

**Марьям****Абдурахмановна
АХМАДОВА,**

преподаватель кафедры
предпринимательского
и корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических

наук,

начальник отдела

юридического

сопровождения

ГБУ «Малый бизнес

Москвы»

maahmadova@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,

ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Реформа контрольной (надзорной) деятельности: ориентация на баланс интересов сторон

Аннотация. В статье анализируются ключевые законодательные акты, принятые по итогам завершения очередного масштабного этапа реформирования контрольной (надзорной) деятельности, с позиции рассмотрения в них проблемы соотношения частных и публичных интересов, а также нахождения баланса их обеспечения в период социально-экономического кризиса. В фокусе внимания автора находятся вопросы, связанные с обновлением системы обязательных требований для бизнеса в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» с учетом внедрения в установленную сферу цифровых технологий. Результатом работы является вывод о том, что с учетом комплексного характера предпринимательского законодательства и необходимости сохранения темпов экономического роста в условиях социально-экономического кризиса основная задача государства заключается в создании благоприятного делового, инвестиционного и предпринимательского климата, в том числе за счет соблюдения в законодательстве разумного баланса публичных и частных интересов.

Ключевые слова: частные и публичные интересы, баланс интересов, государственный контроль, контрольные (надзорные) мероприятия, профилактика, контрольный (надзорный) орган, контролируемое лицо.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.120.8.060-067**Maryam A. AKHMADOVA,**

Lecturer of the Entrepreneurial and Corporate Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law), Head of the Legal Support Department of the state budgetary
institution "Small Business of Moscow"

maahmadova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Reform of control (supervisory) activities: orientation towards a balance of interests of the parties

Abstract. This article analyzes the key legislative acts adopted following the completion of the next large-scale stage of reform of control (supervisory) activities, from the perspective of considering in them the problem of the relationship between private and public interests, as well as finding a balance in their provision during the socio-economic crisis. The author focuses on issues related to updating the system of mandatory requirements for business as part of the implementation of the "regulatory guillotine" mechanism,

taking into account the introduction of digital technologies into the established sphere. The result of the work is the conclusion that, taking into account the complex nature of business legislation and the need to maintain economic growth rates in conditions of a socio-economic crisis, the main task of the state is to create a favorable business, investment and entrepreneurial climate, including through compliance with reasonable legislation balance of public and private interests.

Keywords: *private and public interests, balance of interests, state control, control (supervisory) measures, prevention, control (supervisory) body, controlled person.*

Правовая система Российской Федерации в последние годы вступила в принципиально новый этап своего развития, обусловленный рядом факторов политического и социально-экономического характера. В их числе необходимо отметить конституционную реформу 2020 г.¹, социально-экономические кризисы, спровоцированные ограничительными мерами, введенными государствами в период пандемии COVID-19, и началом проведения на Украине специальной военной операции, усиление санкционного давления со стороны ряда недружественных стран и, конечно, повсеместную цифровизацию общественных отношений.

Все эти факторы, безусловно, оказали влияние на сформировавшуюся систему взаимоотношений государства и бизнеса и, как следствие, потребовали адекватных правовых решений. Так, в 2020 г. очередной этап масштабной реформы контрольной (надзорной) деятельности² был завершен принятием Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон № 248-ФЗ)³. Данный законодательный акт был призван улучшить деловой климат в стране посредством сокращения издержек бизнеса, что должно было устранить сформировавшийся в вопросе правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности дисбаланс внимания к интересам одной из ее сторон — предпринимателей, когда безопасность становилась приоритетом и обеспечивалась ценой упадка экономики.

Для кардинального перелома ситуации целеполаганием законодателя в части правового регулирования сферы государственного контроля было определено обеспечение экономического роста. И это представляется оправданным и необходимым ответом на вызовы, с которыми столкнулась наша страна. По этому вопросу в юридической доктрине справедливо отмечается, что государство может

¹ См.: Берляевский Л. Г. Конституционная реформа в России 2020 г.: позиции экспертного сообщества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 35—38.

² См.: Беликова К. М., Ахмадова М. А. Значение реформы законодательства о государственном контроле (надзоре) для государства и бизнеса // Хозяйство и право. 2023. № 3. С. 15—26.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.



достигнуть желаемого экономического эффекта посредством исключительно сбалансированного правового регулирования интересов потребителей и предпринимательских структур⁴. Если законодатель, игнорируя принцип баланса интересов, установит приоритет публичного интереса над частным, например, в регулировании предпринимательских отношений, когда свобода предпринимательской деятельности будет сдерживаться нормами публичного права, тем самым ухудшая деловой климат, то это в конечном итоге приведет к снижению предпринимательской активности и негативно отразится на обеспечении публичного интереса.

