

# ОТРАСЛЕВЫЕ СЮЖЕТЫ

## ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Институт государственного  
и муниципального управления  
Кнутов А.В.

# Особенности государственного регулирования в условиях пандемии

## 1. Общие особенности регулирования

В данной аналитической записке приведен анализ регулирующих мер, принятых органами государственной власти Российской Федерации в связи распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 (далее – пандемия).

Для целей анализа были рассмотрены нормативные правовые акты, официальные письма и иная информация официального характера (пресс-релизы), доведенная до граждан на сайтах органов государственной власти Российской Федерации, изданных весной этого года (далее – официальные акты).

К общим и возможно неизбежным особенностям государственного регулирования в условиях пандемии можно отнести следующие:

1. Современная Россия, как и весь мир, впервые столкнулась с эпидемией такого масштаба, в связи с чем реагирование на нее осуществлялось в «ручном» режиме, когда создавались новые организационные и правовые средства регулирования, а «штатные» средства реагирования оказывались недостаточными.

Например, начиная с марта 2020 года, большинство карантинных ограничений вводились через «режим повышенной готовности», предусмотренный Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Ограничительные меры со ссылкой на данный закон вводились во многих регионах и постепенно расширялись. Например, именно в рамках этого закона в Москве был введен с 30 марта всеобщий режим самоизоляции.

И только 1 апреля 2020 года вступили в силу изменения в Федеральный закон № 68-ФЗ, которые формально узаконили принимаемые ограничительные меры в рамках данного правового режима в целях борьбы с пандемией.

2. Не все принимаемые меры, в силу объективных причин, сразу оформлялись в правовой форме.

Например, наступление административной ответственности в «упрощенном» порядке на основании фото- видеofиксации допущенных нарушений (без получения объяснений и составления протокола об административном правонарушении и соблюдения других гарантий прав в рамках соблюдения принципа презумпции невиновности) законодательство допускает только для административных правонарушений в области дорожного движения и в сфере благоустройства. Между тем, административная ответственность по ст. 3.18.1 КоАП г. Москвы (Нарушение требований нормативных правовых актов г. Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы) не относится к таким категориям дел, однако может также наступать на основе фото- видеofиксации нарушений, а также посредством фиксации нарушений с помощью мобильного приложения «Социальный мониторинг». Соблюдение принципа презумпции невиновности в данном случае ограничивается.

3. Скорость согласования и принятия решений о введении регулирующих мер была очень высокой. Обычные для подготовки проектов НПА бюрократические фильтры не работали, и власть была чрезвычайно доступна для рассмотрения различных инициатив от бизнеса.

4. Нюансы уточнялись по мере реализации регулирующих мер. Например, объявление дней нерабочими потребовало значительного количества разъяснений официальных органов касательно порядка исчисления сроков наступления тех или иных обязанностей (в каких-то случаях в целях исчисления сроков наступле-

ния соответствующих обязанностей «нерабочие дни» считались «рабочими», а в каких-то выходными). Например, за нарушение ПДД, предписанных дорожными знаками с указанием времени его действия только по рабочим дням, по-прежнему наступала административная ответственность посредством фото- видеозаписи. Однако впоследствии МВД России отменило все назначенные подобные штрафы, посчитав все-таки для целей наступления административной ответственности данные дни выходными<sup>1</sup>.

Регулирование порядка начисления выплат медикам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19, контролировал президент РФ, как и последующую корректировку порядка определения размера данной стимулирующей выплаты.

5. Управленческие решения носили реактивный характер, их приходилось многократно уточнять и расширять с учетом развития ситуации.

Например, Перечень отраслей российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции (Постановление правительства РФ от 03.04.2020 № 434) после его принятия дополнялся еще 4 раза.

Указ мэра Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» с момента принятия дополнялся 22 раза, то есть в среднем в него вносили изменения каждые 4 дня.

6. Усиление исполнительной ветви власти посредством передачи с законодательного на подзаконный уровень регулирования полномочий по установлению временных правовых режимов.

Правительство РФ было наделено следующими экстраординарными полномочиями:

- право принимать решения о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера, а также право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;
- право ввести мораторий на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами;
- право предусматривать упрощенные правила государственной регистрации лекарственных препаратов и медицинских изделий в отдельных не терпящих отлагательства случаях;
- право предусмотреть особый порядок регулирования в 2020 году контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, в том числе право продлевать просроченные разрешения и санкционировать деятельность без разрешений, получение которых предусмотрено законодательными актами;
- право устанавливать особенности начисления и взыскания пени за просрочку оплаты услуг ЖКХ в 2020 году;
- право устанавливать особенности правил налогообложения в 2020 году.

## 2. Классификация регулирующих мер по борьбе с пандемией и ее последствиями

Регулирующие меры по борьбе с пандемией и ее последствиями можно разделить на следующие группы:

- введение и отмена карантинных мер и ограничений, и ответственности за их нарушения;

<sup>1</sup> <https://www.kommersant.ru/doc/4372208>

- организация работы системы здравоохранения и обязательного медицинского страхования в условиях пандемии, определение порядка диагностики и оказания медицинской помощи заболевшим гражданам;
- ресурсное обеспечение карантинных мер, системы диагностики и лечения коронавирусной инфекции, включая установление особенностей оборота отдельных видов товаров в период пандемии;
- социальная поддержка граждан в условиях снижения доходов и занятости населения, а также помощь гражданам, находящимся за границей;
- поддержка бизнеса в условиях экономического спада и ограничений;
- регулирование режима и порядка работы различных организаций и особенностей ведения ими деятельности в условиях пандемии;
- установление особенностей исполнения обязательств и наступления ответственности по некоторым видам гражданско-правовых договоров в условиях введенных ограничений экономической деятельности и форс-мажора;
- корректировка исполнения государственных и иных публичных функций и услуг в условиях пандемии;
- корректировка системы обязательных требований, предъявляемых к гражданам и бизнесу, и ответственности за их нарушение.

