

Проблемы частного права

Научная статья
УДК 342.95; 346
doi: 10.17223/22253513/44/10

Преимущества и недостатки конвергенции частного права в контрольно-надзорную деятельность как института публичного управления

Валентина Вячеславовна Кванина

Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет), Челябинск, Россия, kaf.pp@mail.ru

Аннотация. На основе анализа нового закона о контрольно-надзорной деятельности делается вывод о конвергенции частного права в контрольно-надзорную деятельность как института публичного управления. Правовым последствием этого является уменьшение категории риска причинения вреда, освобождение от плановых проверок контролируемых лиц. Негативным проявлением этого нововведения является внедрение частноправовых средств за счет контролируемых лиц, что может привести к неэффективности данных положений закона.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, профилактические мероприятия, независимая оценка соблюдения обязательных требований, договор добровольного страхования рисков причинения вреда, саморегулируемая организация на добровольном членстве

Для цитирования: Кванина В.В. Преимущества и недостатки конвергенции частного права в контрольно-надзорную деятельность как института публичного управления // Вестник Томского государственного университета. Право. 2022. № 44. С. 114–126. doi: 10.17223/22253513/44/10

Problems of the private law

Original article

doi: 10.17223/22253513/44/10

Advantages and disadvantages of the convergence of private law into control and supervision as a public administration institution

Valentina V. Kvanina

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation, kaf.pp@mail.ru

Abstract. As part of the tasks of limiting state interference in the economic activities of business entities, ending excessive state regulation, and developing the system of self-regulatory organisations in the economy, an administrative reform has been implemented, including in the sphere of control and oversight activities. As a result, Federal Law No. 248-FZ of 31.07.2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" (hereinafter - the Law on Control) was adopted.

State control (supervision) is a function of the state related to the sphere of public administration, which predetermines its public-law nature. At the same time, its goals set within the framework of the administrative reform have affected the content of the law and its nature - there has been a convergence of private law into control and supervision activities.

A manifestation of this conclusion is Article 8 of the Control Law, devoted to the principle of incentives for good faith compliance with mandatory requirements, which implies that in its implementation preventive measures aimed at reducing the risk of harm are prioritised over control and oversight measures.

The legal consequence of confirming the bona fides of a controlled person will be the reduction of the category of risk of harm, and separate legal means - independent assessment of compliance with mandatory requirements and conclusion by a controlled person with an insurance organization of voluntary insurance of risks of harm, if they are provided by the federal law on the type of control, act as grounds for exemption from planned control and oversight measures (respectively Art. 54 and part 9 of Article 25).

Another example confirming the 'privatisation' of the institute of state control (supervision) are the provisions in the Control Act on the recognition of results of independent evaluation of compliance with mandatory requirements (Art. 54) and membership in self-regulatory organisations (Art. 55). Their legal consequence is the failure to carry out planned inspections in relation to controlled persons, unless otherwise provided for by the federal law on the type of control.

This shows that the state has actually taken real measures to reduce excessive state regulation in the framework of control and supervisory activities. On the other hand, in the examined cases the transformation of public administration is taking place at the expense of businesses that incur additional financial expenses to implement the state's controlling function. However, doubts arise about the implementation by the business community of private law means of replacing planned inspections if this would cause them high financial costs. On this basis, the state should consider measures to stimulate their implementation, as is the case, for example, with environmental legislation for new technologies.

Keywords: control and oversight activities; principle of incentives for good faith compliance with mandatory requirements; preventive measures; independent assessment of compliance with mandatory requirements; voluntary insurance contract for risks of harm; self-regulatory organisation on voluntary membership

For citation: Kvanina, V.V. (2022) Advantages and disadvantages of the convergence of private law into control and supervision as a public administration institution. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 44. pp. 114–126. (In Russian). doi: 10.17223/22253513/44/10

В зависимости от того, насколько на государственном уровне созданы условия для ведения безопасного и эффективного бизнеса, зависит весь ход экономических преобразований в стране. Государство, осознавая это, поставило перед органами государственной власти Российской Федерации задачу по сокращению административных барьеров для беспрепятственного осуществления предпринимательской деятельности (Указ Президента РФ от 29.06.1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»). Аналогичную задачу мы находим и в рамках административной реформы. Как следует из Указа Президента РФ от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.», ее целями являются: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, прекращение избыточного государственного регулирования, развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики. Данные цели были заложены и в Концепцию административной реформы в 2006–2010 гг., одобренной Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р.

