

ПРАВИЛО ОТМЕНЫ СОРАЗМЕРНОГО ТРЕБОВАНИЯ  
КАК СРЕДСТВО «УМНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ»\*

И. А. Усенков

Волгоградский государственный университет

Поступила в редакцию 20 февраля 2022 г.

**Аннотация:** рассматриваются законодательные основы и опыт применения правила отмены соразмерного требования в России и некоторых зарубежных странах. Данное средство дерегулирования не получило своей окончательной формы и однозначной оценки: положительные отзывы в последние годы сменились отрицательными, начался поиск оптимальных вариантов. Предпринята попытка проанализировать опыт закрепления и реализации правила отмены соразмерного требования в России и мире с целью оценки его перспектив и поиска наиболее эффективных вариаций, в том числе в контексте влияния на стабильность законодательства.

**Ключевые слова:** правило отмены соразмерного требования, «one-in, one-out», соразмерность норм, средства дерегулирования, стабильность законодательства.

**Abstract:** the article discusses the legislative framework and experience of applying the rule of cancellation of a proportionate requirement in Russia and some foreign countries. To date, this means of deregulation has not received its final form and unambiguous assessment: positive reviews in recent years have been replaced by negative ones, the search for optimal options has begun. The author attempts to analyze the experience of fixing and implementing the rule of repeal of a proportionate requirement in Russia and the world in order to assess its prospects and search for the most effective variations, including in the context of the impact on the stability of legislation.

**Key words:** the rule of cancellation of a proportionate requirement, "one-in, one-out", proportionality of norms, means of deregulation, stability of legislation.

Вопросы чрезмерности правового регулирования занимают все более значимое место в научной мысли<sup>1</sup>. Классические варианты ответов: оптимизация принимаемых государством решений, повышение уровня юридической техники законодателя и другие перестают быть достаточными в современной парадигме<sup>2</sup>. Альтернативное видение предлагает концепция «умного регулирования», предполагающая достижение максималь-

\* Исследование выполнено за счет средств гранта Российского научного фонда № 21-18-00484. URL: <https://rscf.ru/project/21-18-00484/>

<sup>1</sup> См.: *Власенко Н. А.* Проблема достаточности и агрессивности правового регулирования // *Юридическая наука и практика* : Вестник Нижегородской акад. МВД России. 2018. № 1 (41). С. 41–47.

<sup>2</sup> См.: *Давыдова М. Л.* Модернизация юридической техники в современном мире : закономерности и тенденции // *Вестник Волгоград. гос. ун-та. Серия 5, Юриспруденция.* 2013. № 2(19). С. 8–13.

ного правового эффекта наименее ресурсозатратным способом<sup>3</sup>. В число средств «умного регулирования» можно включить и правило отмены соразмерного требования, в зарубежном праве обычно обозначаемое как правило «one-in, one-out». Данное правило очень неоднозначно с точки зрения оценок его эффективности: оно рассматривается и как очевидно полезное, необходимое, и как популистское, при детальном рассмотрении не имеющее объективных метрик результативности. Такой резонанс позиций указывает на необходимость детального исследования проблематики с учетом накопленного эмпирического материала, в том числе в российском праве.

По своей природе правило отмены соразмерного требования нормативно: изначально его идея, рожденная в ходе дискуссии относительно реформ, проводимых с целью снижения регуляторной нагрузки в Великобритании, была с энтузиазмом воспринята государством и закреплена в праве, однако в научной литературе уже в то время оценивалась довольно скептически<sup>4</sup>. Конвенциональная, наиболее лаконичная и универсальная нормативная формулировка данного правила в его распространенной современной интерпретации («one-in, two-out») содержится в распоряжении Президента США 13771: «...всякий раз, когда исполнительный департамент или агентство (агентство) публично предлагают для уведомления и комментариев или иным образом публикуют новое постановление, они должны определить, по крайней мере, два существующих постановления, подлежащих отмене»<sup>5</sup>.

Аналогично отечественные ученые, несмотря на длительный генезис данного правила в зарубежном праве, большое число доктринальных работ, начали предметно исследовать правило отмены соразмерного требования с 2016 г., когда оно было введено в российское законодательство («...проекты актов должны предусматривать положения об отмене соразмерных требований в той же области правового регулирования...»)<sup>6</sup>. Основные научные работы по этой тематике изданы Т. Л. Рукавишниковой, И. В. Саламатиной, И. В. Сехиным, О. М. Шестоперовым. Лейтмотивом

<sup>3</sup> См.: *Gunningham N., Sinclair D. Smart Regulation*. In book: *Regulatory Theory. Foundations and applications*. Ed. by Peter Drahos, Canberra, Australia, 2017. P. 133–148.

<sup>4</sup> См.: *Helm D. Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden* : Oxford Review of Economic Policy, 2006. Vol. 22/2. P. 180.

