

## «Регуляторная гильотина» в сфере образования: вопросы правового регулирования и практики реализации

В. В. Насонкин<sup>1</sup>, Н. В. Путило<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Российский университет дружбы народов,

Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

<sup>2</sup> Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,

Российская Федерация, 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34

**Для цитирования:** Насонкин, Владимир В., Наталья В. Путило. 2022. «Регуляторная гильотина» в сфере образования: вопросы правового регулирования и практики реализации». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 309–326.

<https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.202>

В Российской Федерации, как и во всех развитых государствах, реформирование деятельности государственного аппарата является перманентным процессом, на каждой фазе которого акцент делается на наиболее злободневных проблемах. Если административная реформа 2004 г. решала задачу структурирования системы органов исполнительной власти, то реформа контрольно-надзорной деятельности, идущая в настоящее время, направлена на пересмотр системы требований к основным видам экономической деятельности, снижение административных барьеров и иных препятствий, с которыми сталкиваются лица, такую деятельность осуществляющие. Образовательная деятельность как единый процесс обучения и воспитания выступает одним из важнейших видов экономической деятельности и не может оставаться в стороне от обозначенных реформ. В статье содержится анализ практики реализации идей реформы контрольно-надзорной деятельности, положений «регуляторной гильотины» применительно к системе образования. Обращено внимание на такие вопросы, как обязательные требования в целом и обязательные требования в образовании, систематизация законодательства и отмена актов, содержащих устаревшие нормы и избыточные требования. Используемые в начале реформы целевые индикаторы соотношены с рядом практических показателей, свидетельствующих об их достижении, включая разработанные в схожих отраслях социальной сферы законопроекты (проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обращении лекарственных средств” (в части систематизации обязательных требований в сфере обращения лекарственных средств)». На их основе и с учетом зарубежного опыта предложена концепция системы обязательных требований в образовательной деятельности, базирующаяся на корреляции между основными принципами реформы контрольно-надзорной деятельности и специфическим перечнем рисков, свойственных системе образования. Выводы и предложения, содержащиеся в статье, подготовлены на основе изменений правового регулирования в сфере образования и в рамках административного законодательства РФ за период с 1 января 2020 г. по 1 января 2022 г.

**Ключевые слова:** регуляторная гильотина, контрольно-надзорная деятельность, обязательные требования, образовательная деятельность, лицензирование, аккредитация, разрешительная деятельность, федеральные государственные требования, образовательная программа.

---

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2022

## 1. Введение

21 декабря 2016 г. на заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»<sup>1</sup>, основная цель которой — снижение на 50 % к концу 2025 г. административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Также были поставлены следующие задачи, реализуемые сегодня в рамках «регуляторной гильотины»: 1) установление исчерпывающих перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования по всем видам контроля (надзора); 2) оптимизация обязательных требований (включая отмену неэффективных и избыточных обязательных требований); 3) актуализация соответствующих нормативных правовых актов РФ; 4) внедрение механизма, позволяющего ограничить формирование новых избыточных и дублирующих обязательных требований, и др.

«Регуляторная гильотина» по-разному воспринимается научным сообществом. Некоторые полагают, что этот механизм, предусматривающий полный пересмотр системы обязательных требований к деятельности бизнеса, по масштабу изменений не имеет аналогов, является самым значительным преобразованием за всю историю административной реформы и предусматривает возможность глобального пересмотра правоотношений и выстраивания новых структур нормативного регулирования (Артеменко 2021, 46). Другие рассматривают ее лишь как «очередной этап или попытку реформирования существующей системы государственного контроля и надзора» (Мартынов 2019, 149). Однако в любом случае следует признать, что «регуляторная гильотина» — основание для более пристального анализа тех проблем отраслевого регулирования, которые связаны с эффективностью используемых инструментов, уникальная возможность пересмотреть ряд традиционных подходов к регулированию разрешительной и контрольно-надзорной деятельности вообще и к особенностями режима обеспечения качества образования в частности.

Цель «регуляторной гильотины», как показывает мировой опыт, всегда связана с повышением экономической эффективности управленческой деятельности и сопряжена с решением ряда задач: ревизией нормативного материала; устранением устаревших требований; обновлением нормативных правовых актов на основе новых концептуальных решений. В ряде стран в ходе реализации механизма «регуляторной гильотины» удалось отменить более 25 тыс. законов и других нормативных актов<sup>2</sup>, причем за сравнительно небольшое время (как правило, несколько лет) получилось признать утратившими силу акты, скопившиеся за нескольких десятилетий. Пул нормативных правовых актов, формирующийся в течение ряда десятилетий, неизбежно содержит множество нормативных источников, уже не соответствующих современным реалиям и вследствие этого неспособных защитить граждан, содействовать экономическому росту.

<sup>1</sup> Здесь и далее все ссылки на российские и международные нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 29 сентября, 2021. <http://www.consultant.ru>.

<sup>2</sup> См. подробнее: “What is the regulatory guillotine”. *Jacobs, Cordova & Associates*. Дата обращения 20 сентября, 2021. <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine>.

## 2. Основное исследование

### 2.1. Оптимизация нормативного правового массива как единая задача процесса систематизации законодательства и «регуляторной гильотины»

Одна из специфических черт «регуляторной гильотины» в России состоит в том, что, помимо реализации этого механизма, отменяющего множество актов, одновременно идет процесс ревизии актов, принятых в советское время. Накладывание данных процессов друг на друга приводит к парадоксальной ситуации: при формальном анализе (если не выявлять основания для принятия или отмены того или иного акта) складывается впечатление, что именно в рамках «регуляторной гильотины» отменяются акты, действовавшие более 70 лет<sup>3</sup>. Дело в том, что механизм «регуляторной гильотины», помимо прочего, включает в себя признание утратившими силу или отмену не позднее 01.01.2021 всех нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов РСФСР, а также признание не действующими на территории РФ нормативных правовых актов СССР. Однако в рамках «регуляторной гильотины» пересмотру и отмене не все акты подлежат, а лишь устанавливающие обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах общественных отношений<sup>4</sup>.

