

**Илья Ильич Кучеров,**  
*первый заместитель директора  
Института законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации*

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации готовится встретить свой 100-летний юбилей. Образованный в 1923 г. Институт стал одним из ведущих центров отечественной правовой науки. Сформировавшиеся в нем научные школы всегда обращались к самой актуальной проблематике. При этом их отличали преемственность и стремление опираться на достижения предшествующих поколений исследователей.

Не является исключением административно-правовая наука. Соответствующая научная школа развивается в Институте с первых десятилетий его образования. Представители Института стояли у истоков ее возрождения в СССР. Становление и развитие учения о правовой основе государственного управления, административном законодательстве и административном процессе связаны с именами таких видных советских юристов, как *С.С. Студеникин, В.А. Власов, В.И. Попова, В.С. Пронина* и другие. Заложенные ими традиции и в наши дни поддерживаются *Ю.А. Тихомировым, А.Ф. Ноздрачевым* и всем коллективом отдела административного законодательства и процесса Института.

Исследования, проводимые в Институте в области административного права, всегда отличались актуальностью, научной новизной, неразрывной связью с законотворчеством и правоприменением, преемственностью научных позиций. Прогнозы развития государственного управления, нашедшие отражение в издаваемых Институтом концепциях развития российского законодательства, заложили базис многих реформ в следующих сферах общественной жизни: разрешительная и контрольно-надзорная деятельность, административная ответственность и административная юрисдик-

ция, компетенция органов исполнительной власти, административные процедуры и административные регламенты.

Административное право является опорой всего публично-правового блока и фундаментом системы публичной власти. Оно призвано обеспечивать организацию и деятельность государственных институтов, регламентировать самые разнообразные социально-экономические процессы, опосредующие общественное развитие. Залогом эффективности и результативности государственного воздействия на общественные отношения и деятельность органов государственной власти является научно обоснованная, ориентированная на защиту конституционных ценностей и отражающая баланс частных и публичных интересов регуляторная политика.

Именно регуляторная политика выступает одним из направлений реформирования государственного управления в настоящее время. Она опосредуется самым широким спектром средств и форм государственного воздействия на национальную экономику, включая различные обстоятельства допуска на рынки товаров, работ и услуг, введение обязательных требований, регламентацию разрешительных и контрольно-надзорных процедур, установление для хозяйствующих субъектов запретов, ограничений и преференций.

Регуляторная политика государства нуждается в глубоком и всестороннем научном обосновании. Однако современное российское законодательство в данной сфере во многом остается «реактивным». Оно формируется и реализуется не в качестве результата продуманной и всесторонне взвешенной государственной позиции, а как ответ власти на отдельные обстоятельства. Не имея согласованного целеполагания, такая реакция государства носит разнонаправленный характер, а деятельность органов государственного управления по регуляторным вопросам остается не скоординированной. Общим итогом данной ситуации становится множество законодательных коллизий и пробелов.

Поиск оптимальной модели регуляторной политики государства — современный международный тренд. Ни одно развитое государство мира не обошло своим вниманием модернизацию воздействия государственного аппарата, прежде всего на экономическую деятельность. Задача регуляторной политики сегодня — правовое обеспечение позитивных трансформационных процессов в обществе, государстве и экономике.

Мировой опыт формирования и реализации научно обоснованной регуляторной политики государства показывает, что такая практика применяется в ответ на увеличение объемов и повышение сложности стоящих перед ним задач, что приводит к чрезмер-

ным социальным затратам и издержкам. Учитывая опыт проведения регуляторных реформ в ряде зарубежных стран, целесообразным представляется введение обязательного анализа влияния новых регуляторных актов на развитие предпринимательской деятельности. Такой анализ предполагает проведение консультаций с заинтересованными сторонами при подготовке проектов регуляторных актов, а также наличие системы мониторинга и оценки осуществления государственной регуляторной политики в целом во всех отраслях экономики и в социальной сфере.

В полной мере потенциал указанного подхода к формированию и осуществлению регуляторной политики реализован лишь в нескольких странах (США, Великобритания). Большинство государств, включая Российскую Федерацию, пока только признают принципы регуляторной политики, которая направлена на непосредственное повышение качества регуляторной среды путем обеспечения интегрированного подхода к использованию регуляторных инструментов, процедур и институтов. Так, опыт проведения соответствующих реформ свидетельствует, что их эффективность зависит от полноты и четкости сложившейся в том или ином государстве системы государственной регуляторной политики, которая является неотъемлемым элементом национальной государственной политики, и поэтому должна формироваться с учетом интересов всех сфер общественно-экономического бытия в стране. Ни одно современное государство не обошла необходимость модернизации властного воздействия на экономическую сферу. Не является исключением и Российская Федерация, где последние несколько лет осуществляется соответствующая реформа, промежуточные итоги которой призвана оценить Конференция.