### **3. Подробный анализ регулирующих мер, направленных на корректировку системы исполнения публичных функций и обязательных требований**

Ниже подробно проанализированы меры, принятые на федеральном уровне в рамках:

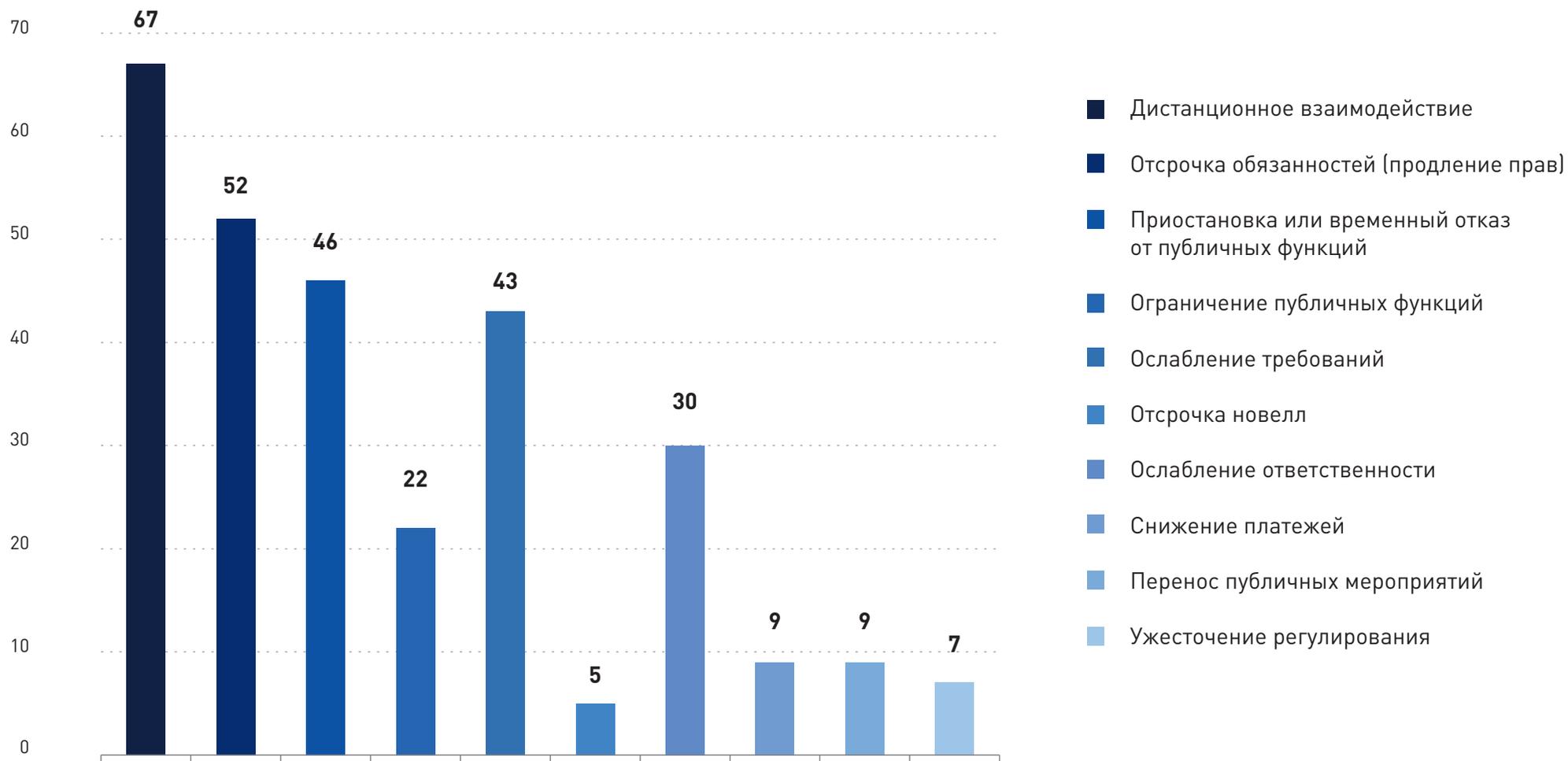
- корректировки исполнения государственных и иных публичных функций и услуг в условиях пандемии;
- корректировки системы обязательных требований, предъявляемых к гражданам и бизнесу, и ответственности за их нарушение.

По таким вопросам за три месяца (март – май 2020 года) было принято более 250 различных официальных актов. Акты предусматривали следующие типы регулирующих мер:

1. обеспечение возможности дистанционного взаимодействия при исполнении публичных функций и предоставлении услуг;
2. отсрочка исполнения публичных обязанностей гражданами и предпринимателями (продление прав с истекающим сроком действия);
3. приостановление исполнения публичных функций;
4. ограничения при предоставлении публичных функций;
5. отказ от исполнения публичной функции;
6. ослабление обязательных требований, в т.ч. временное (кроме отсрочек исполнения обязанностей и продления прав);
7. отсрочка вступления в силу ранее принятых новелл регулирования, накладывающих дополнительные ограничения на ведение бизнеса;
8. ослабление ответственности;
9. снижение обязательных платежей;
10. перенос публичных мероприятий;
11. ужесточение регулирования.

На рисунке 1 представлен рейтинг применения таких мер, предусмотренных официальными актами. Методика подсчета предполагает сложение как общих (межведомственных) регулирующих мер, так и соответствующих им частных мер, принимаемых различными ведомствами (по различным функциям).

**Рисунок 1.** Рейтинг применения регулирующих мер, направленных на корректировку системы исполнения публичных функций и обязательных требований в связи с пандемией



Ниже каждый тип перечисленных регулирующих мер будет рассмотрен отдельно.

### 3.1. Обеспечение возможности дистанционного взаимодействия при выполнении публичных функций и предоставлении услуг

В период пандемии были значительно расширены возможности дистанционного взаимодействия государства, граждан и бизнеса друг с другом.

