021 г. несоблюдение содержащихся в них требований не может являться основанием для привлечения к административной ответственности, если они вступили в силу до 01.01.2020 г. Часть 4 статьи 15 Закона об обязательных требованиях предусматривает право Правительства Российской Федерации определить перечень нормативных правовых актов, в отношении которых положения частей 1, 2 и 3 не применяются. Именно это

² Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

³ Там же.

полномочие стало правовой основой для формирования «белого списка» — перечня актов, выведенных из-под действия «гильотины»⁴.

Однако наиболее существенная проблема заключается в формальном подходе к ее осуществлению: обновление нормативной базы не сопровождается фактическим пересмотром содержания обязательных требований. Иными словами, регулятор, действуя в условиях жестких директивных сроков применил подход механического переноса, когда существующий массив требований включается в новый рамочный документ и впоследствии направляется на процедуру «регуляторной гильотины». Внешняя оболочка процедуры воспринимается как упразднение устаревших и дублирующих норм, однако фактически они лишь сохраняются под иным наименованием.

Для инвестора, реализующего проект в лицензируемой области, подобная трансформация означает, что административные издержки не снижаются. Данный недостаток носит системный характер: он отражает институциональное противоречие между заявленной целью дерегулирования и сохранением исключительного права регулятора на формирование состава обязательных требований.

С этим дефектом тесно связана проблема правового режима «белого списка», который представляет пример того, как механизм, задуманный, как инструмент дерегулирования, трансформируется в средство выборочного сохранения регулирования. Поскольку Закон об обязательных требованиях не содержит исчерпывающих критериев для включения актов в перечень, федеральные органы исполнительной власти получили возможность исключать из-под действия «гильотины» документы, по которым не было достигнуто согласие в рабочих группах. При этом сфера применения механизма ограничивалась правительственным перечнем видов контроля.

⁴ Там же.

Статистика подтверждает масштаб: из 11 600 отменённых актов лишь 10,5% содержали оцениваемые обязательные требования, 70% актов, находившихся под государственным контролем, не были затронуты реформой, а 6% вообще не попали в её орбиту. Сопоставление ведомственных перечней

с «белым списком» показывает, что минимум десять «старых» актов указаны в перечнях по видам контроля, не соответствующим «белому списку».

В качестве иллюстрации можно привести Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 584⁵. Данный нормативный акт устанавливает обязательные требования, распространяющиеся на целый ряд отраслей, однако

в соответствующий перечень он включён только в части, касающейся надзора за оборотом медицинских изделий. Подобная ситуация порождает для инвестора существенную правовую неопределённость, что прямо противоречит положениям статьи 3 Федерального закона № 247-ФЗ. Указанная статья закрепляет принципы формирования и применения обязательных требований, и частичное включение акта в перечень нарушает эти принципы. Следовательно, инвестор не может достоверно определить полный объём своих обязательств, поскольку часть требований акта не имеет официального статуса в реестре, но продолжает фактически применяться в других сферах. Это создаёт риск привлечения к ответственности за несоблюдение правил, которые формально не были установлены в установленном порядке.

Судебная практика по вопросам, связанным с применением «регуляторной гильотины», остается ограниченной, что свидетельствует о ее специфике.

⁵ Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности: постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 (ред. от 11.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3823.

В деле № А33-16977/2023⁶ суды, опираясь на статью 15 Закона об обязательных требованиях и постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»⁷, признали недействительными требования Роспотребнадзора, основанные на отдельных положениях СанПиН 2.1.8/2.2.4.1383-03 и СанПиН 2.1.8/2.2.4.1190-03, в связи с их утратой силы. Арбитражный суд Красноярского края в рамках производства по делу № А33-26354/2024 встал на сторону ООО «Технология СБ», признав неправомерным отказ в предоставлении санитарно-эпидемиологического заключения⁸. В другом споре (№ А33-2180/2024) суд пришел к выводу, что исполнение судебного решения не подпадает под категорию «обязательных требований», регламентируемых Законом об обязательных требованиях⁹. Как следствие, положения части 3.1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и постановления Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях

⁶ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 11.05.2025 по делу № А33-16977/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов...: постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 (ред. от 26.12.2025) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 471.