Задача, связанная с изучением и определением дальнейшей судьбы советского наследия, появилась задолго до того, как в России приступили к реализации идей «регуляторной гильотины»<sup>5</sup>. Распоряжением Президента РФ от 18.03.2011 № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство РФ и/или по признанию указанных актов недействующими на территории РФ» Министерству юстиции РФ было поручено ежегодно утверждать подготовленный на основе предложений федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ план мероприятий по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство РФ и/или по признанию указанных актов не действующими на территории РФ. И такая работа велась<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Речь идет об отмене актов в сфере здравоохранения, принятых в 1950-х годах, а также об Инструкции о применении пятибалльной системы оценки успеваемости и поведения учащихся начальной, семилетней и средней школы, утв. Народным комиссаром просвещения РСФСР 29.02.1944 (утратила силу согласно Приказу Минпросвещения России от 06.05.2020 № 201 «О признании утратившими силу отдельных правовых актов РСФСР и признании не действующими на территории РФ отдельных правовых актов СССР», которым было отменено почти 100 актов).

<sup>4</sup> См. Методику исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утв. Правительством РФ 09.07.2019.

<sup>5</sup> Указом Президента РФ от 06.02.1995 № 94 «О подготовке к изданию Свода законов РФ» планировалось проведение масштабной работы по систематизации законодательства, которая, помимо прочего, традиционно предусматривает отмену устаревших и фактически не действующих актов.

<sup>6</sup> Так, Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 № 245 «О признании не действующими на территории РФ отдельных нормативных правовых актов (положений нормативных правовых актов) СССР и о признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов (положений нормативных правовых актов) РСФСР» затронуло более 40 актов, касающихся вопросов детей и образования. Около 30 актов по вопросам образования было указано в Постановлении Правительства

Значительный вклад в дело систематизации актов советского периода внес Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), в ст. 109 и 110 которого были признаны утратившими силу 10 актов СССР и более 10 отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) РСФСР.

Несмотря на меры, направленные на выявление и устранение устаревших и фактически не действующих актов советского периода, в рамках плановой, перманентной деятельности по систематизации всего отечественного законодательства и при проведении «регуляторной гильотины» были выявлены акты, принятые в прошлом веке, ориентированные на давно ушедшие механизмы, модели и практики, но формально не отмененные и потому значимые для образовательной деятельности в настоящее время.

Для отмены значительного числа актов потребовалось принятие совместных приказов различных федеральных органов исполнительной власти: Минпросвещения и Минздрава России<sup>7</sup>, Минпросвещения и Минфина России<sup>8</sup>, Минпросвещения и Роспотребнадзора<sup>9</sup>, Минпросвещения и Минстроя России<sup>10</sup>; использовалась и модель, при которой акты Минпросвещения России требовали согласования со стороны иных федеральных органов исполнительной власти<sup>11</sup>.

РФ от 26.06.2015 № 634 «О признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов РСФСР и признании не действующими на территории РФ отдельных нормативных правовых актов (положений нормативных правовых актов) СССР», старейший из которых — Постановление Совета народных комиссаров СССР от 20.03.1937 № 464 «Об ученых степенях и званиях». См. также: Приказ Минобрнауки России от 29.11.2013 № 1296 «О признании недействующими на территории РФ некоторых правовых актов СССР и признании утратившими силу некоторых правовых актов РСФСР в сфере образования»; Приказ Минобрнауки России от 16.01.2015 № 12 «О признании не действующими на территории РФ некоторых правовых актов СССР и признании утратившими силу некоторых правовых актов РСФСР в сфере образования»; Приказ Минобрнауки России от 25.05.2016 № 620 «О признании утратившими силу отдельных правовых актов РСФСР и признании не действующими на территории РФ отдельных правовых актов СССР в сфере образования» и др.

<sup>7</sup> Приказ Минпросвещения России № 289, Минздрава России № 563 от 09.06.2020 «О признании утратившими силу отдельных правовых актов РСФСР и признании не действующими на территории РФ отдельных правовых актов СССР»; Приказ Минздрава России № 784, Минпросвещения России № 372 от 31.07.2020 «О признании не действующими на территории РФ отдельных актов СССР и утратившими силу отдельных актов РСФСР»; Приказ Минпросвещения России № 717, Минздрава России № 1321 от 11.12.2020 «О признании не действующими на территории РФ отдельных актов СССР»; Приказ Минздрава России № 1361, Минпросвещения России № 768 от 23.12.2020 «О признании не действующими на территории РФ отдельных актов СССР».

<sup>8</sup> Приказом Минпросвещения России № 317, Минфина России № 263 от 10.06.2021 были признаны утратившими силу Письма Государственного комитета РСФСР по профтехобразованию от 18.02.1980 № 17-5 и Министерства финансов РСФСР от 27.02.1980 № 10/65 «О типовых штатах вечерних (сменных) профтехучилищ» и не действующим на территории РФ Письмо Министерства просвещения СССР и Министерства финансов СССР от 07.08.1986 № 71-М/23-1-7 «О штатах школьных новостроек».

<sup>9</sup> Приказом Минпросвещения России № 796 и Роспотребнадзора № 874 от 25.12.2020 были признаны не действующими на территории РФ Методические рекомендации «Организация питания детей в детских домах и школах-интернатах», утв. Министерством просвещения СССР 25.10.1984, Министерством здравоохранения СССР 26.10.1984 № 11-14/24-6.

<sup>10</sup> Приказом Минпросвещения России № 716 и Минстроя России № 773/пр от 11.12.2020 было признано утратившим силу Примерное положение о педагоге-организаторе по проведению воспитательной работы с детьми и подростками по месту жительства, утв. Министром коммунального хозяйства РСФСР и Министром просвещения РСФСР 13.05.1970 № 01-03-95.