<sup>5</sup> Executive Order 13771. URL: [https://en.wikisource.org/wiki/Executive\\_Order\\_13771](https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_13771) (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>6</sup> О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии) : постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

указанных исследований является оптимизм по отношению к будущему правила «one-in, one-out» и конструктивная критика его отечественной интерпретации.

Опубликованные начиная с 2017 г. зарубежные работы по исследуемой тематике представлены преимущественно в виде аналитической литературы от ученых-специалистов. В частности, в цитируемых ниже работах настаивают на более взвешенном подходе к применению «one-in, one-out» и предлагают свои корректировки Феличе Симонелли и Даниэль Трнка. Достаточно жестко критикует правило отмены соразмерного требования старший научный сотрудник Центра бизнеса и управления имени Моссавара-Рахмани Гарвардской школы Кеннеди Элизабет Голберг. Предлагает советы, основанные на не всегда удачном британском опыте, американским реформаторам сотрудник кафедры Р. Эвана Шарфа по общественному пониманию экономики в Институте Катона Райан Борн. Призывает сдержанно относиться к итогам работы правила во время президентства Трампа вице-президент по политике и директор по технологическим исследованиям в Институте конкурентного предпринимательства Уэйн Круз.

Сущность правила отмены соразмерного требования, на первый взгляд, логична и незамысловата: чтобы предотвратить рост числа правовых норм, необходимо при принятии одной новой нормы отменять одну из числа уже действовавших. Соответственно, для постепенного сокращения нормативного массива данное правило может быть развито в «one-in, two-out» с исключением двух норм при принятии одной. Однако при ближайшем рассмотрении возникает ряд вопросов относительно применения подобных формул:

1. На какие правовые нормы возможно распространение действия данного средства?
2. Каковы особенности правила отмены соразмерно требованиям и как определить соразмерность принимаемых и отменяемых правил поведения?
3. Действительно ли правило отмены соразмерно требованиям является эффективным?
4. Не приведет ли подобная, во многом искусственная, стабилизация законодательства к коллапсу правотворческой системы, когда нет норм, которые можно отменить, а новые принимать нужно?

Ответ на каждый из этих вопросов попытаемся проследить на примере применения правила отмены соразмерного требования в Великобритании (амбассадор в этой области), США (страна, вступившая на этот путь, уже наблюдая опыт других государств) и России. Причем там, где это возможно, отметим не только изначальный посыл реформаторов, но также его трансформацию и достигнутый результат.

#### Объем воздействия

**Великобритания.** Под действие правила подпадают требования в области предпринимательской деятельности, за исключением тех, кото-

рые: а) принимаются во исполнение международных обязательств государства; б) имеют краткосрочный характер, т. е. принимаются на срок до одного года, что обеспечивается «закатной оговоркой»; в) регулируют налоги и сборы; г) регулируют чрезвычайные ситуации; д) связаны с ответственностью за неисполнение требований; е) принимаются для реализации крупнейших проектов либо решения проблем финансового рынка; ж) связаны с разного рода корректировками на уровень инфляции<sup>7</sup>.

**США.** Под действие правила подпадают подзаконные акты, которые издают агентства с целью реализации или толкования закона, создания конкретных предписаний, процедур и требований. То есть сфера действия распоряжения 13771, которым установлено правило отмены соразмерного требования, не ограничена исключительно предпринимательской деятельностью. В качестве исключений из названного круга подзаконных актов обозначены следующие: а) правила, которые касаются военного сектора, национальной безопасности и иностранных дел; б) положения, которые касаются организации, управления или персонала агентств; в) любые другие правила, которые исключены директором управления по вопросам управления и бюджета; г) иные правила, если это установлено законом<sup>8</sup>.

То есть изначально закреплён достаточно узкий круг ограничений с большой свободой усмотрения руководителя исполнительного органа, ответственного за реализацию правила.

**Россия.** Круг нормативных актов, на которые распространяется правило отмены соразмерного требования, в Российской Федерации определить достаточно непросто. Необходимо, чтобы такой акт соответствовал сразу нескольким условиям:

1. На него распространяется действие оценки регулирующего воздействия. Полный перечень категорий актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия, указан в постановлении Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009<sup>9</sup>. Важно отметить, что в него включены не только акты в сфере предпринимательской деятельности, но и многие иные: в сферах налогообложения, контроля и надзора, безопасности производства, производства продукции и работ, применения мер ответственности в указанных областях и др.

2. Положения, содержащиеся в нем, обладают высокой степенью регулирующего воздействия. Как указано в п. 6 постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318, подобную степень имеют нормы, устанавливаю-

<sup>7</sup> См.: Шестоперов О. М., Рукавишников Т. Л. Стабилизация регуляторной нагрузки : трудности реализации принципа «один за один» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 69–90.