В период карантинных ограничений и удаленной работы по-прежнему требовалось обеспечивать функционирование органов государственной власти и системообразующих организаций, исполнение ими функций, отказ от которых невозможен даже в период самоизоляции, в том числе функций, востребованных именно в период пандемии.

В качестве альтернативы мог быть введен временный отказ от исполнения публичной (иной значимой) функции или ее существенное ограничение, а также предусмотрен перенос соответствующего публичного мероприятия. Однако, как показывает проведенный анализ, там, где это было возможно, соответствующие ведомства выбирали все-таки дистанционный режим работы. Временные ограничения на исполнение функций применялись значительно реже. Исключениями являлись случаи, когда:

- временный отказ от деятельности вводился в отношении функций, создающих обременения для граждан и бизнеса (например, проведение проверок);
- когда исполнение функций невозможно без личного взаимодействия (например, функция по регистрации брака в соответствии с Семейным кодексом РФ предполагает обязательное личное присутствие жениха и невесты) или реализовать дистанционный формат крайне затруднительно (например, проведение государственной итоговой аттестации в формате ОГЭ и ЕГЭ).

Вводимое дистанционное взаимодействие могло обеспечиваться как посредством использования специфических электронных сервисов взаимодействия, так и посредством перехода на заоч-

ный формат работы с использованием неспецифических каналов связи (почтовой связи, электронной почты, систем электронного документооборота, различных программ видеоконференцсвязи). Расширение дистанционного взаимодействия произошло по следующим направлениям:

1. Появление в инфраструктуре электронного правительства новых специфических электронных сервисов в целях обеспечения необходимого дистанционного взаимодействия, в т.ч.:
- электронное и дистанционное оформление листов нетрудоспособности в отношении себя и иных лиц через портал Госуслуг для лиц, прибывших из-за границы, а также на проживающих совместно с ними застрахованных лиц;
  - электронное и дистанционное оформление листов нетрудоспособности работодателями на своих работников старше 65 лет;
  - дистанционная регистрация граждан в качестве безработных (заявление в электронной форме заполняется гражданином в личном кабинете портала «Работа в России» либо в личном кабинете ЕПГУ);
  - оформление единовременной выплаты в размере 10 тыс. рублей на детей в возрасте от 3 до 16 лет (данная услуга всего лишь за шесть дней стала самой востребованной услугой за всю историю существования ЕПГУ, и по состоянию на 8 мая 2020 года за такой услугой обратилось 7 млн. граждан);
  - регистрация в ЕСИА и подтверждение учетной записи на портале Госуслуг для клиентов банка ВТБ посредством интеграции ЕСИА и ВТБ-Онлайн;
  - направление медработниками, работающими с инфицированными новой коронавирусной инфекцией, жалоб на отсутствие стимулирующих выплат;

- возможность через личный кабинет ЕПГУ дистанционно предоставлять информацию о себе в кредитные и страховые организации и в целях получения услуг и сервисов таких организаций без посещения их офисов;
  - возможность в личном кабинете ЕПГУ сформировать и отправить напрямую в банки справку по форме 2-НДФЛ и выписку со счета в Пенсионном фонде РФ, необходимые для подачи заявки на предоставление «кредитных каникул»;
  - сервис направления сведений о планируемых изменениях в оргштатной структуре предприятий на портале «Работа в России»;
  - создание цифровых сервисов для общероссийского голосования по поправкам в Конституцию РФ на ЕПГУ;
  - легализация сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов удаленно с использованием ЕПГУ (пока не внедрено).
2. Переход на исполнение государственных функций в заочной форме с использованием неспецифических каналов связи, обеспечивающих удаленное взаимодействие:
- указание правительства РФ на необходимость проведения в 2020 году органами государственного контроля проверок в необходимых случаях только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи (Роскомнадзор, Ростехнадзор издали официальные акты о порядке перехода на дистанционный контроль);
  - дистанционное и (или) заочное взаимодействие при предоставлении отдельных государственных услуг:
    - государственная регистрация лекарственных препаратов, которые предназначены для применения в условиях чрезвычайной ситуации;
    - оформление одобрений типа на транспортные средства (шасси) всех категорий;
    - дистанционное продление сертификата летной годности (на основании документарной проверки с предоставлением заявителем необходимых документов и фото-видеоматериалов);
    - рассмотрение заявок на сертификацию авиационной техники, одобрение организаций-разработчиков и организаций-изготовителей в дистанционной форме;
    - исключительно заочное проведение всех освидетельствований в федеральных учреждениях медико-социальной экспертизы в целях определения степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также оформление программы реабилитации пострадавшего;
    - дистанционное участие в рассмотрении обращений и жалоб ФАС России по всем направлениям деятельности (в т.ч. жалобы на нарушения при осуществлении закупок, при рассмотрении обращений о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков и т.д.);
    - временное направление заявлений на установление межрегиональных автобусных маршрутов только в электронном виде;
    - временная выдача информации из реестра федерального имущества исключительно в электронном виде;
    - временный прием заявлений на осуществление пономерного учета железнодорожного подвижного состава, эксплуатируемого на путях общего и необщего пользования, только в электронной форме;
  - сдача обязательной отчетности по временным схемам исключительно в электронной форме, например, уведомлений о закупках, поставках, перевозках этилового спирта, нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием

- этилового спирта более 25 процентов объема готовой продукции (в виде электронной скан-копии).
- расширение электронного документооборота и ограничение бумажного делопроизводства, в том числе при предоставлении государственных услуг (экспедиции многих ведомств были закрыты или осуществляли прием документов на бумажных носителях только ограниченного доступа (с пометкой ДСП), при этом всем корреспондентам рекомендовалось направлять документы в электронной форме);
  - легализация удаленной работы государственных служащих (определения порядка дистанционной служебной деятельности).
3. Интенсификация дистанционного взаимодействия при осуществлении правосудия и рассмотрении споров. Проведение судебных заседаний в судах общей юрисдикции арбитражных судах, Суде по интеллектуальным правам с использованием видеоконференц-связи и системы веб-конференции, а также в отдельных случаях с использованием информационной системы «Картотека арбитражных дел». Временное проведение заседаний по рассмотрению споров Палатой по патентным спорам, арбитража и посредничества ТПП РФ, МКАС, МАК и Коллегии посредников при ТПП РФ в режиме видеоконференций.
4. Внедрение электронного дистанционного взаимодействия в подведомственной сети и негосударственном секторе
- временный переход на дистанционное образование в школах и вузах, учреждениях среднего профессионального образования, учреждениях дополнительного образования, автошколах;
  - проведение государственной итоговой аттестации в отдельных случаях, а также защит кандидатских и докторских диссертаций с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий;
  - рекомендации по проведению работ по обязательной сертификации органами по сертификации в дистанционном формате;
  - легализация розничной торговли безрецептурными лекарственными препаратами дистанционным способом при условии получения разрешения;
  - рекомендация проводить любые общие собрания акционеров (в том числе годовые) в 2020 году в заочной форме;
  - организация возможности проведения экспертизы промышленной безопасности в дистанционном режиме;
  - рекомендации по дистанционной идентификации заявителей аккредитованными удостоверяющими центрами при выдаче квалифицированного сертификата электронной подписи;
  - организация возможности проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме в форме заочного голосования с использованием ГИС ЖКХ.
- Следует отметить, что расширение дистанционного взаимодействия между государством, гражданами и бизнесом потребовало от власти:
- во-первых, повысить уровень доверия к предоставляемым гражданами и бизнесом сведениям для получения необходимых услуг (их перепроверка, в т.ч. за счет запроса подтверждающих документов от самих получателей услуг сделало бы невозможным полностью удаленное получение таких услуг, а межведомственное взаимодействие в целях перепроверки сведений не всегда могло быть реализовано с достаточной степенью оперативности);
  - во-вторых, там, где это было возможно, нарастить объем межведомственного информационного взаимодействия в целях предоставления государственных услуг.

### 3.2. Отсрочка исполнения публичных обязанностей гражданами и предпринимателями (продление прав)

1. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» наделил правительство РФ экстраординарными полномочиями по регулированию разрешительной деятельности. В 2020 году правительство РФ вправе устанавливать особенности лицензирования, аккредитации, аттестации, государственной регистрации, проведения квалификационных экзаменов, государственной итоговой аттестации, вступительных испытаний при приеме на обучение и т.д.

В частности, по решению правительства РФ разрешения с истекающими сроками действия могут продлеваться автоматически или в упрощенном порядке без прохождения процедур оценки соответствия обязательным требованиям. Также некоторые категории физических лиц, профессиональная деятельность которых требует получения разрешения, могут осуществлять соответствующую деятельность без получения такого разрешения.

Во исполнение данного федерального закона, правительство РФ приняло постановление от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году». В соответствии с данным постановлением в том числе предусматривается:

1. на 12 месяцев продлены сроки действия 7 разрешительных режимов с истекающими сроками действия (в т.ч. лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (включая лицензии на розничную продажу алкогольной продукции), разрешений на перевозку пассажиров и багажа легковым такси, договоров водопользования, разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух и др.);

2. в отношении 25 видов разрешительных режимов с истекающими в период пандемии сроками действия (в т.ч., например, выдача разрешительных документов в сфере оборота оружия и удостоверений частного охранника) предусмотрено или продление их на 12 месяцев, или автоматическое оформление нового разрешения с обычным сроком действия (по решению уполномоченного федерального органа исполнительной власти);
3. на один год продлеваются сроки действия всех разрешений на строительство;
4. с 5 до 6 лет продлевается срок действия квалификационных аттестатов на право подготовки заключений экспертизы проектной документации;
5. на один год продлевается срок применения проекта планировки территории, градостроительного плана земельного участка;
6. в 2020 году право пользования недрами не прекращается, в том числе в связи с истечением установленного в лицензии срока ее действия;
7. эксплуатация опасных производственных объектов по решению руководителей осуществляется без проведения экспертизы промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, зданий и сооружений на опасных производственных объектах, до 1 июля 2020 г.;
8. на 1 год продлевается государственная аккредитация образовательных программ, реализуемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность;
9. до 1 марта 2021 года продлевается срок действия свидетельств о присвоении категории гостиницам, если он истекает в 2020 году;

10. до 31 декабря 2021 года пролонгируется срок действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

11. до 1 октября 2020 года продлевается срок действия результатов проведения специальной оценки условий труда и др.

Продление разрешительных режимов связано помимо иных выгод для предпринимателей также с существенной экономией компаниями средств, обычно затрачиваемых на получение лицензий (оплату услуг посредников, а также государственных пошлин за выдачу лицензий). Многие компании задумались о том, как поступить с персоналом, в задачи которого входило своевременное оформление новых разрешительных документов.

2. Также Федеральным законом от 01.04.2020 № 104-ФЗ предусматривается продление выплат некоторых социальных пособий без подачи документов и заявлений на продлении выплат при истечении соответствующих сроков.