<sup>11</sup> Приказом Минпросвещения России от 11.12.2020 № 724 (по согласованию с Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий

Однако наибольшее количество актов советского периода было отменено отдельными приказами Министерства просвещения РФ. Так, Приказом от 04.12.2020 № 703 «О признании утратившими силу отдельных актов РСФСР и не действующими на территории РФ отдельных актов СССР» пересмотру и отмене подверглись 24 акта, 9 актов признаны не действующими на территории РФ, самый старый из которых — эпохальный приказ Министерства просвещения РСФСР от 06.07.1954 № 490 «О введении совместного обучения в школах Москвы, Ленинграда и других городов РСФСР», которым вместо ранее существовавшего раздельного обучения было предусмотрено («учитывая пожелания родителей учащихся и мнение учителей школ») объединение учащихся мужских и женских школ Москвы, Ленинграда и других городов РСФСР с 1954/55 учебного года с I по IX класс включительно. Приказ Минобрнауки России № 1488, Минпросвещения России № 700 от 04.12.2020 «О признании не действующими на территории РФ некоторых актов Министерства высшего и среднего специального образования СССР» признал не действующими на территории РФ Правила пожарной безопасности при эксплуатации зданий и сооружений учебных заведений, предприятий, учреждений и организаций системы Минвуза СССР, утв. Министерством высшего и среднего специального образования СССР 30.07.1982, и Приказ Министерства высшего и среднего специального образования СССР от 04.03.1986 № 168 «Об утверждении Положения об организации работы по охране труда в системе Министерства высшего и среднего специального образования СССР».

## ***2.2. Модернизация объектов и механизмов государственного контроля и надзора в сфере образования в рамках «регуляторной гильотины»***

Если исходить из того, что в настоящее время в России осуществляется третий этап реформы контрольно-надзорной деятельности (Ноздрачев, Зырянов, Калмыкова 2017, 34), то следует признать наличие такой особенности данного этапа, как ориентация на поиск и фиксацию новых правовых и организационных основ системы публичного (государственного контроля (надзора) и муниципального контроля). Что касается собственно объектов и механизмов государственного контроля и надзора, которые надлежит пересмотреть в рамках «регуляторной гильотины», то выбор соответствующего перечня «для гильотинирования» был предопределен как общими проблемами регуляторной политики, так и наличием специфики кон-

стихийных бедствий) было признано утратившим силу Письмо Государственного комитета РСФСР по профессионально-техническому образованию от 02.03.1988 № 17-3-7 «Об установлении окладов по должностям начальников штабов гражданской обороны средних профессионально-технических учебных заведений по подготовке рабочих для предприятий производственных отраслей народного хозяйства». Приказом Минпросвещения России от 11.12.2020 № 723 (по согласованию с Министерством здравоохранения РФ) было признано не действующим на территории РФ Инструктивное письмо Государственного комитета СССР по народному образованию от 27.01.1989 № 6 «О внесении изменений в Типовое положение об условиях обучения учащихся, находящихся на длительном лечении в больницах (Инструктивное письмо Минпроса СССР 09.09.1981 № 57-М)». Приказом Минпросвещения России от 04.12.2020 № 704 (по согласованию с Министерством спорта РФ) было признано утратившим силу Письмо Министерства просвещения РСФСР от 23.03.1988 № 25-М «О мерах по обеспечению общественного порядка в период проведения спортивно-массовых мероприятий».

трольно-надзорной деятельности в образовании, особыми «образовательными» рисками. В доктрине административного права (Ноздрачев, 2012, 280) с советского периода подчеркивалось, что государственный контроль всегда предполагает, что выбранный субъектом, подлежащим контролю, вариант действий должен быть соотнесен с тем, как соответствующие действия описаны (в качестве необходимых или недопустимых) в нормативных актах. Чем более размытым является описание деятельности в нормативных актах, тем большая дискреция предоставляется правоприменителям, тем более субъективным становится акт, изданный по итогам контроля, и тем бóльшую вероятность приобретает наступление неблагоприятных последствий для субъекта контроля. Множественность актов, особенно касающихся одних и тех же процедур контроля, одного объекта контроля, а нередко и проведения одних и тех же процедур в отношении одного и того же объекта контроля, затрудняет выбор правильного для данной ситуации акта, а в случае расхождения норм этих актов — правильного нормативного основания как для контрольно-надзорных действий, так и для выбора соответствующих санкций.

Важным также становится выбор именно того нормативного правового акта, на основе которого проводится контрольно-надзорная деятельность. Поэтому особое внимание в рамках регуляторной гильотины должно обращаться на случаи *дублирования требований*, когда одни и те же требования зафиксированы в различных актах, используются разными органами в ходе соответствующих контрольно-надзорных процедур. Такие случаи наиболее часто встречаются в рамках лицензионных требований и требований федеральных государственных образовательных стандартов, при государственной аккредитации, в ходе оценки качества образовательной деятельности.

Для института лицензирования, в котором соединяются разрешительная и контрольная деятельность, характерны такие тенденции, как дублирование требований в актах различной юридической силы и различной отраслевой принадлежности, неоправданно частое использование отсылочных и бланкетных норм, что также затрудняет и повышает коррупциогенность деятельности конкретных правоприменителей.

*Проблема избыточности обязательных требований* проявляется, в частности, в том, что лицензионные требования к организациям, осуществляющим образовательную деятельность по образовательным программам, реализуемым посредством электронного обучения, дистанционных образовательных технологий или в случаях обучения по краткосрочным образовательным программам с использованием сетевого взаимодействия, содержат требования о наличии таких же материально-технических условий, которые нужны для образовательных программ в «обычном» (недистанционном) режиме.

*Неактуальность* ряда государственных требований приводит к низкой эффективности контрольно-надзорной деятельности и недостижению результатов, стоящих перед системой образования в целом. Так, государственная аккредитация образовательной деятельности, государственный мониторинг носят по большей части документарный характер, когда проверяется соответствие образовательных программ, но не оценивается качество подготовки обучающихся; контрольно-надзорная деятельность направлена преимущественно на работу с выявленными нарушениями законодательства в сфере образования и привлечение к ответственно-

сти, а не на минимизацию социально значимых рисков; государственный контроль (надзор) осуществляется преимущественно через запрос документов и отчетов от образовательных организаций вместо использования открытых баз данных и информации, которую организации должны размещать на сайте в силу Закона об образовании.