<sup>8</sup> Executive Order 13771. URL: [https://en.wikisource.org/wiki/Executive\\_Order\\_13771](https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_13771) (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>9</sup> Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 18.03.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

щие ранее не существовавшие обязанности, запреты и ограничения либо обуславливающие дополнительные расходы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности<sup>10</sup>.

Значит ли это, что данное указание исключает все перечисленные в первом пункте области правового регулирования, за исключением предпринимательской деятельности? Полагаем, что нет, поскольку в приведенном постановлении Правительства РФ дополнительно отмечается «или способствующие их (обязанностей, запретов и ограничений в области предпринимательской и иной экономической деятельности) установлению». То есть акты в иных сферах могут подпадать под действие правила, но для этого необходима их непосредственная связь с правоотношениями в области бизнеса.

3. Он не входит в перечень исключений. Данный перечень установлен п. 2 постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 и включает в себя достаточно большое число групп нормативных актов, в качестве ключевых из которых можно назвать следующие:

- содержащие информацию, на которую распространяется правовой режим тайны, в первую очередь государственной;
- относящиеся к атомной энергии и радиационной безопасности;
- принимаемые в короткие сроки в соответствии с поручениями Правительства РФ либо Президента РФ;
- принимаемые во исполнение федеральных проектов.

Таким образом, правило отмены соразмерного требования устанавливается обычно в отношении подзаконных актов, непосредственно относящихся к предпринимательской и иной экономической деятельности либо иной опосредованно с ней связанной. При этом оптимальным представляется формулирование круга нормативных актов в Великобритании: установление лаконичного общего правила и перечня исключений из него. В США указ Президента имеет рамочный характер и предоставляет слишком много полномочий по исключению из действия правила руководителю ответственного исполнительного органа, а в России порядок определения перечня нормативных актов сложен до близости к внутренним противоречиям и, как убедимся далее, значительно ограничивает число случаев применения правила отмены соразмерного требования.

---

<sup>10</sup> О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии) : постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 (в ред. от 01.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Существо правила и определение соразмерности  
принимаемых и отменяемых норм

**Великобритания.** В момент введения в 2011 г. правило отмены соразмерного требования в Великобритании называлось «one-in, one-out». В дальнейшем оно было развито в «one-in, two-out» и даже «one-in, three-out», в связи с чем указанные интерпретации были вполне удачно объединены в общий термин «one-in, x-out»<sup>11</sup>. Однако более соответствующим смыслу понятия было бы название «round-for-round». Так, именно издержки на исполнение нового требования должны по специальной методике (Equivalent Annual Net Costs to Business, разработана в 2013 г.) оцениваться и сопоставляться с издержками от исполнения правил, которые должны быть отменены<sup>12</sup>.

При этом изначально оценивались валовые издержки, т. е. сам факт сопряженности нормы с дополнительными расходами, даже если в целом она направлена на дерегулирование, означал необходимость отмены действующей нормы. Однако подобный подход был признан нерациональным: он замедлял процесс внесения изменений в действующее регулирование в пользу предпринимателя в связи с поиском норм, которые можно было бы отменить, а значит, не соответствовал одной из ключевых целей правила отмены соразмерного требования – снижению регуляторной нагрузки на бизнес. Поэтому вскоре от этой модели отказались в пользу определения чистых (прямых, непосредственных) издержек<sup>13</sup>.

**США.** В США указ Президента от 30 января 2017 г. № 13771 изначально не оставлял однозначного понимания, будет ли соразмерность предписаний оцениваться в денежном эквиваленте либо речь будет идти об исключительно механическом подсчете правовых норм. Так, в части первой указа закреплялось, что при принятии каждого нового постановления нужно определить как минимум два действующих постановления, подлежащих отмене. Вторая часть указа содержала положение об учете издержек на исполнение предписаний, но весьма неоднозначное: любые вызванные принятием нормативных актов затраты должны компенсироваться устранением затрат, возникающих в связи с исполнением двух действующих актов<sup>14</sup>.

На первый взгляд, это немного неудачная формулировка того же правила «one-in, two-out». Однако и буквальное толкование, и последовавшая практика применения указа Президента демонстрируют весьма

<sup>11</sup> См.: *Trnka D., Thuerer Y.* One-in, x-out: regulatory offsetting in selected OECD countries : OECD Regulatory Policy Working Papers, OECD Publishing, Paris, 2019. Vol. 11. P. 18.

<sup>12</sup> См.: *Саламатина И. В.* Нормативное дерегулирование в России // Закон. 2018. № 3. С. 37–44.

<sup>13</sup> President Trump's «One-in, Two-out» Rule: Lessons from the UK. URL: <https://www.cato.org/blog/president-trumps-one-two-out-rule-lessons-uk> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>14</sup> Executive Order 13771. URL: [https://en.wikisource.org/wiki/Executive\\_Order\\_13771](https://en.wikisource.org/wiki/Executive_Order_13771) (дата обращения: 14.11.2021).