⁸ Решение Арбитражного суда Красноярского края от 07.04.2025 по делу № А33-26354/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Решение Арбитражного суда Красноярского края от 11.04.2024 по делу № А33-2180/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

организации

и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» в данном контексте не применимы. Иная позиция была выражена в деле № А32-38086/2021¹⁰: апелляционная инстанция отвергла аргумент о неприменимости статьи 15 Закона об обязательных требованиях, указав на ошибочность трактовки норм. Суд подчеркнул, что отмена требований, вступившая в силу с начала 2021 г., не затрагивает правила СОПМ, закрепленные приказом Мининформсвязи от 16.01.2008 № 6 «Об утверждении Требований к сетям электросвязи для проведения оперативно-разыскных мероприятий. Часть I. Общие требования». В правовой доктрине подчеркивается необходимость судебного надзора за ведомственными актами на предмет их соответствия принципам законодательства об обязательных требованиях.

Вместе с тем эффективность процедуры «регуляторной гильотины» не может быть оценена без надлежащего анализа ее доказательственной базы. Эффективность «регуляторной гильотины» невозможно объективно верифицировать из-за отсутствия глубокой доказательной базы: для большинства отраслей не проводились расчеты затрат на выполнение обязательных требований. Регулятор оперирует лишь статистикой отмененных актов, что не позволяет доказать снижение финансовой нагрузки на инвестиционные проекты. В научной среде подчеркивается, что «гильотина» проигрывает процедуре оценки регулирующего воздействия в плане репрезентативности, хотя и ускоряет согласование документов.

Кроме того, критическим дефектом выступает сохранение монополии регулятора на создание норм. Аналитика Российского союза промышленников и предпринимателей подтверждает, этап системного проектирования целевых моделей регулирования был фактически проигнорирован: новые структуры носили формальный характер, а участники рабочих групп были лишены

¹⁰ Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 02.11.2021 по делу № А32-38086/2021 // СПС «КонсультантПлюс»

реальных рычагов влияния на концептуальную составляющую¹¹. Несмотря на право вето, инициатива и архитектура обязательных требований оставались прерогативой государства. Дефицит времени также играл против бизнеса: опасаясь правового вакуума, эксперты были вынуждены соглашаться на неоптимальные нормы. В итоге инвестиционное сообщество оказалось отстранено от формирования правил, определяющих параметры их деятельности. Более того, в ряде случаев эффект «гильотины» оказался обратным: при пересмотре лицензирования ужесточение норм затронуло 13% положений, тогда как смягчение — лишь 25%. Ученые также указывают на избирательный характер реформы, ставящий под сомнение её общую эффективность [15, с. 228]. Таким образом, формализация процедур без трансформации институционального взаимодействия государства и предпринимателей не обеспечивает реального снижения административного давления.

Осознание неэффективности результатов начального этапа реформы стало импульсом для старта в 2024 г. инициативы «Гильотина 2.0». Данный механизм сфокусирован на снижении административной нагрузки, оптимизации временных затрат и упрощении процедур согласования для конкретных инвестиционных проектов, опираясь на запросы предпринимателей. Переход

к адресному регулированию проявился в отраслевой инвентаризации по таким направлениям, как строительство образовательных учреждений, перепрофилирование помещений, возведение медицинских центров, развитие аэродромной инфраструктуры и гостиничного бизнеса. На текущий момент пересмотрено порядка 400 норм; к примеру, период согласования земельных участков для отелей сократился вдвое. Тем не менее, критический анализ показывает, что «Гильотина 2.0» сохраняет системные изъяны предшествующего этапа. Основными барьерами остаются доминирующая

¹¹ Аналитический доклад РСПП «Обязательные требования» за 2023 год. М. : РСПП, 2023. 120 с.

роль регулятора в формировании требований, дефицит эмпирических данных для обоснования норм и непрозрачность формирования «белых списков». Бизнес-сообщество настаивает на распространении принципов новой регуляторики на законотворческий процесс и критикует практику, при которой Минэкономразвития России выступает одновременно и разработчиком актов, и органом, выдающим по ним заключения. Несмотря на то, что точечный подход помогает решать частные задачи, он не устраняет фундаментальную правовую неопределенность и создает угрозу фрагментарного регулирования.