3. Кроме того, предусматривается:

- продление сроков уплаты налогов, страховых взносов и представления отчетности на срок от 3 до 6 месяцев;
- на 1 августа 2020 перенесен срок представления чиновниками сведений о доходах, расходах и имуществе за 2019 год;
- паспорта граждан РФ, срок действия которых истек или истекает в период с 1 февраля по 15 июля 2020 г. включительно, признаются действительными на территории РФ;
- до 15 июля 2020 года отложен срок получения паспорта для несовершеннолетних лиц, достигших 14-летнего возраста в период пандемии;
- продлены сроки действия водительских удостоверений, действие регистрационного знака «Транзит», удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), свидетельства о прохождении техосмотра;

- продлен срок действия свидетельств о праве на получение социальных выплат на приобретение жилых помещений для молодых семей;
- продлен срок выполнения обязательств инвестора по созданию и модернизации объектов лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры;
- продлен срок сдачи некоторых видов обязательной отчетности;
- продлены сроки поверки бытовых средств измерений, до 1 января 2021 года граждане могут применять бытовые приборы учета без проведения очередной поверки;
- на 12 месяцев продлевается действие заключений в отношении лекарственных средств для медицинского применения, сроки которых истекли либо истекают в период с 15 марта по 31 декабря 2020 года;
- до 1 июля 2020 года рекомендовано не прекращать обслуживание платежных карт после истечения срока их действия;
- продление сроков действия рецептов на отпуск лекарственных препаратов в аптеках;
- и т.д.

4. Беспрецедентные меры предусмотрены для иностранных граждан, оказывавшихся в период пандемии на территории РФ. В соответствии с Указом президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274, всем иностранным гражданам, находящимся на территории РФ, срок действия документов, который истекает в указанный период, продлевается автоматически (в среднем на три месяца). К таким документам относятся: визы, разрешения на временное проживание, виды на жительство, миграционные карты, а также проставленные в ней отметки с истекающими сроками действия, удостоверения беженца, свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории РФ по существу, свидетельства о предоставлении временного убежища на терри-

тории РФ, свидетельства участника Государственной программы, разрешения на работу, патенты, разрешения на привлечение и использование иностранных работников. До 15 июня иностранные граждане могли устраиваться на работу без оформления патента или разрешения на работу.

### 3.3. Приостановление исполнения публичных функций

В качестве еще одного последствия для регулирования в связи пандемией предусматривалось приостановление исполнения государственных и других публичных функций. При этом такое приостановление могло или создавать неудобства для граждан и предпринимателей, или, наоборот, освобождать их от излишнего административного давления.

На рисунке 2 представлена экспертная оценка распределения приостановленных функций в зависимости от их характера.

**Рисунок 2.** Типы государственных и иных публичных функций, в отношении которых введено полное или частичное приостановление их осуществления в связи с пандемией



<sup>2</sup> Поручение Правительства РФ от 18.03.2020

#### 3.3.1. Приостановление исполнения публичных функций, создающих обременения для граждан и предпринимателей

Приостановление государственных и иных публичных функций, создающих обременения для граждан и предпринимателей, выразилось прежде всего в приостановлении проведения проверок органами государственного контроля (надзора).

Сдерживание контрольно-надзорной деятельности началось 18.03.2020 года<sup>2</sup>, когда правительство РФ поручило федеральным органам контроля приостановить проведение большинства проверок до 1 мая 2020 года. То же самое было рекомендовано сделать регионам.

В начале данные меры планировались как временные и были направлены на профилактику распространения инфекции и разобщение граждан. Однако впоследствии ограничительные меры по проведению проверок стали носить долгосрочный характер и были направлены уже на ослабление административного давления на экономику в непростых условиях ведения бизнеса. Так, в соответствии с:

1. Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ, если иное не установлено правительством РФ, проверки в отношении субъектов МСП не проводятся с 1 апреля по 31 декабря 2020 года включительно, за исключением проверок, основаниями для проведения которых являются причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характер.
2. Постановлением правительства РФ от 3 апреля № 438 до конца года предусматривается:
  - не проводить плановые проверки в отношении малого и среднего бизнеса, а также НКО с персоналом до 200 человек;

- в отношении крупного бизнеса плановые проверки проводить только, если они эксплуатируют производственные объекты, отнесенные к чрезвычайно высокому или высокому риску;
  - ограничить проведение внеплановых проверок (кроме отдельных случаев);
  - проверки в разрешенных случаях проводить только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи (выездные проверки проводить только по согласованию с органами прокуратуры или в случаях прямого поручения президента РФ (правительства РФ));
  - при поступлении от бизнеса ходатайств о продлении срока исполнения предписаний органов контроля – удовлетворять их и продлевать сроки;
  - не проводить выездные таможенные проверки (кроме отдельных случаев).
3. Проектом Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения от 31.05.2020 предусматривается продление до конца 2021 года моратория на плановые проверки малого и среднего бизнеса, ограничение плановых проверок с 01.01.2021 по 31.12.2021 только тремя самыми высокими категориями риска, а также ограничение существенного роста числа внеплановых проверок в 2021 году по сравнению с 2020 годом, в том числе ограничение оснований их проведения.

В результате принятых мер в сравнении с периодом времени с января по май 2019 года в текущем году в этот же период произошло сокращение количества проверок на 47%.

Если сравнивать период времени, когда ограничительные меры были максимальными (апрель и май 2020 года) с аналогичным

периодом прошлого года, то сокращение проверок еще более кардинально – 85%.

Помимо «традиционных» проверок есть основания полагать, что органы государственного контроля приостановили по крайней мере на «карантинные» месяцы проведение иных мероприятий по контролю (например, рейдовых осмотров, контрольных закупок и т.д.). Например, до конца мая было полностью приостановлено осуществление весового контроля транспортных средств, перевозящих товары первой необходимости в прицепах и полуприцепах платформенного типа с тентированным верхом.

Также были приостановлены проверки операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры.

Против обыкновения, ограничение контрольно-надзорной деятельности коснулось также валютного и налогового контроля (хотя и в меньшей мере). Постановлением правительства РФ от 02.04.2020 № 409 ограничено проведение налогового и валютного контроля до 30 июня 2020 года. Также налоговыми органами до этой же даты не принимаются решения о приостановлении операций по счетам в банках и переводов электронных денежных средств. Также до этой же даты не накладываются налоговые санкции за некоторые налоговые правонарушения.