значительные отличия. Экономическая составляющая (ч. 2 указа) американской интерпретации правила заключается лишь в необходимости компенсации расходов на исполнение новой нормы исключением старой, т. е. по сути – «one-in, one-out». А вот количество отменяемых норм должно быть не менее чем в два раза больше принимаемых (ч. 1 указа). То есть посыл правила отмены соразмерного требования, принятого в США, может быть сформулирован следующим образом: первоочередная задача дерегулирования на актуальном этапе – не только предупредить разрастание нормативного массива, но и сократить его, при этом избежав дополнительных расходов, а по возможности – снизив их. Тогда как задача применения данного правила в иных исследованных государствах – сократить регуляторную нагрузку на бизнес, которая проявляется, в первую очередь, в несении им издержек на исполнение обязательных требований.

**Россия.** В отечественном праве закреплена чисто экономическая и сходная с зарубежными примерами модель оценки соразмерности принимаемых и исключаемых требований. Так, для того чтобы определить соразмерность отменяемых требований, необходимо в соответствии с методикой оценки стандартных издержек, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669, рассчитать обычно затрачиваемое время на реализацию положений нормативных актов и умножить его на среднюю стоимость такой работы<sup>15</sup>.

При этом данная методика не учитывает различные дополнительные факторы (профицит за счет повышения безопасности, косвенный положительный экономический эффект и т. д.). К сожалению, не все из этих факторов поддаются объективному выражению, оценка становится слишком трудной и спорной. В связи с этим чаще всего зарубежные методики также настаивают на отказе от чрезмерного усложнения подсчетов<sup>16</sup>. Таким образом, дополнять методику и придавать ей исчерпывающий характер ресурсозатратно, а местами и вовсе невозможно, в связи с чем необходимо либо использовать ее в таком виде, либо отказаться от акцента на денежной оценке соразмерности требований.

Заслуживает также внимания довод о том, что применение модели стандартных издержек к запретам, которые, как было указано выше, подпадают в России под действие правила, не всегда релевантно<sup>17</sup>. Например, те запреты, которые приводят к сокращению объемов производства или торговли, по указанной модели не влекут за собой никаких новых издержек: ни информационных (на отчетность), ни содержатель-

---

<sup>15</sup> Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования : приказ Минэкономразвития России от 22 сентября 2015 г. № 669 : зарегистрирован в Минюсте России 18 ноября 2015 г. № 39755. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> См.: *Rosen J. A., Callanan B.* The Regulatory Budget Revisited : Administrative Law Review, 2014. Vol. 66/4. P. 856.

<sup>17</sup> См.: *Шестоперов О. М., Рукавишников Т. Л.* Указ. соч. С. 69–90.

ных (непосредственно на реализацию положений акта). Однако в действительности запрет может привести к колоссальной упущенной выгоде предприятий, а также к значительным расходам на сокращение торговых точек либо производств.

Таким образом, правило отмены соразмерного требования обычно предполагает оценку такой соразмерности по модели стандартных издержек на исполнение хозяйствующим субъектом нового и ранее действовавшего требований. Учитывая наличие критики полноты такой модели и ее неэффективности для оценки запрещающих норм, альтернативная версия, принятая в США и предполагающая определение соразмерности по количеству принимаемых и исключаемых норм с соблюдением паритета по издержкам на их исполнение, на наш взгляд, заслуживает внимания.

### Эффективность и (промежуточные) итоги

**Великобритания.** В отечественных исследованиях британский опыт оценивается как пусть и требующий некоторых корректировок, но в целом положительный<sup>18</sup>. Между тем оценка в самой Великобритании результатов применения правила отмены соразмерного требования как блестящих сменилась настороженным и даже резко негативным отношением после выхода в свет отчета за 2016 г., который послужил основанием для того, чтобы свернуть применение правила уже в 2017 г.

Основные направления критики заключаются в следующем:

1. Видимый прогресс в снижении издержек на регулирование в действительности весьма ограничен. Как правило, ответственные органы в связи с неполнотой методик не имеют представления о действительной стоимости законодательства для регулируемых субъектов.

2. Акцент на издержках упускает из виду сущностное обоснование регулирования, которое заключается в максимальном увеличении именно социальной выгоды.

3. Изменение принципа определения соразмерности в пользу количественного подсчета предписаний не изменит ситуацию в лучшую сторону, так как в таком случае не будет учитываться значение нормативных актов: например, взамен принятия акта, создающего значительные издержки для бизнеса, можно будет отменить устаревший и неприменяемый акт<sup>19</sup>.