Если обратить внимание на риски в системе образования, то наиболее социально значимы следующие: недоступность, небезопасность и некачественность образования, необеспечение мер социальной поддержки и стимулирования, а также неучет мнения и индивидуальных потребностей обучающегося. Все эти риски связаны с реализацией основного права на образование, однако непосредственное отношение к контролю и надзору за образовательной деятельностью имеют два риска: небезопасность и некачественность образования.

Риск, связанный с возникновением угрозы для жизни и здоровья обучающегося в связи с организацией образовательного процесса, предотвращен или минимизирован в случае соблюдения требований, установленных в отношении допустимых условий, технологий, средств, способов и методов обучения и воспитания. Риск, связанный с отсутствием в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, необходимых условий для получения качественного образования, может быть предотвращен или минимизирован в случае соблюдения требований к обеспечению квалифицированными кадрами, учебниками и учебными пособиями, организации государственной итоговой аттестации, практики, проведения мониторинга качества образовательных программ и оценочных процедур.

### ***2.3. Последствия «регуляторной гильотины» для законодательства Российской Федерации об образовании***

В п. 4.8 Методики исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» провозглашен принцип приоритета законодательного уровня регулирования. Суть этого принципа состоит в следующем: принципы и общие положения государственного регулирования (в том числе принципы установления обязательных требований) в той или иной сфере общественных отношений должны содержаться в законе. Установление обязательных требований на подзаконном уровне допустимо только в случае, когда включение таких требований в законодательный акт невозможно либо нецелесообразно.

Правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, а также правовое положение участников отношений в сфере образования определяются Законом об образовании. В нем определены следующие цели правового регулирования отношений в сфере образования: установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, его индивидуальных образовательных потребностей; создание условий развития системы образования; защита прав и интересов участников отношений в сфере образования.

Значительное число вопросов «регуляторной гильотины» в образовании решены в рамках Федерального закона от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»». Статьей 104 этого акта в Закон об образовании внесены изменения, вступившие в силу 01.07.2021 и касающиеся прежде всего нового понимания регуляторной деятельности в образовании. Не изменяя сути регулирования формально (установление единых требований осуществления образовательной деятельности и процедур, связанных с установлением и проверкой соблюдения этих требований), закон расширяет перечень субъектов, подлежащих проверке. Это не только организации, осуществляющие образовательную деятельность, но и, во-первых, органы государственной власти субъектов РФ, осуществляющие государственное управление в сфере образования, а во-вторых, органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования.

Включая органы государственной власти и органы местного самоуправления в число субъектов, к которым применяются процедуры лицензирования, аккредитации и контроля (надзора), Федеральный закон тем самым изменяет сущность разрешительной и контрольно-надзорной деятельности: эта деятельность теперь осуществляется государственными органами не только в отношении организаций частного права (хозяйствующих субъектов), но и в отношении субъектов публичного права — государственных органов и органов местного самоуправления, наделенных властными полномочиями.

Согласно новой редакции ст. 93 Закона об образовании государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования, государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ полномочий в сфере образования, государственный контроль (надзор) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере образования.

Федеральным законом № 170-ФЗ уточнен п. 4 ч. 15 Закона об образовании: добавление всего одного слова «исключительно» потребует разного подхода к лицензированию деятельности организации, попутно использующей дистанционные технологии, и организаций, вся деятельность которых построена на использовании электронного обучения, дистанционных образовательных технологий. Вследствие изменения<sup>12</sup> Постановления Правительства РФ от 18.09.2020 № 1490 «О лицензировании образовательной деятельности» с конца 2021 г. лицензионные требования о наличии на праве собственности или ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений, как и требования в части наличия материально-технического обеспечения образовательной деятельности, соответствия санитарным правилам, не распространяются на случаи реализации образовательных программ с использованием сетевой формы в отношении части образовательной программы, не предусмотренной для реализации соискателем лицензии, и образовательных программ, реализуемых с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий.

Что касается иных особенностей лицензирования образовательной деятельности, то отметим следующий тренд: если в изначально принятом новом Положе-

---

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 30.11.2021 № 2124 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1490 и Постановление Правительства РФ от 28.07.2021 № 1270».

нии о лицензировании образовательной деятельности была реализована задача *конкретизации требований* к материально-техническому обеспечению образовательной деятельности и оборудованию помещений путем указания на то, что это могут быть только те требования, которые указаны в Законе об образовании (п. 2 ч. 3, ч. 10 ст. 11, ч. 1 и 2 ст. 15, п. 2 ч. 3 ст. 28), то в настоящее время закреплена иной подход к определению требований. Согласно Постановлению Правительства РФ от 30.11.2021 № 2124 *требования к оборудованию помещений*, необходимых для осуществления образовательной деятельности, должны содержаться в заявленных к лицензированию образовательных программах.

В данном случае следствием «регуляторной гильотины» можно считать некую модернизацию на подзаконном уровне понимания как природы образовательной программы, так и сути процесса лицензирования. Напомним, согласно Закону об образовании образовательная программа — комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты) и организационно-педагогических условий, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, оценочных и методических материалов, а также в предусмотренных указанным законом случаях в виде рабочей программы воспитания, календарного плана воспитательной работы, форм аттестации. Закон не включает в содержание образовательной программы каких-либо элементов, которые являлись бы требованиями к помещениям и оборудованию, поскольку образовательные программы определяют содержание образования.