Иные акты общего характера в развитие административной реформы на последующие годы не были приняты. Однако цели, поставленные двумя вышеуказанными актами, сохранили свою актуальность и по настоящее время.

Одним из направлений административной реформы является реформа контрольно-надзорной деятельности, начавшаяся 21 декабря 2016 г., когда на заседании Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам был утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», рассчитанной до 2025 г. В основных чертах главные цели реформы контрольно-надзорной деятельности созвучны целям административной реформы: сокращение административного давления на бизнес и повышение безопасности государства и общества за счет повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности.

В целом можно сказать, что реформа контрольно-надзорной деятельности была обусловлена ее несовершенством. Как отмечается в литературе, для нее характерно чрезмерное опекуничество государства, выражающееся «в частых проверках, усилении мероприятий контроля (надзора), разрастающейся системе проверяющих органов и их должностных лиц; в бессистемности процедур проводимых проверок» [1. С. 140].

В рамках осуществляемой реформы контрольно-надзорной деятельности разными органами было предложено несколько вариантов законопроектов о государственном контроле (надзоре). В результате же был принят Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о контроле). Государственный контроль (надзор) является важнейшей функцией государства, относящейся к сфере публичного управления, что предопределяет его публично-правовой характер. Вместе с тем поставленные в рамках административной реформы цели не могли не сказаться на содержании закона и его характере.

Говоря о характере правового регулирования отношений, деятельности и т.д., неизбежно ставится вопрос о его принадлежности к частному или публичному праву. При этом в последние годы чаще всего на страницах юридической литературы поднимается вопрос о «публикации» частного права (проникновение публичного права в область частного, в результате которого в частном праве образуется больше императивных норм) и о «цивилизации»/«приватизации» публичного права (усиливающегося регулирования нормами частного права отношений с участием властных субъектов) [2. С. 12]. Чаще всего из двух видов конвергенции частного и публичного права обращается внимание на усиливающуюся публикацию (социализацию) частного права [3, 4]. Обращается также внимание и на то, что в современных условиях для отдельных видов отраслевого законодательства характерно превалирование публично-правовых начал в регулировании тех или иных отношений (например, инвестиционных) [5].

Однако наблюдается и иная картина: «цивилизация»/«приватизация» публичного права. Примером тому является институт государственного контроля (надзора).

Рассмотрим отдельные проявления данного вывода, обусловленные вышеуказанными целями административной реформы и закрепленные в положениях Закона о контроле. Прежде всего, «цивилизация» института государственного контроля (надзора) находит отражение в ст. 8 Закона о контроле, посвященной одному из принципов государственного контроля (надзора) – принципу стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, предполагающему, что при его осуществлении проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий. Заметим, что даже сама категория «добросовестность» относится к сфере частноправового регулирования. Данный принцип прежде всего учитывается при управлении рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), что предполагает выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий.

Для целей управления рисками причинения вреда (ущерба) контрольный (надзорный) орган относит объекты контроля к шести категориям

риска на основе критериев риска (ст. 22). Критерии риска должны учитывать; во-первых, тяжесть причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, во-вторых, вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; и, в-третьих, добросовестность контролируемых лиц.

Оценка добросовестности контролируемых лиц проводится с учетом следующих сведений (при их наличии): 1) реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; 2) наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля в соответствующей сфере деятельности; 3) предоставление контролируемым лицом доступа контрольно-надзорных органов к своим информационным ресурсам; 4) независимая оценка соблюдения обязательных требований; 5) добровольная сертификация, подтверждающая повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей; 6) заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого являются имущественные интересы контролируемого лица, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения им обязательных требований (ч. 7. ст. 23).