По мнению Элизабет Гольберг, указанное обуславливает положение дел, когда правило отмены соразмерного требования, согласно используемым методикам расчетов, дает внешний эффект в виде существенно-

<sup>18</sup> См., например: Шестоперов О. М., Рукавишникова Т. Л. Указ. соч. ; Саламатина И. В. Указ. соч. ; Сехин И. В. Недифференцированное сокращение нормативного массива как элемент дебюрократизации правового регулирования общественных отношений в сфере экономики // Вестник Нижегородского ун-та имени Н. И. Лобачевского. 2019. № 6. С. 169–175.

<sup>19</sup> The Jury Is Still Out on One-In-One-Out. URL: <https://www.theregreview.org/2020/02/03/golberg-jury-still-out-one-in-out/> (дата обращения: 14.11.2021).

го снижения расходов на регулирование, что наблюдалось в Британии и наблюдается сейчас в других европейских странах, где применение правила находится на ранней стадии, но в действительности расходы на регулирование не снижаются либо снижаются незначительно. Единственным преимуществом применения правила в сухом остатке является большая осведомленность исполнительных органов об издержках бизнеса, что не оправдывает финансовых вложений в применение правила отмены соразмерного требования, в связи с чем дальнейшая интеграция «one-in, x-out» в право Европейского союза не желательна<sup>20</sup>.

Другие исследователи, впрочем, настаивают на том, что отчасти негативный опыт не должен исключать применения правила отмены соразмерного требования, но, напротив, с его учетом можно оптимизировать и развить практику применения данного правила<sup>21</sup>. Например, предлагается сократить перечень исключений до минимума, так как в 2015–2016 гг. в Великобритании профицит в сферах, на которые распространялось «one-in, three-out», составил 1,1 млрд долларов, однако новое регулирование в других областях обошлось бизнесу в 10,4 млрд долларов<sup>22</sup>. Европейская комиссия указывает на необходимость более осторожного, поэтапного подхода к внедрению, тестированию и корректировке новой системы «one-in, one-out», но не исключает ее роль в упрощении процесса регулирования<sup>23</sup>.

**США.** Соединенные Штаты Америки отказались от акцента на денежной оценке соразмерности с требованиями, оставив от нее лишь принцип «non posere», т. е. требование о недопустимости увеличения расходов на новое регулирование, ограничили перечень исключений из действия правила минимально необходимыми. Недостатки определения соразмерности по количеству отменяемых и принимаемых предписаний предлагается преодолевать категорированием последних по степени значимости.

В краткосрочной перспективе результаты нового рождения правила отмены соразмерного требования выглядят блестящими: администрация Трампа отчиталась о ежегодном экономическом эффекте в районе 100 млн долларов США, реальном сокращении нормативных предписаний не менее чем втрое<sup>24</sup>. Подобные значения вселяют оптимизм в отношении будущего правила отмены соразмерного требования, но этот оп-

---

<sup>20</sup> The Jury Is Still Out on One-In-One-Out.

<sup>21</sup> См.: *Gibbons M., Parker D.* Impact assessments and better regulation: the role of the UK's Regulatory Policy Committee : Public Money & Management, 2012. Vol. 32/4. P. 260.

<sup>22</sup> President Trump's «One-in, Two-out» Rule: Lessons from the UK. URL: <https://www.cato.org/blog/president-trumps-one-two-out-rule-lessons-uk> (дата обращения: 14.11.2021).

<sup>23</sup> См.: *Simonelli F., Jacob N.* Can We Better the European Union Better Regulation Agenda? // *European Journal of Risk Regulation*. 2021. Vol. 12/4. P. 855.

<sup>24</sup> Trump's Final 2020 Unified Agenda On Regulatory Reform, By The Numbers. URL: <https://www.forbes.com/sites/waynecrews/2020/12/10/trumps-final-2020-unified-agenda-on-regulatory-reform-by-the-numbers/> (дата обращения: 14.11.2021).

тимизм на данном этапе должен быть весьма сдержанным. Во-первых, переоценка правила на ранних этапах его действия свойственна практически для всех государств. Во-вторых, конкретно в случае США есть некоторые маркеры того, что и эта мера Трампа может оказаться популистской, в частности:

1. Отсутствовал парламентский контроль за ее применением, поэтому независимые оценки результатов еще предстоит получить.

2. Некоторые показатели выглядят намеренно завышенными: Исполнительный офис президента США отчитался о соотношении дерегулирования к регулированию в 2017 г. 22:1, за что получил изрядную долю критики и в дальнейшем снизил эту цифру до 4,3:1 в 2020 г. (1,7:1 по значимым предписаниям).

3. Отчетность достаточно непрозрачна, неясны принципы формирования некоторых категорий нормативных актов.

4. Многие агентства не скрывают, что с уходом Трампа будут осуществлять меры по регулированию, которые при его президентстве значились как «долгосрочные», а точнее были отложены<sup>25</sup>.

Таким образом, США продемонстрировали альтернативную модель правила отмены соразмерного требования, учитывающую недостатки предыдущей и, на первый взгляд, более эффективную. Время для окончательных выводов о ней еще не настало, но новое видение предложено и является вполне жизнеспособным.