Однако наиболее значимые изменения касаются государственной аккредитации: с 01.03.2022 свидетельство о государственной аккредитации действует бессрочно. Придание бессрочного характера государственной аккредитации сопровождается выделением особого вида мониторинга: в рамках мониторинга в системе образования осуществляется аккредитационный мониторинг, предметом которого выступает систематическое стандартизированное наблюдение за выполнением организациями, осуществляющими образовательную деятельность, аккредитационных показателей. Особенности этого вида мониторинга должны быть отражены в Постановлении Правительства РФ от 05.08.2013 № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования».

Полагаем, что указанные новеллы законодательного регулирования являются своеобразным консенсусом, достигнутым на сегодняшнем этапе в споре между сторонниками полной отмены государственной аккредитации образовательной деятельности по отдельным образовательным программам (начального общего, основного общего, среднего общего образования) или для определенных образовательных организаций. Благодаря законодательным изменениям публичный механизм аккредитации организаций станет более прозрачным<sup>13</sup>, произойдет увеличение количества случаев использования риск-ориентированного подхода в образовании.

---

<sup>13</sup> На это, в частности, обратила внимание Е. Шмелева 13.09.2021 в ходе обсуждения новых подходов к системе аккредитации вузов на площадке Общероссийского народного фронта: «На площадке ОНФ обсудили новые подходы к системе аккредитации вузов». *Минобрнауки*. 2021. Дата обращения 20 октября, 2021. [https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT\\_ID=39903](https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=39903).

Ученые высказывали опасения относительно областей правового регулирования, в которых требуется провести «гильотину», а также относительно методов «гильотинирования» и его временных пределов. Например, предлагалось не отменять ранее принятые акты, а произвести их «унификацию с учетом изменившихся условий экономики» и не в столь короткие сроки, как это планировалось (Цыпкина 2019, 81).

Заметим также, что Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Закон об обязательных требованиях) определил ряд областей, на которые не распространяются нормы, содержащиеся в данном законе. Среди таких областей: отношения, в которых действуют стандарты и порядки оказания медицинской помощи, клинические рекомендации и федеральные государственные образовательные стандарты. Тем самым Закон об обязательных требованиях (судя по используемым формулировкам) признал, что в сфере образования действуют обязательные требования (они устанавливаются, и осуществляется оценка их применения), но установление, оценка применения и, соответственно, все остальные вопросы, связанные с государственными образовательными стандартами, регулируются нормами законодательства об образовании, а не нормами Закона об обязательных требованиях.

Исходя из п. 3 Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утв. Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6, на 2020 г. было запланировано внесение в Государственную Думу РФ проектов федеральных законов, устанавливающих обязательные требования в отдельных сферах или вносящих изменения в законодательство в целях систематизации обязательных требований и исключения установления изъятий из гражданских прав на подзаконном уровне. Подобные проекты разрабатывались федеральными органами исполнительной власти, но в Государственную Думу до 01.12.2021 внесены не были<sup>14</sup>. Причина этого, на наш взгляд, заключается в том, что в документах «регуляторной гильотины» термин «систематизация» употреблялся в ином значении, чем принято в доктрине российского права. Систематизация правового материала представляет собой упорядочение, приведение действующих нормативных актов в единую, согласованную, целостную систему. Как правило, ее цель — облегчение пользования нормативным материалом, однако в отношении систематизации обязательных требований ситуация оказалась иной. С иных позиций проект акта, призванный обобщать обязательные требования, не может содержать принципиально новых норм регулирования, не имеет собственного предмета регулирования и фактической нормативной нагрузки, поэтому принятие таких актов недопустимо с точки зрения юридической техники и правовой доктрины.

Более того, в настоящее время не выработан единый подход к структуре и содержанию законодательных актов, призванных систематизировать обязательные требования в различных сферах. Используется несколько вариантов: 1) понятие «обязательные требования» конкретизируется применительно к сфере регулирования; дается закрытый перечень источников, которыми устанавливаются обяза-

---

<sup>14</sup> По данным СПС «КонсультантПлюс», указанного рода проекты были разработаны в отношении законодательства об охране здоровья граждан, трудового права, но проекты, касающиеся систематизации требований в сфере образования, в СПС «КонсультантПлюс» не размещены.

тельные требования (с учетом особенностей нормативного правового регулирования данной сферы); определяются особенности регулирования на подзаконном уровне; делается попытка классифицировать требования путем вычленения тех или иных групп; 2) вносятся точечные изменения в федеральные законы в части правового статуса юридических лиц, уточнения прав и обязанностей субъектов соответствующих правоотношений, закрепления перечня объектов государственного контроля и отдельных процедур и т. д.

#### **2.4. Проблема обязательных требований**

Один из важных вопросов, затрагивающих как всю реформу контрольно-надзорной деятельности, так и «регуляторную гильотину» в образовании, — вопрос об обязательных требованиях.

Как известно, правовое регулирование имеет в своем арсенале три способа, с помощью которых право воздействует на общественные отношения: дозволение, обязывание, запрещение.

Закон об обязательных требованиях под указанными требованиями понимает те, 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 и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Несмотря на то что сущность данного явления (что есть обязательные требования и чем они отличаются от требований «необязательных» и обязательных «нетребований») в федеральном законе не отражена в соответствующей правовой дефиниции, обращение к тексту закона позволяет выявить юридически значимые характеристики обязательных требований: во-первых, это требования; во-вторых, эти требования связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности; в-третьих, требования касаются только той предпринимательской и иной экономической деятельности, к которым применяется режим оценки соблюдения требований; наконец, оценка соблюдения требований 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 экспертизы.

Говоря о термине «требования», который является ядром понятия «обязательные требования», следует указать на отсутствие надлежащей определенности. Так, обращаясь к теоретику «регуляторной гильотины» С. Джейкобсу, А. Б. Дидикин указывает, что оцениваться должны регуляторные правила, нормы и административные процедуры (Дидикин 2019, 12).

Даже в условиях наличия специального федерального закона понимание термина «требования» и подходы к классификации видов требований не отличаются нужной степенью унификации. Так, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» различает: 1) обязательные требования; 2) требования, установленные муници-

пальными правовыми актами; 3) общие требования, которые устанавливает Правительство РФ<sup>15</sup>.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» предусмотрел минимальные требования, устанавливаемые федеральным органом исполнительной власти.

Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ТК РФ) использует конструкцию «государственные нормативные требования охраны труда»; при этом исходя из анализа содержания ст. 211 ТК РФ<sup>16</sup> можно сделать вывод, что требования имеют форму правил, процедур, критериев и нормативов.

Из анализа указанных и иных актов можно сделать вывод о том, что термин «требования» в значительной части законодательных актов употребляется, во-первых, как синоним терминов «норма права», «нормативное предписание» (например, в словосочетании «ответственность за нарушения требований настоящего Федерального закона», «требований нормативных правовых актов») и, во-вторых, как обозначение специфической системы, объединяющей обязанности и запреты (требования пожарной безопасности, требования охраны труда и др.). Среди требований<sup>17</sup> указываются как запреты (им соответствует словесная конструкция «не вправе требовать»), так и разрешения («вправе установить»). При такой вариативности понимания концептуально значимого для реформирования контрольно-надзорной деятельности термина «обязательные требования» неудивительно, что отсутствует единство относительно и видов требований, и четкого их перечня: так, до начала «регуляторной гильотины» общее количество обязательных требований определялось как превышающее 2 млн (Артеменко 2021, 30). Во многом проблемы обусловлены тем, что заимствованные из опыта частных фирм практики, методы и концепции (даже «термин *regulatory guillotine* сегодня является товарным знаком *Jacobs, Cordova & Associates Inc*»<sup>18</sup>) не получили должного сопоставления с российским законодательством и, что особенно важно, правовой доктриной.

Чем обязательные требования отличаются от норм права? Согласно Стандарту качества нормативно-правового регулирования обязательных требований, одобренному протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 24.04.2018<sup>19</sup>, нормативно-правовое регулирование — форма государственного упорядочивания общественных отношений посредством приня-

<sup>15</sup> См., напр.: Постановление Правительства РФ от 26.12.2018 № 1680 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами».

<sup>16</sup> Указанными требованиями устанавливаются правила, процедуры, критерии и нормативы, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности.

<sup>17</sup> См., напр.: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

<sup>18</sup> “What is the regulatory guillotine”. *Jacobs, Cordova & Associates*. Дата обращения 20 сентября, 2021. <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine>.

<sup>19</sup> Стандарт качества нормативно-правового регулирования обязательных требований. 2018. Дата обращения 20 сентября, 2021. [https://fsvps.gov.ru/fsvps-docs/ru/practice/method/standart\\_npa\\_reg.pdf](https://fsvps.gov.ru/fsvps-docs/ru/practice/method/standart_npa_reg.pdf).

тия системы нормативных правовых актов, устанавливающих *общеобязательные требования*, а также ответственность за нарушение таких требований. Тем самым можно сделать вывод, что на первоначальном этапе «регуляторной гильотины» отсутствовало четкое понимание объекта реформирования, поскольку *под обязательными требованиями понимались все императивные нормы права*.

Неслучайно поэтому, что в число обязательных требований в сфере образования, пересмотр которых осуществляется в рамках «регуляторной гильотины», включены следующие институты образовательного законодательства<sup>20</sup>:

- платные образовательные услуги;
- государственная поддержка образовательного кредитования;
- целевое обучение;
- информационные системы,
- участие обучающихся в оказании медицинской помощи гражданам и в фармацевтической деятельности;
- разработка дополнительных профессиональных программ, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и дополнительных профессиональных программ в области информационной безопасности;
- особенности организации и осуществления образовательной, методической и научной (научно-исследовательской) деятельности в области подготовки кадров в интересах обороны и безопасности государства, а также деятельности образовательных организаций высшего образования МЧС России;
- организация и осуществление образовательной деятельности по основным профессиональным образовательным программам, реализуемым в интересах обороны и безопасности государства в образовательных организациях высшего образования, находящихся в ведении МЧС России;
- общие критерии оценки качества условий осуществления образовательной деятельности в системе высшего образования и дополнительного профессионального образования.

Ранее в этот перечень областей (институтов) законодательства об образовании, где имеются обязательные требования, были включены две группы требований: 1) требования, касающиеся лицензирования образовательной деятельности; 2) требования к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, формату представления на нем информации и т. п.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Постановление Правительства РФ от 16.07.2020 № 1050 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства РФ, об отмене некоторых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования».

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ от 20.06.2020 № 897 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ и отдельных положений некоторых актов Правительства РФ и отмене некоторых нормативных правовых актов Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования».

Помимо этого, пользуясь предоставленным ч. 4 ст. 15 Закона об обязательных требованиях правом определить перечень нормативных правовых актов либо групп нормативных правовых актов, в отношении которых не будет действовать правило об их отмене с 01.01.2021 (и связанные с ними правила, сформулированные в ч. 2 и 3 ст. 15 указанного Федерального закона), Правительство РФ исключило из сферы регуляторной гильотины следующие вопросы образовательной и иной связанной с ней деятельности:

- информационные системы, создаваемые и используемые в целях образовательной деятельности;
- прием, перевод, поощрение, наказание, итоговая аттестация и иные вопросы, где главным субъектом выступает обучающийся<sup>22</sup>.

При рассмотрении вопроса о том, что следует считать обязательными требованиями в образовании, нельзя не учитывать, что не все обязательные требования, установленные в настоящее время в отношении образовательной деятельности, являются теми обязательными требованиями, к которым применимы процедуры и механизмы «регуляторной гильотины», а еще в более широком значении — подходы и принципы реформы контрольно-надзорной деятельности. Так, в ст. 1 Закона об обязательных требованиях установлено, что положения об обязательных требованиях не распространяются на отношения, в которых присутствуют обязательные требования, установленные федеральными государственными образовательными стандартами. По этому поводу в научных публикациях отмечается, что «данное ограничение сферы действия Федерального закона “Об обязательных требованиях в Российской Федерации” лишь федеральными государственными образовательными стандартами является чрезмерно узким и не учитывает, что... в сфере образования, помимо федеральных государственных стандартов, действуют установленные на федеральном уровне требования, имеющие со стандартами одинаковые цели и схожие механизмы обеспечения», в связи с чем предлагается внести в п. 6 ч. 2 ст. 1 Закон об обязательных требованиях изменения, согласно которым из сферы действия данного закона были бы исключены все обязательные требования к образовательному процессу, формализованные и в виде стандартов, и в виде требований (Путило 2021, 42).