Из представленного выше перечня правовых средств, на основе которых происходит оценка добросовестности контролируемых лиц, следует, что все они осуществляются данными лицами самостоятельно за свой счет и отдельные из них облекаются в частноправовую договорную форму.

Правовым последствием подтверждения добросовестности контролируемого лица будет снижение категории риска причинения вреда (ущерба). Кроме того, отдельные названные выше правовые средства, – независимая оценка соблюдения обязательных требований и заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого являются его имущественные интересы, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения им обязательных требований, если они предусмотрены федеральным законом о виде контроля, выступают основанием и для освобождения от плановых контрольно-надзорных мероприятий (ст. 54 и ч. 9 ст. 25 соответственно).

При независимой оценке соблюдения обязательных требований или заключении договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба) возникает вопрос о критериях выбора органами контроля между двумя возможными правовыми последствиями для контролируемых лиц: снижении категории риска причинения вреда (ущерба) и освобождении от плановых контрольно-надзорных мероприятий (гл. 11 Закона о контроле). Закон о контроле какие-либо положения на сей счет не содержит.

Не может не вызвать также и замечание относительно того, что Закон о контроле обошел вниманием вопрос о правовом регулировании вышепере-

численных правовых средств (за исключением независимой оценки соблюдения обязательных требований), влекущих снижение категории риска причинения вреда (ущерба), что может отрицательно сказаться на практике применения управления рисками причинения вреда (ущерба).

Что касается профилактических мероприятий, лежащих в основе управления рисками, то к ним Закон о контроле относит: информирование; обобщение правоприменительной практики; меры стимулирования добросовестности; объявление предостережения; консультирование; самообследование; профилактический визит (гл. 10). Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям ежегодно утверждается по каждому виду контроля, а профилактические мероприятия, предусмотренные данной программой, обязательны для проведения контрольными (надзорными) органами.

Основными целями профилактики рисков причинения вреда (ущерба) являются: стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований всеми контролируруемыми лицами; устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; создание условий для доведения обязательных требований до контролируемых лиц, повышение информированности о способах их соблюдения. Данные цели, а также содержательная направленность видов профилактических мероприятий свидетельствуют о том, что деятельность контрольных (надзорных) органов по осуществлению профилактических мероприятий должна выстраиваться на основе сотрудничества с контролируемыми лицами, а не на основе власти и подчинения. Наиболее интересны в этом плане меры стимулирования добросовестности (ст. 48) и самообследование (ст. 51), которые предоставляют контролируемым лицам дополнительные репутационные возможности. В данном случае можно говорить о фактическом формировании принципа взаимодействия контрольно-надзорных органов и контролируемых лиц [6].

Другим примером, подтверждающим «приватизацию» института государственного контроля (надзора), являются положения Закона о контроле о независимой оценке соблюдения обязательных требований. Глава 11 «Независимая оценка соблюдения обязательных требований» включает в себя две формы такой оценки: признание результатов независимой оценки соблюдения обязательных требований (ст. 54) и членство в саморегулируемых организациях (ст. 55).

Признание результатов независимой оценки соблюдения обязательных требований, а также требования к такой независимой оценке могут быть предусмотрены федеральным законом о виде контроля. Такая независимая оценка может быть проведена организациями, независимыми от контрольно-надзорных органов и контролируемого лица, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции (независимый орган инспекции). Данный орган (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) должен соответствовать критериям, предусмотрен-

ренным в приказе Министерства экономического развития РФ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» от 26.10.2020 г. № 707.

При подтверждении соблюдения обязательных требований независимый орган инспекции выдает контролируемому лицу заключение о подтверждении соблюдения обязательных требований (заключение о соответствии), к которому должен прилагаться полный перечень обязательных требований, прошедших оценку, с указанием нормативных документов, устанавливающих данные требования. Срок действия заключения о соответствии определяется федеральным законом о виде контроля; оно включается в реестр заключений о соответствии, который формируется и ведется национальным органом по сертификации.