**Россия.** В Российской Федерации правило отмены соразмерного требования критикуется как с позиций неудачного нормативного закрепления, так и в связи с некорректным применением.

В частности, оценка соразмерности должна производиться именно в отношении требований. Однако применимость или неприменимость правила определяется по степени регулирующего воздействия нормативного акта. То есть формально правило отмены соразмерного требования должно быть применено ко всем предписаниям, содержащимся в нормативном акте, имеющем высокую степень регулирующего воздействия. Между тем такая степень присваивается всем актам, которые устанавливают ранее не существовавшие обязанности, запреты и ограничения. Это означает, что если нормативный акт вводит хотя бы одну ранее не существовавшую обязанность для хозяйствующих субъектов, однако в остальной части содержит лишь изменения действующих норм, то необходимо оценить стоимость каждого из таких изменений для бизнеса и по результатам этой оценки принять решение об отмене ранее действовавших норм. Вместе с тем акт, который только изменяет ранее существовавшие обязанности, запреты и ограничения, относится к имеющим среднюю степень регулирующего воздействия, и правило отмены соразмерного требования в данном случае применению не подлежит, хотя в действительности объем

---

<sup>25</sup> Trump's Final 2020 Unified Agenda On Regulatory Reform, By The Numbers. URL: <https://www.forbes.com/sites/waynecrews/2020/12/10/trumps-final-2020-unified-agenda-on-regulatory-reform-by-the-numbers/> (дата обращения: 14.11.2021).

издержек на его исполнение субъектом может оказаться куда выше, чем у многих актов, имеющих высокую степень регулирующего воздействия.

Однако подобное несовершенство нормативной базы было с легкостью преодолено практикой ее применения, которая обнаруживает, что правило отмены соразмерного требования почти никогда не используется. Так, еще в исследованиях, опубликованных непосредственно после вступления в силу норм, закрепляющих данное правило, отмечалось, что за первые 10 месяцев применения 95 % актов, имеющих высокую степень регулирующего воздействия, вводятся без отмены других нормативных актов, тем более соразмерных, поскольку даже при указании на отмену акта в специальном разделе сводного отчета никаких расчетов в соответствии с установленной методикой не обнаруживается<sup>26</sup>.

Как изменилась ситуация за прошедшие с того момента пять лет? Анализ процесса принятия нормативных актов демонстрирует, что если такие изменения и присутствуют, то только в сторону ухудшения. В частности, на момент подготовки текста настоящего исследования были официально приняты 69 нормативных актов из опубликованных за первые девять месяцев 2021 г. на сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) и подпадающих под оценку регулирующего воздействия. 14 из них имели высокую степень регулирующего воздействия, т. е. в отношении содержащихся в них предписаний должно было применяться правило отмены соразмерного требования. В действительности оно было применено лишь в одном случае, что составляет 7 % от общего числа и никак не обновляет статистику пятилетней давности.

Единственный случай применения правила в указанной выборке связан с принятием постановления Правительства РФ от 17 августа 2021 г. № 1353 (далее – постановление Правительства)<sup>27</sup>. Данное постановление принято с целью обеспечения для иностранных страховщиков условий деятельности, аналогичных условиям для российских страховщиков, в связи тем что Российская Федерация во исполнение своих международных обязательств допустила иностранные страховые компании в лице их филиалов на отечественный рынок страхования. Как указано в сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта, в связи с его принятием по правилу отмены соразмерного требования отменяется «запрет на осуществление страховой деятельности в Российской Федерации иностранными страховщиками через созданные ими филиалы», установленный Законом РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>28</sup>. При этом очевидно, что

---

<sup>26</sup> См.: Шестоперов О. М., Рукавишникова Т. Л. Указ. соч.

<sup>27</sup> О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу отдельного положения акта Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 17 августа 2021 г. № 1353. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#categories=2&stages=50&StartDate=1.1.2021&EndDate=30.9.2021&npa=117259> (дата обращения: 14.11.2021).

данный случай нельзя назвать корректным применением правила сразу по ряду причин:

1. Постановление Правительства принято во исполнение плана-графика подготовки нормативных правовых актов, необходимых для реализации норм Федерального закона от 02.07.2021 № 343-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>29</sup>. Именно этим законом, к тому же принятым раньше, чем постановление Правительства, исключен запрет на осуществление страхования филиалами иностранных компаний. То есть сначала законом элиминируется запрещающая норма, а затем принимается имеющий высокую степень регулирующего воздействия подзаконный акт, а не наоборот, что исключает связь снятия запрета с правилом отмены соразмерного требования.

Логика в данном случае нарушена, впрочем, не только по темпоральному, но и по телеологическому критерию.