Помимо приостановки проверок органами государственного контроля также было полностью или частично приостановлено исполнение следующих функций, создающих обременения для граждан и предпринимателей:

- проведение обязательных медицинских осмотров отдельных категорий работников (против данной меры выступил Роспотребнадзор);
- инспекционный контроль и выездные экспертизы, проводимые органами по сертификации в рамках национальной системы аккредитации;
- поверки бытовых средств измерений;

- до 1 января 2021 года приостановлено проведение аттестации медицинских и фармацевтических работников.

### **3.3.2. Приостановление исполнения публичных функций, обеспечивающих реализацию прав граждан и предпринимателей**

В связи с пандемией было полностью или частично приостановлено исполнение ряда публичных функций, отказ от которых может повлечь ограничение прав граждан. К таким случаям следует отнести следующие:

- ограничение доступа к правосудию в апреле, а также приостановление работы Службы финансового уполномоченного, третейских судов;
- ограничения работы многофункциональных центров предоставления государственных услуг и муниципальных услуг;
- введение моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами в отдельных случаях;
- приостановление проведения всероссийской диспансеризации взрослого населения РФ, а также профилактических медицинских осмотров, приостанавливается проведение плановых медико-экономических экспертиз и экспертиз качества медицинской помощи;
- ограничения оказания плановой медицинской помощи;
- в апреле не работали федеральные государственные архивы, и граждане не могли получить доступ к архивным документам;
- приостановление занятий в автошколах в связи с невозможностью проведения практических занятий;
- приостановление реализации функции по выдаче дипломов о присуждении ученых степеней, аттестатов о присвоении ученых званий и свидетельств о признании ученой степени или ученого звания, полученных в иностранном государстве;
- и т.д.

### **3.4. Ограничения предоставления публичных функций**

К ограничениям в связи с пандемией предоставления публичных функций следует отнести следующие меры:

- отказ от взаимодействия с заявителями лично или на бумажных носителях (прекращен личный прием граждан в органах государственной власти, существенно ограничен прием корреспонденции);
- предоставление многих государственных услуг осуществлялось только по предварительной записи через портал Госуслуг максимально дистанционно; получение государственных услуг в МФЦ было невозможным;
- лицам, вступающим в брак, предлагалось перенести церемонию на более поздний срок или провести ее без торжественной части и без приглашения гостей.

### **3.5. Отказ от исполнения публичной функции**

В отличие от приостановления исполнения функции под отказом от функции подразумевались такие случаи, когда реализация соответствующей функции является важным именно в данный период времени и ее перенос невозможен.

К таким случаям следует отнести следующие:

- отказ от проведения ОГЭ, а также ЕГЭ для выпускников, не желающих поступать в ВУЗ, кроме того предоставлена возможность отмены государственной итоговой аттестации в учреждениях среднего профессионального образования (итоговая аттестация в таких случаях проводится по результатам промежуточной аттестации);
- отказ от проведения заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников (при этом участники регионального этапа олимпиады, завершающие освоение основных образовательных программ среднего общего образования в текущем учебном году и набравшие необходимое для участия

в заключительном этапе олимпиады количество баллов, признаются призерами олимпиады 2019/20 учебного года);

- отказ от запроса некоторых видов обязательной отчетности (без необходимости ее предоставления в будущем);
- отказ от обязательной процедуры расширения области аккредитации в 2020 году с допущением проведения соответствующих работ по исследованиям (испытаниям) и измерениям, оценке соответствия в упрощенном порядке для аккредитованных лиц, являющихся бюджетными учреждениями;
- рекомендация субъектам РФ рассмотреть вопрос о полном запрете весенней охоты в 2020 году.

### 3.6. Ослабление обязательных требований

Во многих отраслях регуляторы предусмотрели смягчение обязательных требований, предъявляемых к той или иной деятельности граждан и бизнеса. К таким решениям следует отнести следующие:

1. Предусмотрены существенные послабления в финансовом секторе:

Существенно ослаблены требования к финансовой устойчивости кредитных организаций. Им предоставлено право применять пониженные коэффициенты риска в отношении некоторых своих клиентов при их кредитовании, предусмотрены послабления при формировании резервов на возможные потери, разрешено не ухудшать оценку финансового положения и/или качества обслуживания долга заемщиков из пострадавших отраслей. Просроченные ссуды граждан из-за пандемии могут не признаваться реструктурированными;

Кардинально упрощены требования до 1 июля 2020 года к обслуживанию клиентов кредитных организаций со стороны «антиотмывочного» законодательства. Истекший срок документа, удостоверяющего личность клиента, теперь не является достаточным

основанием для прекращения обслуживания клиента. До 1 июля 2020 кредитным организациям разрешено открывать банковский счет субъектам МСП без личного присутствия лица, а также иным клиентам кредитных организаций, если счет открывается для проведения социально-значимых платежей;

Банк России одобрил послабления со стороны СРО участникам финансового рынка в части выполнения требований базовых стандартов и внутренних стандартов с учетом неблагоприятной эпидемиологической обстановки;

До 1 июля 2020 года предусмотрены послабления в сфере противодействия неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

2. Ослаблены требования к проведению оценки соответствия при обязательной сертификации. По сертификатам соответствия, срок действия которых истекает в период ограничений, предусматривается возможность оформления нового сертификата без проведения инспекционного контроля. Для этого предусматриваются схемы сертификации без выездного инспекционного контроля.
3. Предусмотрено ослабление регулирования для осуществления государственных и муниципальных закупок. В 2020 году существенно расширены возможности закупки у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя в условиях режима повышенной готовности для предупреждения угрозы ЧС. Также в 2020 год предусмотрена возможность увеличения срока контракта, изменения стоимости, если при исполнении контракта возникли независящие от сторон контракта обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения. Предусмотрена возможность не устанавливать в 2020 году обязательное требование к обеспечению исполнения контракта, к обеспечения гарантийных обязательств, если закупка проводится среди субъектов малого предпринимательство и социально-ориентированных некоммерческих организаций.

Для иных случаев сокращены минимальные требования к размеру обеспечения исполнения контракта.