Значение независимой оценки соблюдения обязательных требований заключается в том, что при наличии заключения о соответствии плановые контрольно-надзорные мероприятия по общему правилу в отношении контролируемого лица в течение срока действия заключения не проводятся.

Объектами подтверждения соблюдения обязательных требований независимым органом инспекции могут являться: действия контролируемых лиц и (или) характеристики принадлежащих им материальных объектов, произведенная ими продукция (товары), в том числе в части соответствия техническим регламентам и (или) иным стандартам, если в сфере деятельности контролируемых лиц данные технические регламенты и (или) иные стандарты являются обязательными. Объекты же государственного контроля (надзора) значительно шире (ст. 16). В частности, за пределами подтверждения соблюдения обязательных требований независимым органом инспекции остались деятельность (если действия не отнесены Законом о контроле к деятельности), а также здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, другие объекты, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, не находящиеся во владении и (или) пользовании граждан или организаций, к которым предъявляются обязательные требования.

Можно было бы предположить, что группа объектов, не включенных в перечень проверки независимым органом инспекции, начиная со зданий, по замыслу законодателя относится к группе объектов, – характеристика материальных объектов, являющихся объектом подтверждения соблюдения обязательных требований независимым органом инспекции. Однако редакция ст. 54 Закона о контроле не позволяет сделать какой-либо однозначный вывод.

Если контролируемое лицо осуществляет один вид деятельности в разных местах или на нескольких объектах, подтверждение соблюдения обязательных требований независимым органом инспекции должно быть проведено в указанных местах и (или) на указанных объектах. Если контроли-

руемое лицо осуществляет различные виды деятельности, то подтверждение соблюдения обязательных требований проводится отдельно по каждому виду деятельности.

Если в результате оценки соблюдения обязательных требований независимым органом инспекции будут выявлены нарушения контролируемым лицом, ему выдается акт с указанием выявленных нарушений. При этом Закон о контроле не указывает срок для устранения недостатков, а также последствия их не устранения. В то же время им установлено, что при причинении вреда охраняемым законом ценностям контролируемым лицом независимый орган инспекции несет с ним перед потерпевшими субсидиарную ответственность.

Следующая форма независимой оценки соблюдения обязательных требований – добровольное членство в саморегулируемой организации (далее – СРО) predetermined концепцией административной реформы, предусматривающей в том числе развитие системы СРО в области экономики. Если ранее в рамках административной реформы решалась задача по «избавлению от избыточных функций государства» путем замены публичной функции по лицензированию на обязательное членство в СРО, то сейчас законодатель наделяет особым статусом СРО с добровольным членством.

Согласно ч. 1 ст. 55 Закона о контроле, контрольно-надзорными органами могут быть признаны результаты деятельности СРО с добровольным членством по осуществлению контроля за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов на основании соглашения о признании результатов такой деятельности СРО, заключаемого с контрольно-надзорными органами. Такое признание возможно, если это предусмотрено федеральным законом о виде контроля.

Правовым последствием заключения соглашения о признании результатов деятельности СРО с контрольно-надзорными органами является непроведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении членов СРО, если иное не предусмотрено федеральным законом о виде контроля.

Такое соглашение может быть заключено с СРО лишь по истечении трех лет с даты внесения сведений о ней в государственный реестр СРО, а также при наличии сформированного компенсационного фонда в целях обеспечения имущественной ответственности по обязательствам своих членов, возникшим в результате причинения вреда (ущерба) вследствие недостатков произведенных членами СРО товаров (работ, услуг). При этом минимальный размер взноса в компенсационный фонд каждого члена СРО должен быть не менее чем 25 тыс. руб.