## ***2.5. «Регуляторная гильотина» и риски для системы образования***

Оптимизация обязательных требований, а также исключение избыточных и устаревших требований, связанных с административными барьерами, напрямую связаны со сложным процессом смены карательной парадигмы на превентивную, внедрения риск-ориентированного подхода и транспарентности государственного контроля (Ноздрачев, Зырянов, Калмыкова 2017, 45).

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства РФ, 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 ч. 1, 2 и 3 ст. 15 Федерального закона “Об обязательных требованиях в Российской Федерации”».

Имеющийся анализ научных позиций по вопросам проведения «гильотины» в сфере образования показывает, что в качестве рисков, на минимизацию которых направлена эта реформа, традиционно выделяются следующие: снижение качества образования, отсутствие необходимых компетенций у выпускников, отсутствие связи образования с потребностями рынка труда, избыточная отчетность, искусственная монополизация рынка учебников (Артеменко 2021, 40–41).

Для достижения обозначенных параметров предлагается сократить масштабы государственного контроля, заменив часть его мониторингом и негосударственными формами контроля (экспертный контроль с целью обмена опытом, аудит), уменьшить долю формального контроля (оценка формального соответствия образовательной программе, полученным итоговым оценкам), перейдя к оценке полученных компетенций, снизить бюрократическую нагрузку на педагогов, отказаться от такого требования, как наличие педагогического образования (Артеменко 2021, 40). Предлагаемые решения касаются систематизации обязательных требований, которые вместо разрозненной и бессистемной массы должны быть систематизированы в виде нескольких «укрупненных» групп (блоков) требований: 1) к компетенциям выпускников; 2) образовательным программам; 3) компетенциям педагогического состава; 4) материально-технической базе; 5) учебным программам, учебным пособиям.

Часть предложений весьма спорные. Например, замена такого требования, как наличие педагогического образования, на требование наличия высшего специального образования по профилю преподаваемой дисциплины при условии прохождения курсов повышения квалификации по психолого-педагогическим компетенциям не учитывает, что требование о наличии специальных компетенций, включая компетенции в области педагогики, для допуска к определенной профессиональной деятельности — вполне соответствующий современным тенденциям тренд, конституционность которого подтверждена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14.11.2018 № 41-П «По делу о проверке конституционности ст. 46 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки И. В. Серединой».

Заметим также, что действующий Закон об образовании в своей первоначальной редакции предусматривал возможность осуществления педагогической деятельности лицами, имеющими среднее профессиональное или высшее образование и отвечающими квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и/или профессиональным стандартам. Более того, вследствие изменений, внесенных Федеральным законом от 08.06.2020 № 165-ФЗ «О внесении изменений в ст. 46 и 108 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации”» к осуществлению педагогической деятельности допускаются лица, не имеющие диплома о высшем или среднем профессиональном образовании.

Несмотря на то что на современном этапе развития общественных отношений существующая система регламентации образования является избыточной, ведет к значительному и неоправданному увеличению бюрократической нагрузки на организации, осуществляющие образовательную деятельность, и педагогических работников, следует признать, что отмене в рамках «регуляторной гильотины» не должны подвергаться документы, определяющие качество образования, а именно федеральные государственные образовательные стандарты, образовательные стандарты, федеральные государственные требования.

### 3. Выводы

Зарубежный опыт проведения реформ в рамках механизма «регуляторной гильотины» свидетельствует о том, что решение одновременно двух задач — минимизации количества требований и процедур, связанных с контролем и надзором со стороны государства, и сокращения количества актов подзаконного уровня — позволяет говорить о возможности достижения в сфере образования более глобальной цели (Александров 2019, 114). Речь идет о такой модернизации отраслевого регулирования на базе «регуляторной гильотины», которое не ограничивалось бы ее предметом и инструментарием. Свидетельством того, что такая постановка вопроса актуальна, являются уже произошедшие изменения в правовом регулировании отношений в сфере образования.

Среди промежуточных вводов, которые можно сделать на данном этапе реализации «регуляторной гильотины» в образовании, выделим следующие:

- удалось решить ряд конкретных задач, например, связанных с несовершенством регулирования отношений при использовании сетевой формы обучения, дистанционных форм;
- изначально ориентированная на изменения исключительно подзаконного уровня отраслевого регулирования «регуляторная гильотина» не сопровождалась разработкой детальной концепции снижения административных барьеров в той или иной сфере деятельности, практически не затрагивала законодательного уровня регуляции (т. е. системообразующих отраслевых законов), вследствие чего опережающее подзаконное регулирование создало многочисленные коллизии между Законом об образовании и актами, которые не должны ему противоречить;
- исходя из названия ст. 15 Закона об обязательных требованиях («Обеспечение реализации положений настоящего Федерального закона (“регуляторная гильотина”)»), суть «регуляторной гильотины» состоит в совокупности мероприятий по отмене и принятию новых актов, включая акты в сфере образования;
- одну из идей «регуляторной гильотины», состоящую в подготовке специальных федеральных законов с целью систематизации обязательных требований в той или иной сфере, следует признать неэффективной, поскольку уже разработанные проекты федеральных законов<sup>23</sup> показали отсутствие собственного предмета регулирования, не предусматривали новых норм права, преимущественно лишь классифицировали по видам (блокам) уже установленные требования;
- с учетом уже достигнутых результатов не потеряла актуальности идея разработки концепции, позволяющей совершенствовать разрешительную и контрольно-надзорную деятельность в сфере образования, в рамках которой могли бы быть решены вопросы, касающиеся унификации процедуры контроля при осуществлении образовательной деятельности,

<sup>23</sup> См., напр., проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обращении лекарственных средств” (в части систематизации обязательных требований в сфере обращения лекарственных средств)» (доработанный текст доступен в СПС «КонсультантПлюс»).