4. Ослаблено регулирование к фармацевтической деятельности. Санкционирована дистанционная торговля безрецептурными лекарственными препаратами, чего фарминдустрия добивалась много лет.

Введен экстраординарный и упрощенный порядок государственной регистрации лекарственных препаратов и медицинских изделий по правилам правительства РФ, если такие препараты (изделия) предназначены для применения в условиях военных действий, чрезвычайных ситуаций, предупреждения чрезвычайных ситуаций, профилактики и лечения заболеваний, представляющих опасность для окружающих и т.д.

В условиях карантина было разрешено получать лекарственные препараты в аптеке за иных лиц по рецепту (родственники, знакомые лиц, находящихся в самоизоляции, или волонтеры).

5. Существенно сокращена периодичность обязательного технического осмотра транспортных средств.
6. Законодательно предусмотрена возможность оперативного перераспределения бюджетных ассигнований в 2020 году, установление отдельных источников финансирования дефицита бюджета.
7. Упрощена в целях ускорения процедура разработки и согласования проектов нормативных правовых актов во исполнение решений по борьбе с пандемией.
8. Кардинально упрощены требования до 31 декабря 2020 г. к регистрации граждан в качестве безработных.
9. Предусмотрены послабления для подтверждения происхождения товаров из развивающихся и наименее развитых стран, подтверждения безопасности продукции и товаров, ввозимых в целях борьбы с пандемией, а также для оформления подконтрольных Россельхознадзору товаров, в т.ч.

ввозу домашних животных гражданами РФ, возвращающимися из других стран.

10. До 1 января 2021 г. установлен мораторий на получение сертификатов специалиста в сфере медицинской или фармацевтической деятельности, а также свидетельств об аккредитации такого специалиста.
11. До 30 июня 2021 г. приостановлено требование к году выпуска автобусов, использующихся при организованной перевозке групп детей автобусами.
12. Снят запрет на перевозку пищевых продуктов совместно с непродовольственными товарами, а также отменено требование о выделении специализированного транспорта для перевозки определенного вида пищевых продуктов (молочные, колбасные, кремовые кондитерские изделия, хлеб, мясо, рыба, полуфабрикаты).
13. Постановление правительства РФ от 29.05.2020 № 788 разрешило лицензирующим органам принимать решения о временном сокращении перечня лицензионных требований и условий.

### **3.6. Отсрочка вступления в силу ранее принятых новелл регулирования, накладывающих дополнительные ограничения на ведение бизнеса**

Помимо ослабления действующих обязательных требования в рамках мер по борьбе с пандемией и ее последствиями были приняты регуляторные решения о переносе на более поздние периоды сроков вступления в силу, принятых ранее решений, накладывающих дополнительные ограничения на ведение бизнеса. Такой перенос новелл регулирования на более поздние сроки коснулся следующих мер:

1. Отложен до 1 марта 2021 года срок вступления в силу ужесточения административной ответственности за нарушение порядка прохождения технического осмотра, в

т.ч. при управлении транспортным средством, на которое не оформлена действующая диагностическая карта (новелла предполагала наступление административной ответственности на основании фото- видеofиксации соответствующего нарушения).

2. Отложен до 1 января 2021 года срок вступления в силу закона об обязательной предустановке российского программного обеспечения на смартфоны и другие гаджеты;
3. Принято решение о переносе до 1 января 2023 года сроков внедрения изменений к пакету реформ банковского надзора и регулирования «Базеля III»;
4. До 1 октября 2020 года фактически перенес срок окончательного перехода клиентов - физлиц, получающих социальные выплаты, осуществляемые ПФР, на использование национальных платежных инструментов - карт «Мир».
5. На один год продлен срок вступления в силу обязательных требований по оснащению транспортных средств аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS.

В прессе активно обсуждалась также инициатива по переносу вступления в силу требования об обязательной маркировке лекарственных препаратов, которое должно было вступить в силу с 1 июля 2020 года. Однако фарминдустрии не удалось добиться данной отсрочки. В мае этого года были приняты все оставшиеся необходимые нормативные правовые акты для обязательного внесения информации о лекарственных препаратах для медицинского применения в систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения.

### 3.7. Ослабление ответственности

В связи с пандемией были предприняты меры по ослаблению ответственности граждан и предпринимателей по их обязательствам друг перед другом, а также ответственности за нарушение обязательных требований. Ниже перечислены ряд таких мер:

В части ответственности за неисполнение гражданско-правовых обязательств:

- предусмотрены специальные механизмы ответственности авиакомпаний и организаций культуры перед их клиентами в связи с отменой (переносом) рейсов и зрелищных мероприятий.
- в 2020 году не начисляются пени за просрочку оплаты услуг ЖКХ, внесение платы за жилое помещение, взносов на капремонт.
- до 1 января 2021 года застройщикам не будет начисляться неустойка за неисполнение обязательств по договорам долевого участия. До 1 января 2021 года не включаются в реестр проблемных объектов жилые дома, по которым более чем на полгода нарушен срок завершения строительства.
- по ряду государственных контрактов исполнители освобождены в 2020 году от уплаты пеней в связи с просрочкой исполнения обязательств. Правительство определило порядок списания начисленных и неуплаченных сумм неустоек (штрафов, пеней) в рамках госзакупок.
- предусмотрены меры по ограничению ответственности за просрочку выплаты кредитов лицами, пострадавшими от пандемии;
- рекомендовано приостановить до 30 сентября 2020 года процедуры принудительного выселения должников из жилых помещений в связи с неисполнением договорных обязательств.

В части ответственности за неисполнение обязательных требований:

- резиденты не будут привлекаться к административной ответственности в случае неисполнения иностранными контрагентами сроков поставки товаров или невозвращения авансовых платежей из-за форс-мажора.