Создание и деятельность СРО как с обязательным, так и с добровольным членством подпадает под действие Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон о СРО). Согласно ст. 13 данного закона, размер взноса в компенсационный фонд не может быть менее чем 3 тыс. руб. в отношении каждого члена. В то же время, как следует из ч. 4 ст. 13 данного закона, федеральными законами

могут устанавливаться иные требования, чем те, которые предусмотрены данным законом, к порядку формирования компенсационного фонда СРО, его минимальному размеру, размещению средств такого фонда, страхованию ответственности членов СРО.

В рамках соглашения о признании результатов деятельности СРО предмет контроля СРО за предпринимательской или профессиональной деятельностью своих членов должен быть идентичен предмету вида контроля либо охватывать более широкий круг вопросов.

Предмет контроля определяется федеральным законом и законом субъекта РФ о виде контроля; к нему относится: 1) соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами; 2) соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах; 3) соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации; 4) исполнение решений, принимаемых по результатам контрольно-надзорных мероприятий (ст. 15).

Существенные условия соглашения о признании результатов деятельности СРО, порядок его заключения, регистрации и прекращения действия, порядок контроля за соблюдением условий соглашения, критерии, на основании которых осуществляется признание результатов деятельности СРО, должны быть предусмотрены в положении о виде контроля, утверждаемого Правительством РФ. Представляется, что правовая природа данного соглашения будет носить публично-правовой, а не частноправовой характер.

Критерии, на основании которых осуществляется признание результатов деятельности СРО, могут учитывать следующее:

1) количество случаев причинения вреда (ущерба) вследствие недостатков произведенных членами СРО товаров (работ, услуг) и изменение такого количества во времени; 2) совокупный реальный вред (ущерб) вследствие недостатков произведенных членами СРО товаров (работ, услуг) и изменение такого вреда (ущерба) во времени; 3) принятие СРО внутренних документов, предусмотренных Законом о СРО; 4) осуществление выплат из компенсационного фонда СРО в соответствии с Законом о СРО и (или) внутренними документами СРО, соотношение размеров таких выплат, сроки их осуществления, случаи отказов СРО от осуществления таких выплат; 5) установление СРО требований к своим членам, не предусмотренных нормативными правовыми актами; 6) эффективность контроля СРО за деятельностью своих членов; 7) эффективность применения СРО мер дисциплинарного воздействия в отношении своих членов; 8) случаи привлечения СРО к ответственности за правонарушения в области деятельности СРО.

Необходимо отметить, что осуществление контроля СРО за предпринимательской деятельностью своих членов является одной из базовых функций СРО (ст. 2 Закона о СРО), которая осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок. Предметом плановой проверки является соблюдение членами СРО требований стандартов и правил СРО,

условий членства в СРО. Плановая проверка проводится не реже одного раза в три года и не чаще одного раза в год (ст. 9 Закона о СРО).

Таким образом, предмет проверок, осуществляемых СРО в отношении своих членов по Закону о СРО, значительно уже предмета проверок, предусмотренных ст. 55 Закона о контроле. Саморегулируемая организация – это некоммерческая организация, она не может осуществлять предпринимательскую деятельность (ст. 14 Закона о СРО). Следовательно, финансовое обеспечение обязательств СРО, возникающих в рамках соглашения о признании результатов деятельности членов СРО, должно осуществляться за счет дополнительных взносов членов СРО.

Правовым последствием заключения соглашения о признании результатов деятельности СРО с контрольно-надзорными органами является непроведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении членов СРО. В данном случае наблюдается переложение публичной функции по осуществлению контроля на негосударственную организацию, которая будет осуществлять контроль за осуществлением предпринимательской деятельности своими членами. В данном случае имеет место, с одной стороны, смена органа контроля, с другой – новый орган контроля (СРО) будет осуществлять контроль не на основе стандартов и правил СРО, а на основе Положения о виде контроля, утверждаемого Правительством РФ. Таким образом, СРО, основанное на добровольном членстве, приобретает частно-публичный статус.