обособления специального предмета проверки, поиска новых механизмов и способов обеспечения качества образовательной деятельности и др.

## Библиография

- Александров, Олег В. 2019. «Регуляторные гильотины»: международный опыт устранения препятствий для бизнеса и инвестирования». *Торговая политика* 1 (17): 107–118.
- Артеменко, Егор А. 2021. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативно-регулирующего регулирования». *Вопросы государственного и муниципального управления* 1: 30–55.
- Дидикин, Антон Б. 2019. «Регуляторная гильотина» в механизме взаимодействия российского государства и общества». *Академик* 2: 10–15.
- Мартынов, Алексей В. 2019. «Перспективы применения механизма “регуляторной гильотины” при реформировании контрольно-надзорной деятельности». *Право. Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского* 5: 143–165.
- Ноздрачев, Александр Ф., ред. 2012. *Правовое регулирование государственного контроля*. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
- Ноздрачев, Александр Ф., Сергей М. Зырянов, Анастасия В. Калмыкова. 2017. «Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». *Журнал российского права* 9: 34–46.
- Путило, Наталья В. 2021. «Новое в регулировании контрольно-надзорной деятельности в сфере образования: некоторые итоги “регуляторной гильотины”». *Черные дыры в Российском законодательстве* 2: 39–44.
- Цыпкина, Ирина С. 2019. «К вопросу о целесообразности реализации механизма “регуляторной гильотины” применительно к трудовому законодательству». *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина* 11: 77–82.

Статья поступила в редакцию 20 января 2022 г.;  
рекомендована к печати 15 марта 2022 г.

Контактная информация:

*Насонкин Владимир Владиславович* — д-р полит. наук, канд. юрид. наук; nasonkin@mail.ru  
*Путило Наталья Васильевна* — канд. юрид. наук; 300699@rambler.ru

## “Regulatory guillotine” in education: Issues of legal regulation and implementation practice

V. V. Nasonkin<sup>1</sup>, N. V. Putilo<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University),  
6, ul. Miklukho-Maklaya, Moscow, 117198, Russian Federation

<sup>2</sup> Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,  
34, ul. Bolshaya Cheremushkinskaya, Moscow, 117218, Russian Federation

**For citation:** Nasonkin, Vladimir V., Natalia V. Putilo. 2022. “‘Regulatory guillotine’ in education: Issues of legal regulation and implementation practice”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 309–326. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2022.202> (In Russian)

In the Russian Federation, as in all developed countries, reforming the activities of the political machine is a permanent process, where every phase has the emphasis on the most topical issues. If the administrative reform of 2004 solved the problem of structuring the system of executive authorities, then the reform of control supervision activity, which is currently ongo-

ing, aims to revise the system of requirements for the main types of economic activity, reduce administrative barriers and other obstacles faced by individuals, who carried out such activity. Educational activity, as a single process of training and education, is one of the most important types of economic activity, and cannot keep out of the designated reforms. This article analyzes the practice of implementing reforms of control supervision activity, the provisions of the “regulatory guillotine” related to the education system. Attention is focused on such issues as mandatory requirements and mandatory requirements in education, systematization of legislation and the abolition of acts containing outdated norms and excess requirements. The concept of a system of mandatory requirements in educational activities is proposed, based on the basic principles of the reform of control supervision activity and the model of risks inherent in the education system. The conclusions mentioned in the article were prepared on the basis of changes in the legal regulation in the field of education over a period of two years (from 1 January 2020 to 1 January 2022).

*Keywords:* regulatory guillotine, control and supervision activities, mandatory requirements, educational activities, licensing, accreditation, permitting activities, federal state requirements, educational program.

## References

- Aleksandrov, Oleg V. 2019. “Regulatory guillotines’: International experience in removing barriers to business and investment”. *Torgovaia politika* 1 (17): 107–118. (In Russian)
- Artemenko, Egor A. 2021. “Regulatory guillotine’: Project analysis of new regulatory structures”. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal’nogo upravleniia* 1: 30–55. (In Russian)
- Didikin, Anton B. 2019. “Regulatory guillotine’ in the mechanism of interaction of the Russian state and society”. *Akademik* 2: 10–15. (In Russian)
- Martynov, Aleksei V. 2019. “Prospects for application of the ‘regulatory guillotine’ mechanism in the reform of control and supervision activity”. *Pravo. Vestnik Nizhegorodskogo universiteta imeni N. I. Lobachevskogo* 5: 143–165. (In Russian)
- Nozdrachev, Aleksandr F., Sergei M. Zyrianov, Anastasiia V. Kalmykova. 2017. “Reform of state control (supervision) in the Russian Federation”. *Zhurnal rossiiskogo prava* 9: 34–46. (In Russian)
- Nozdrachev, Aleksandr F., ed. 2012. *Legal regulation of state control*. Moscow, Institut zakonodatel’sтва i sravnitel’nogo pravovedeniia pri Pravitel’stve RF Publ. (In Russian)
- Putilo, Natal’ia V. 2021. “New in the regulation of control and supervisory activities in the field of education: Some results of the ‘regulatory guillotine’”. *Chernye dyry v Rossiiskom zakonodatel’stve* 2: 39–44. (In Russian)
- Tsyapkina, Irina S. 2019. “To the question of expediency of implementation the mechanism of the ‘regulatory guillotine’ in relation to labour legislation”. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina* 11: 77–82. (In Russian)

Received: January 20, 2022

Accepted: March 15, 2022

## Authors’ information:

Vladimir V. Nasonkin — Dr. Sci. in Political Sciences, PhD in Law; nasonkin@mail.ru

Natalia V. Putilo — PhD in Law; 300699@rambler.ru