Институт активно участвовал в проведении административной реформы 2003–2004 гг., анализировал функции федеральных органов исполнительной власти, их предметы ведения и полномочия. В результате данной реформы была выстроена современная система федеральных органов исполнительной власти. Настоящий этап реформирования государственного аппарата, ориентированный на воздействие исполнительной власти на экономическую деятельность, предполагает в том числе выход научного познания на новый уровень и формирование актуальных теорий и концепций, не просто заимствованных за рубежом, а отражающих исторический процесс генезиса российской государственности.

Данный научный форум посвящен регуляторной политике, ее отражению в российском и зарубежном законодательстве и направлен на апробацию современных административно-правовых

*Илья Ильич Кучеров*

концепций, лежащих в основе административной реформы, преобразований в области государственной службы, разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, законодательства об административных правонарушениях, об административном судопроизводстве и административной юрисдикции.

Конференция продолжает цикл мероприятий Института, начатых еще в 2001 г. и связанных с формированием современной теории административного права («Модернизация административного права», «Соотношение правоохранительной и контрольно-надзорной функций государства», «Проблемы совершенствования административного законодательства в контексте обеспечения эффективности и результативности государственного управления», «Актуальные проблемы совершенствования законодательства по вопросам кадрового обеспечения системы государственного управления», «Современные приоритеты модернизации административного законодательства», «Эволюция административной ответственности в России» и т.д.).

Время проведения Конференции выбрано не случайно: 2020 г. стал переломным. Конституционные преобразования, связанные с трансформацией всей системы публичной власти, в том числе с изменением роли и места Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в ней, с наделением конституционным статусом Государственного совета, с законодательным завершением реформы контрольно-надзорной деятельности, проведением «регуляторной гильотины», будут способствовать преодолению указанных выше противоречий и формированию единой эффективной регуляторной политики Российской Федерации.

*Алексей Игоревич Херсонцев,  
статс-секретарь — заместитель Министра  
экономического развития Российской Федерации*

## **ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО**

Рад приветствовать участников и гостей Международной научно-практической конференции «Управление через право» на тему: «Регуляторная политика — отражение в российском и зарубежном административном праве», проводимой Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Модель регуляторной политики, ее проработка как на законодательном, так и на практическом уровнях несомненно требуют пристального внимания.

Регуляторная политика в России за последние десятилетия проделала большой путь. В этот период были внедрены механизмы, которые позволяют осмысленно подходить к появлению новых норм и фильтровать избыточные требования к бизнесу и экономике и связанные с этими требованиями административные и финансовые издержки. Речь идет о проведении оценки регулирующего воздействия проектов правовых актов, фактического воздействия принципиально новой процедуры — анализа применения обязательных требований. Указанные механизмы покрывают все стадии жизненного цикла правовых норм и обязательных требований — от их проектирования до ретроспективной оценки применения и признания утратившими силу.

Катализатором регуляторной политики стали не только нормативные и программные документы, но и системные вопросы регулирования экономической деятельности.

В прошлом году вместе с активной работой по антикризисной повестке продолжалась системная работа по улучшению делового климата посредством масштабной регуляторной реформы. Несмотря на всю сложность деятельности в области совершенствования регуляторной политики в 2020 г. пройдены ключевые вехи и приняты два базовых закона — «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О государственном контроле (надзоре) и

муниципальном контроле в Российской Федерации». Эти законы закладывают долгосрочную систему, принципы и процедуры установления регулирования и его последующих проверок.

Модель регуляторной политики, к реализации которой мы стремились и продолжаем стремиться, заключается в том, чтобы обязательные требования соблюдались, а количество контрольных мероприятий минимизировалось, обеспечивая и сохраняя необходимый баланс между интересами государства, населения и хозяйствующих субъектов.

Достижение указанной цели в 2020 г. обеспечила в том числе реализация механизма «регуляторной гильотины», благодаря которому в рамках совместной работы в формате рабочих групп с представителями бизнеса общее количество отмененных нормативных правовых актов составило порядка 12 000, а принятых и вступивших в силу с 1 января 2021 г. 447.

Важнейшими направлениями дальнейшей работы являются:

- формирование реестра обязательных требований;
- проведение оценки применения обязательных требований;
- совершенствование процесса оценки регулирующего воздействия проектов актов.

Рассчитываем, что в ходе сегодняшнего мероприятия и дискуссии будут выработаны предложения по нормативному, методическому и научному сопровождению регуляторной политики.

Желаю успехов всем участникам Конференции, уверен, что организаторы подготовили интересную и познавательную программу!