2. Запрет устранен законом ввиду необходимости выполнения Россией своих международных обязательств, т. е. исключение запрещающих норм и является формально-юридической целью реформы. Если же следовать логике авторов сводного отчета, запрет исключен для того, чтобы отменить соразмерное принимаемым предписание, что, очевидно, не соответствует действительности.

3. Отсутствует какая-либо оценка соразмерности принимаемых и отменяемых предписаний.

Таким образом, российская практика применения правила отмены соразмерного требования по причине своей скудости не дает возможности оценить эффективность норм и методик, введенных еще в 2015 г. и уже тогда вызывавших вопросы об их корректности. Это означает, что несмотря на кажущуюся включенность России в мировой тренд использования правила отмены соразмерного требования, она остается лишь его наблюдателем и вынуждена делать выводы о данном средстве дерегулирования, исходя лишь из зарубежного опыта.

Анализ доктринальных источников демонстрирует, что ключевыми предложениями по оптимизации правила отмены соразмерного требования в настоящее время являются следующие: а) обеспечение корректной методологии расчета нормативных издержек; б) создание механизмов надзора за качеством применения правила; в) обеспечение последовательной политической приверженности правилу и его поддержки; г) внедрение «one-in, one-out» в качестве дополнения к другим инструментам регулятивного управления<sup>30</sup>.

Означенные предложения универсальны как для зарубежной, так и для отечественной практики. Но если для западных стран наиболее актуальны поиски корректных методик расчета издержек и механизмов

---

<sup>29</sup> Там же.

<sup>30</sup> См.: Trnka D., Thuerer Y. Op. cit. P. 23.

контроля, то для полной реализации правила отмены соразмерного требования в России, конечно, необходимо отслеживать его оптимизацию в зарубежных странах и соответствовать новейшим достижениям, однако, в первую очередь, требуется действительная политическая воля на его применение.

### **Влияние правила отмены соразмерного требования на стабильность законодательства**

Правило отмены соразмерного требования помогает как минимум не накапливать, а при использовании кратных вариаций («one-in, two-out» и «one-in, three-out») – сокращать нормотворческий массив путем наименьшего, структурированного и последовательного нормативного вмешательства, тем самым благотворно влияя на стабильность законодательства.

Однако основной потенциал в контексте стабильности имеет сдерживающая нормотворческую активность составляющая данного правила. В британском варианте, прежде чем принять предписание, соответствующему органу нужно найти другое или другие, которые влекут за собой не меньше (либократно больше) расходов, и отменить их. В американском – отменить не менее двух предписаний той же степени значимости и при этом отменить регулирование, влекущее расходы, не меньшие, чем вводимые нормы. Дополнительные временные издержки создаются в ситуациях, когда предписания, которые предлагается отменить, находятся в сфере ведения иного ведомства: обычно для этого требуется согласование Правительства<sup>31</sup>.

Может показаться, что подобное искусственное торможение нормотворчества вредно и надуманно: орган готов принять новое полезное предписание, а ему не дают этого сделать. Однако, во-первых, необходимо помнить, что само введение в процесс законотворчества в определенных сферах правила отмены соразмерного требования означает констатацию факта их перегруженности нормативными предписаниями. Во-вторых, установление и требование соблюдения этого правила может означать сигнал его инициаторов об их недовольстве чрезмерной скоростью нормотворческого процесса, необходимости пересмотра законотворческих традиций в указанной части.

Более того, варианты смягчения искусственной стабилизации уже предложены в мировой практике и рассматривались выше: а) исключение большого числа сфер, в которых недопустимо торможение нормотворчества, из-под действия правила (Великобритания); б) наделение ответственного за реализацию правила лица правом в ручном режиме переводить предписания в категорию тех, которые не подпадают под действие правила (США); в) переход к количественному определению соразмерности – найти две устаревшие или неэффективные нормы проще, чем найти ненужное регулирование двойной стоимости (США);

---

<sup>31</sup> См.: Саламатина И. В. Указ. соч.

г) возможность отложения элиминации предписаний на срок до 2 лет (например, Канада). Наличие подобных решений означает обеспокоенность государств рассматриваемой проблемой, но ни в одном из случаев она не являлась основной мишенью для критики, что позволяет заключить в целом положительную роль правила отмены соразмерного требования в стабилизации законодательства путем сдерживания нормотворческой активности, заключающуюся:

1) в замедлении нормотворческого процесса и, следовательно, увеличении времени на принятие решения о необходимости нормы;

2) дополнительном бремени ответственности в каждом случае принятия акта – за отмену другого акта.