- МВД России рекомендовало воздержаться от применения мер административного воздействия за нарушение сроков регистрации транспортных средств сотрудниками регистрационных подразделений Госавтоинспекции.
- Минпромторг России со ссылкой на поручение председателя правительства Российской Федерации М.В. Мишустина от 16 марта 2020 г. N ММ-П9-1861 рекомендовал субъектам РФ приостановить применение штрафов за нарушения правил парковки грузового транспорта сервисов по доставке товаров гражданам, в том числе интернет-магазинам.
- до 30 июня 2020 года не принимаются решения о приостановлении переводов электронных денежных средств и операций по счетам налогоплательщиков, не принимаются меры по взысканию налоговой задолженности.
- ПФР сочло возможным не привлекать к ответственности за нарушение срока представления сведений индивидуального (персонифицированного) учета за март 2020 года.
- Росалкогольрегулирование разрешила эксплуатацию в период карантина автоматических средств измерений, установленных на основное технологическое оборудование, сроки поверки которых истекли.
- граждане, имеющие водительские удостоверения, срок действия которых истек в период карантина, не привлекались к административной ответственности за вождение без прав.
- большой комплекс мер по смягчению ответственности в период пандемии принял Банк России, в т.ч.:
  - к кредитным организациям и участникам финансового рынка не применяются до особого распоряжения меры за нарушение порядка составления и сроков представления отдельной отчетности в условиях пандемии;
  - до 1 июля 2020 года меры ответственности за нарушения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма применяются только при выявлении фактов грубого нарушения;
  - приостановлено применение мер воздействия на субъектов страхового дела за исключением случаев, требующих неотложного надзорного реагирования;
  - до 1 июля 2021 года не применяются меры в случае нарушения кредитными и некредитными финансовыми организациями требований к обеспечению защиты информации при осуществлении банковской деятельности в целях противодействия осуществлению переводов денежных средств без согласия клиента и незаконных финансовых операций.

### 3.8. Снижение обязательных платежей

Помимо широко обсуждаемой меры по освобождению некоторой категории налогоплательщиков от уплаты налогов, сборов, страховых взносов за отчетные налоговые периоды, относящиеся ко II кварталу 2020 года, регулирующими органами также приняты следующие решения о снижении обязательных платежей:

- на 50% снижены ставки сбора за аэронавигационное обслуживание, что по оценкам Росавиации должно привести к экономии авиакомпаниями более 4,7 млрд рублей;
- товары, ввозимые в целях предупреждения и предотвращения распространения коронавирусной инфекции 2019-nCoV, а также товары, включенные в перечень товаров критического импорта, освобождаются от ввозной таможенной пошлины;
- предусмотрена возможность снижения платы за аренду государственного имущества;
- бесплатная выдача ТПП РФ заключений и сертификатов о форс-мажоре;
- иностранным гражданам не требуется оплачивать продление срока действия патента до 15 июня.

### 3.9. Перенос публичных мероприятий

Регулирующие органы приняли следующие решение о переносе некоторых публично-значимых мероприятий:

- внесение изменений в законодательство РФ, предусматривающих возможность отложения голосования на выборах, референдумах по решению соответствующей избирательной комиссии при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в целях защиты жизни и здоровья граждан Российской Федерации;
- отложено голосование на выборах, назначенных на территориях ряда субъектов РФ;
- отложен призыв на военную службу выпускников школ 2020;
- перенесен ЕГЭ для выпускников, желающих поступать в ВУЗ, а также государственная итоговая аттестация в некоторых учреждениях среднего профессионального образования;
- проведение всероссийских проверочных работ для учащихся 4 - 8 классов перенесено на осень 2020 года;
- финансовым организациям рекомендовано назначать годовые общие собрания, где планируется принять решения о выплате дивидендов за 2019 год, на конец августа - сентябрь 2020 года;
- ФАС России перенес сроки проведения тарифной компании в целях определения величины тарифов на 2021 год.

### 3.10. Ужесточение регулирования

В отдельную группу принятых в связи с пандемией мер объединены меры по признаку ужесточения регулирования и ответственности.

В первую очередь к таким мерам относятся карантинные ограничения и режим самоизоляции, а также установленная ответственность за нарушение таких ограничений.

Региональные КоАПы дополнились соответствующими составами административных правонарушений за нарушение правил и тре-

бований, установленных в период действия режима повышенной готовности. В федеральный КоАП РФ были внесены изменения, направленные на усиление ответственности за нарушение собственно карантина, в отношении граждан для которых он был установлен.

Уголовный кодекс РФ был дополнен новыми составами преступлений:

- публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан;
- публичное распространение заведомо ложной общественно значимой информации, повлекшее тяжкие последствия.

Кроме того, значительно ужесточена уголовная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил.

В целях обеспечения наличия в стране некоторых критически значимых товаров, их оборот был ограничен. Был введен временный запрет экспорта ряда средств индивидуальной защиты, защитных и дезинфицирующих средств, продукции медицинского назначения и материалов.

Также была предпринята попытка ввести ограничения на оптовую и розничную торговлю отдельными видами медицинских изделий в целях создания системы их распределения через федерального оператора «Корпорация Росхимзащита» и региональных операторов. Оптовая торговля такими изделиями всем иным участникам рынка была запрещена, а розничная торговля могла осуществляться с минимальной наценкой только организациями, имеющими лицензию на осуществление фармацевтической деятельности. Однако через 10 дней после принятия данное ограничение было отменено.

Также в целях ведения оперативного мониторинга рынка труда и случаев увольнения работников, находящихся на карантине, была расширена отчетность работодателей, представляемой в органы занятости и ПФР.



Сведения о принятии решений о ликвидации организации, о сокращении численности или штата работников, о возможном расторжении трудовых договоров с работниками должны в электронном виде через портал «Работа в России» направляться в органы службы занятости.

В ПФР до 31 декабря 2020 г. работодателями должны направлять сведения о приеме и увольнении работников не позднее рабочего дня, следующего за днем издания соответствующего приказа. Ежемесячно должны направляться сведения о переводе работников на другую постоянную работу.