Как было сказано выше, основанием освобождения от плановых контрольно-надзорных мероприятий выступает и заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого являются его имущественные интересы, связанные с обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения им обязательных требований (ч. 9 ст. 25), если это предусмотрено федеральным законом о виде контроля.

К сожалению, об условиях заключения и механизме реализации данного договора в Законе о контроле отсутствуют какие-либо положения.

Вышеприведенные примеры возможности изменения категории риска причинения вреда (ущерба) и освобождения контролируемых лиц от проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий вызывают неоднозначное отношение к данным явлениям. С одной стороны, они являются свидетельством того, что государство в действительности предприняло реальные меры по снижению избыточного государственного регулирования в рамках контрольно-надзорной деятельности, что говорит о дерегулировании государственной власти, которая выступает в качестве модели ее децентрализации [7]. Деревулирование – категория, имеющая многоплановый характер. Как отмечается в литературе, оно является процессом государственного регулирования и выражается в снижении регулятивной нагрузке на сферу либо в замене управленческих полномочий (вместо государства – частные организации либо государство и частные организации) [8]. В дан-

ном случае речь идет о замене контрольно-надзорной деятельности государства альтернативными или рыночными механизмами (независимая оценка соблюдения обязательных требований, добровольное страхование, добровольное членство в СРО). К альтернативным механизмам замены контрольно-надзорной деятельности относят и другие институты, например, регулярный аудит негосударственными специализированными организациями, финансовые гарантии, поручительство третьих лиц, общественный контроль [9. С. 61], самоконтроль [1].

Примером дерегулирования выступает и передача государственной функции по лицензированию отдельных видов предпринимательской и профессиональной деятельности СРО, основанном на обязательном членстве (что также произошло в рамках административной реформы). Заметим при этом, что лицензирование также является видом контрольно-надзорной деятельности.

При этом государство не уходит из соответствующей сферы публично-го управления, происходит лишь перераспределение функционала между ним и бизнесом, на который возлагаются дополнительные обязательства в силу того, что он либо намерен минимизировать вторжение государства в сферу его предпринимательской деятельности, не желая постоянно находиться под «государевым оком», либо это выступает условием вхождения его в гражданский оборот (обязательное членство в СРО).

С другой стороны, в рассмотренных случаях трансформация государственного управления происходит за счет субъектов предпринимательской деятельности, на которые возлагаются дополнительные финансовые расходы по реализации контрольной функции государства. Навряд ли это справедливо. Не случайно, что в Законе о контроле отсутствует принцип контрольно-надзорной деятельности о финансировании данной деятельности за счет средств соответствующих бюджетов, предусмотренный ст. 3 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Одной из целей реформы контрольно-надзорной деятельности является и снижение финансовой нагрузки на государство. Опосредованно это закреплено в ч. 3 ст. 23 Закона о контроле, из которой следует, что общее количество профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий по отношению к объектам контроля всех категорий риска причинения вреда (ущерба) должно соответствовать имеющимся ресурсам контрольного (надзорного) органа. Из чего напрашивается вывод: если таких ресурсов нет, то их надо переложить на бизнес.

Данные же социологического опроса свидетельствуют о том, что предпринимательским сообществом приветствуется лишь тот вид механизма, альтернативный контрольно-надзорной деятельности, где отсутствуют дополнительные расходы [9. С. 60–64]. Однако возникают сомнения о внедрении бизнес-сообществом частнопроводимых средств, предусматривающих замену плановых проверок, если это будет вызывать у них большие финан-

совые издержки. Исходя из этого государство должно продумать меры по стимулированию их внедрения, как например, это предусмотрено законодательством об охране окружающей среды в отношении новых технологий.