Учитывая изложенное, результативность «регуляторной гильотины», как инструмента правовой стабильности инвестиционного климата зависит не от масштабов отмены нормативных правовых актов, а от качества доказательной базы, подтверждающей целесообразность сохранения или аннулирования конкретных предписаний. Под «доказательным регулированием» в настоящей работе понимается алгоритм пересмотра обязательных требований, базирующийся на верифицируемых данных о влиянии норм на бизнес-издержки и возможности достижения публичных целей менее затратными методами. Без такой базы легитимность «гильотины» опирается лишь на административный ресурс.

Таким образом, на основе проведенного анализа предлагаются следующие меры:

- 1) законодательно закрепить требование об обязательном расчете отраслевых издержек при пересмотре норм, влияющих на инвестиции, как необходимое условие для включения акта в процесс «гильотины»;
- 2) расширить компетенции рабочих групп, наделив их правом не только блокировать некачественные акты, но и самостоятельно инициировать альтернативные проекты, что позволит нивелировать монополию регулятора;
- 3) установить жесткий перечень критериев для включения актов в «белый список» с обязательным публичным обоснованием каждого такого решения;

4) распространить стандарты новой регуляторной среды на поправки к законопроектам;

5) увеличить временной интервал для проведения оценки регулирующего воздействия, так как текущий трехдневный срок не позволяет провести полноценный анализ затрат.

Таким образом, текущая модель «регуляторной гильотины» как инструмента госрегулирования инвестиций не справляется с задачей обеспечения предсказуемости правовой среды. Выявленные институциональные изъяны – от формального подхода к пересмотру требований до злоупотребления «белыми списками» и сохранения ведомственной монополии – имеют системный характер и не могут быть нивелированы частными процедурными правками. Без внедрения жестких процессуальных гарантий, требующих верифицируемого обоснования для любого изменения регуляторики, механизм продолжает генерировать правовую неопределенность, сдерживающую инвестиционную активность. Следовательно, переход к модели доказательного регулирования является критически важным условием результативности «гильотины». В работе обоснован комплекс мер, включающий обязательную оценку отраслевых издержек, расширение компетенций рабочих групп и ужесточение критериев для «белых списков». Данная система гарантий призвана трансформировать процесс снижения административных барьеров из декларативного в прикладной.

Список литературы:

1. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

2. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5008.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.10.2026) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

4. О мерах по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности: Указ Президента РФ от 26.02.2019 № Пр-294 // СПС «КонсультантПлюс».

5. Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности: постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 (ред. от 11.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3823.

6. Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов...: постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 (ред. от 26.12.2025) // Собрание законодательства РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 471.

7. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 04.10.2026) // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

8. Об утверждении Требований к сетям электросвязи для проведения оперативно-разыскных мероприятий. Часть I. Общие требования: приказ Мининформсвязи РФ от 16.01.2008 № 6 // Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 8.

9. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 02.11.2021 по делу № А32-38086/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 11.05.2025 по делу № А33-16977/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

11. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 07.04.2025 по делу № А33-26354/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

12. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 11.04.2024 по делу № А33-2180/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

13. Александров, О. В. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования / О. В. Александров // Торговая политика. — 2019. — № 1. — С. 68–83.
14. Аналитический доклад РСПП «Обязательные требования» за 2023 год. — Москва : РСПП, 2023. — 120 с.
15. Винницкий, А. В. Нераскрытый потенциал судебного нормоконтроля в свете Закона об обязательных требованиях / А. В. Винницкий, И. Н. Харинов // Российское право: образование, практика, наука. — 2022. — № 6. — С. 82–94.
16. Ляликов, А. А. Оценка регулирующего воздействия и «регуляторная гильотина» как институциональные формы участия бизнес-сообщества в совершенствовании нормативного правового регулирования в России / А. А. Ляликов // Вестник университета. — 2022. — № 9. — С. 15–22.
17. Нестеров, Е. А. От «регуляторной гильотины» к современной системе контроля (надзора) / Е. А. Нестеров // Труды Института государства и права РАН. — 2025. — Т. 20, № 6. — С. 117–140.
18. Переседов, А. М. Принципы установления и оценки применения обязательных требований: проблемы и возможные перспективы развития / А. М. Переседов // Вестник Нижегородского университета. — 2026. — № 3. — С. 45–58.
19. Черкасов, К. В. К вопросу об эффективности существующей системы обязательных требований / К. В. Черкасов, А. М. Переседов // Вестник Томского государственного университета. — 2025. — № 519. — С. 224–234.