Таким образом, становление правила отмены соразмерного требования как эффективного средства дерегулирования в мировой практике еще не окончено. Сейчас достаточно как критики, так и поисков оптимальных вариантов. До настоящего времени не исчерпала себя и применяется во многих государствах ортодоксальная модель с определением соразмерности затратам на регулирование, другие от нее отказались или трансформировали со смещением акцентов на количественную оценку соразмерности с предписаниями. К сожалению, Россия, установив данное правило, очень ограничила сферу его действия, а на практике фактически устранилась от его применения, в том числе, видимо, в связи со значительным стабилизирующим (сдерживающим законодательную активность) эффектом, несовместимым с текущими темпами нормотворчества в государстве. В связи с этим среди направлений оптимизации «one-in, one-out» в отечественном праве важнейшее место следует отвести обеспечению последовательной политической воли на его претворение в жизнь.

### Библиографический список

*Gibbons M., Parker D.* Impact assessments and better regulation: the role of the UK's Regulatory Policy Committee : Public Money & Management, 2012. Vol. 32/4. P. 257–264.

*Gunningham N., Sinclair D.* Smart Regulation. In book: Regulatory Theory. Foundations and applications. Ed. by Peter Drahos, Canberra, Australia. 2017. P. 133–148.

*Helm D.* Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden : Oxford Review of Economic Policy, 2006. Vol. 22/2. P. 169–185.

*Rosen J. A., Callanan B.* The Regulatory Budget Revisited : Administrative Law Review, 2014. Vol. 66/4. P. 835–860.

*Simonelli F., Iacob N.* Can We Better the European Union Better Regulation Agenda? : European Journal of Risk Regulation, 2021. Vol. 12/4. P. 849–860.

*Trnka D., Thuerer Y.* One-in, x-out: regulatory offsetting in selected OECD countries : OECD Regulatory Policy Working Papers, OECD Publishing, Paris. 2019. Vol. 11. P. 1–32.

*Власенко Н. А.* Проблема достаточности и агрессивности правового регулирования // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). С. 41–47.

Давыдова М. Л. Модернизация юридической техники в современном мире : закономерности и тенденции // Вестник Волгоградского гос. ун-та. Серия 5, Юриспруденция. 2013. № 2(19). С. 8–13.

Саламатина И. В. Нормативное дерегулирование в России // Закон. 2018. № 3. С. 37–44.

Сехин И. В. Недифференцированное сокращение нормативного массива как элемент дебюрократизации правового регулирования общественных отношений в сфере экономики // Вестник Нижегородского ун-та имени Н. И. Лобачевского. 2019. № 6. С. 169–175.

Шестоперов О. М., Рукавишников Т. Л. Стабилизация регуляторной нагрузки : трудности реализации принципа «один за один» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 69–90.

### References

Gibbons M., Parker D. Impact assessments and better regulation: the role of the UK's Regulatory Policy Committee : Public Money & Management, 2012. Vol. 32/4. P. 257–264.

Gunningham N., Sinclair D. Smart Regulation. In book: Regulatory Theory. Foundations and applications. Ed. by Peter Drahos, Canberra, Australia. 2017. P. 133–148.

Helm D. Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden : Oxford Review of Economic Policy, 2006. Vol. 22/2. P. 169–185.

Rosen J. A., Callanan B. The Regulatory Budget Revisited : Administrative Law Review, 2014. Vol. 66/4. P. 835–860.

Simonelli F., Jacob N. Can We Better the European Union Better Regulation Agenda? : European Journal of Risk Regulation, 2021. Vol. 12/4. P. 849–860.

Trnka D., Thuerer Y. One-in, x-out: regulatory offsetting in selected OECD countries : OECD Regulatory Policy Working Papers, OECD Publishing, Paris. 2019. Vol. 11. P. 1–32.

Vlasenko N. A. The problem of sufficiency and aggressiveness of legal regulation // Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2018. № 1 (41). P. 41–47. (In Russ).

Davydova M. L. Modernization of legal technology in the modern world: patterns and trends // Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence. 2013. № 2(19). P. 8–13. (In Russ).

Salamatina I. V. Regulatory deregulation in Russia // Zakon. 2018. № 3. P. 37–44. (In Russ).

Sekhin I. V. Undifferentiated reduction of the normative array as an element of de-bureaucratization of the legal regulation of public relations in the field of economics // Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod. 2019. № 6. P. 169–175. (In Russ).

Shestoperov O. M., Rukavishnikova T. L. Stabilization of the regulatory load: difficulties in implementing the principle «one by one» // Public administration issues. 2016. № 3. P. 69–90. (In Russ).

### Для цитирования:

Усенков И. А. Правило отмены соразмерного требования как средство «умного регулирования» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 3 (50). С. 104–119. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/104-119>

***Recommended citation:***

*Usenkov I. A.* The rule of cancellation of a proportionate requirement as a means of «smart regulation» // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 3 (50). P. 104–119. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/104–119>

*Волгоградский государственный университет*

*Усенков И. А., аспирант кафедры конституционного и муниципального права*

*E-mail: i.usenkov@volsu.ru*

*Volgograd State University*

*Usenkov I. A., Post-graduate Student of the Constitutional and Municipal Law Department*

*E-mail: i.usenkov@volsu.ru*