Список источников

1. Кобзарь-Фролова М.Н. Внутренний контроль (самоконтроль) как основной вид контроля деятельности хозяйствующих субъектов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 2. С. 140. С. 139–148.
2. Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 5–16.
3. Санникова Л.В., Харитонов Ю.С. Последствия конвергенции частного и публичного права в сфере защиты субъективных прав // Государство и право. 2020. № 4. С. 58–67.
4. Барков А.В. О необходимости учета тенденции социализации частного права при совершенствовании российского гражданского права // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2015. № 4. С. 104–110.
5. Гутников О.В. Проблемы развития инвестиционного законодательства в Российской Федерации на современном этапе // Журнал российского права. 2020. № 1. С. 9–21.
6. Спиридонова А.В. Принцип взаимодействия антимонопольных органов и бизнес-сообщества в обеспечении добросовестной конкуренции в Российской Федерации // Конкурентное право. 2019. № 4. С. 12–15.
7. Романовская О.В. Деконцентрация публичного управления: право и административная реформа // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 1. С. 4–24.
8. Агагомедова С.А. Аксиологические аспекты государственного контроля и надзора // Право. Журнал высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 37–61.
9. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса. М. : Дело, 2017. 288 с.

References

1. Kobzar-Frolova, M.N. (2020) Internal control (self-control) as the main type of control in the activities of business entities. *Vestnik Nizhegorodskogo univer-siteta im. N.I. Lobachevskogo – Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*. 2. pp. 139–148. (In Russian).
2. Yakovlev, V.F. & Talapina, E.V. (2012) Rol' publichnogo i chastnogo prava v regulirovani ekonomiki [The role of public and private law in the regulation of the economy]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 2. pp. 5–16.
3. Sannikova, L.V. & Kharitonova, Yu.S. (2020) Posledstviya konvergensii chastnogo i publichnogo prava v sfere zashchity sub"ektivnykh prav [Consequences of the convergence of private and public law in the field of protection of subjective rights]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 4. pp. 58–67.
4. Barkov, A.V. (2015) O neobkhodimosti ucheta tendentsii sotsializatsii chastnogo prava pri sovershenstvovanii rossiyskogo grazhdanskogo prava [On the need to take into account the trend of socialization of private law when improving Russian civil law]. *Vestnik Nizhegorodskogo univer-siteta im. N.I. Lobachevskogo – Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*. 4. pp. 104–110.
5. Gutnikov, O.V. (2020) Problemy razvitiya investitsionnogo zakonodatel'stva v Rossiyskoy Federatsii na sovremennom etape [Problems of development of investment legislation in the Russian Federation at the present stage]. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. 1. pp. 9–21.

6. Spiridonova, A.V. (2019) Printsip vzaimodeystviya antimonopol'nykh organov i biznes-soobshchestva v obespechenii dobrosovestnoy konkurentsii v Rossiyskoy Federatsii [The principle of interaction between antimonopoly authorities and the business community in ensuring fair competition in the Russian Federation]. *Konkurentnoe pravo*. 4. pp. 12–15.

7. Romanovskaya, O.V. (2019) Deconcentration of Public Administration: Law and Administrative Reform. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki – Law. Journal of the Higher School of Economics*. 1. pp. 4–24. (In Russian). DOI: 10.17323/2072-8166.2019.1.4.24

8. Agamagomedova, S.A. (2021) Axiological Aspects of State Control and Supervision. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki – Law. Journal of the Higher School of Economics*. 1. pp. 37–61. (In Russian). DOI: 10.17323/2072-8166.2021.1.37.61

9. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zygunovskaya, N.V. (2017) *Rezultativnost' kontrol'no-nadzornoy deyatel'nosti gosudarstva glazami biznesa* [The effectiveness of the control and supervisory activities of the state through the eyes of business]. Moscow: Delo.

Информация об авторе:

Кванина В.В. – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой предпринимательского, конкурентного и экологического права юридического института Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета) (Челябинск, Россия). E-mail: kaf.pp@mail.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

V.V. Kvanina, South Ural State University (Chelyabinsk, Russian Federation). E-mail: kaf.pp@mail.ru

The author declares no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 19.11.2021;
одобрена после рецензирования 29.03.2022; принята к публикации 17.05.2022.*

*The article was submitted 19.11.2021;
approved after reviewing 29.03.2022; accepted for publication 17.05.2022.*