Таким образом, издержки бизнеса, с одной стороны, должны быть сокращены в целях экономического роста, а с другой — сбалансированы с защитой прав граждан. Как представляется, этой цели возможно достичь только в условиях проверки всех нормативных документов в обозначенной сфере деятельности на предмет обеспечения разумного баланса публичных и частных интересов⁵, при этом избегая возведения того или иного интереса в абсолют.

Исследование вопроса о необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов в аспекте правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности в условиях отсутствия легальных дефиниций требует определения содержания данных правовых категорий. Вопрос о соотношении публичного и частного интересов в общеправовом смысле становился предметом внимания научного сообщества еще со времен римского права⁶. Однако из-за отсутствия точного критерия разграничения правовых отношений, обусловленных такими интересами, научные дискуссии сохраняют свою актуальность и сегодня.

В отечественной юридической литературе сформировано бесчисленное множество определений исследуемых правовых категорий. Например, Ю. А. Тихомиров считает, что публичный интерес — это интерес социума (общества), удовлетворение которого является условием его развития и существования, интерес, который признан государством и обеспечен правом⁷. В свою очередь, ему корреспондирует частный интерес, выражающий потребности отдельных граждан и социальных групп. В этой связи заслуживает внимания вывод О. Ю. Ильиной о том, что частный интерес следует раскрывать через призму «признания государством свободы отдельных субъектов совершать определенные действия, выражать отношение к тому или иному предмету, процессу или явлению»⁸.

Сформированные указанными правоведами доктринальные определения правовых категорий публичного и частного интереса в общеправовом смысле носят актуальный характер и применительно к сфере правового регулирования

⁴ Шувалов И. И. Соотношение частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности // Экономика. Право. Общество. 2022. № 1 (29). Т. 7. С. 25.

⁵ Лукьянова Е. Г. Правовая доктрина // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 6. С. 6.

⁶ См.: Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 5—16.

⁷ Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. М. : Бек, 1995. С. 54—56.

⁸ Ильина О. Ю. Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации. М. : Городец, 2007. С. 67.

деятельности хозяйствующих субъектов. Единственное уточнение: под «частными интересами понимаются интересы хозяйствующих субъектов, преследующих цель извлечения прибыли, а под публичными — интересы государства, преследующего цель обеспечения законной предпринимательской деятельности»⁹.

Результатом реформы контрольной (надзорной) деятельности стало также принятие Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹⁰ (далее — Закон № 247-ФЗ). Этот знаковый законодательный акт, с одной стороны, устанавливает правовые и организационные основы принятия новых обязательных требований, призванные гарантировать в будущем сбалансированность регулирования, а с другой — определяет новый порядок применения контрольными (надзорными) органами (КНО) императивных требований к осуществлению экономической деятельности хозяйствующими субъектами, содержащихся в нормативных правовых актах.

В статье 15 Закона № 247-ФЗ закреплены основные положения, обеспечивающие реализацию механизма «регуляторной гильотины» на уровне федерального законодательства. Данный механизм реализуется в отношении нормативных правовых актов, принятых в том числе в РСФСР и СССР и вступивших в силу до 01.01.2020, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках 132 видов государственного контроля¹¹. Результатом стало существенное обновление нормативной базы, когда взамен утративших силу нормативных актов в количестве, превышающем 3 000, было принято 447 нормативных актов¹².

Правительство РФ объявило о запуске модернизированного механизма «регуляторная гильотина 2.0»¹³. Это решение очень показательно и оправданно, поскольку соблюдение устаревших обязательных требований может приводить к неоправданным издержкам для бизнеса. Этот тезис можно проиллюстрировать на примере результатов оценки влияния соблюдения некоторых обязательных требований хозяйствующими субъектами на бюджет Москвы. В результате такой оценки было установлено, что соблюдение требования о создании службы охраны труда в коммерческих организациях, отнесенных к организациям с низкими категориями риска, требует от бизнеса затрат в размере 50 млрд руб. в год, требование о получении работодателями согласий работников на обработку персональных данных — 21 млрд руб. в год¹⁴.

⁹ Сайдашева М. В. Обеспечение баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании иностранных инвестиций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2022. С. 36.

¹⁰ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5006.

¹¹ Письмо Минэкономразвития России от 20.05.2021 № ОГ-Д26-4359 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Официальный сайт реформы контрольной и надзорной деятельности // URL: kna.ac.gov.ru. (дата обращения: 20.05.2024).

¹³ Регуляторная гильотина 2.0: пересмотр НПА завершится в 2025 году // URL: https://www.profiz.ru/pb/blog/post_14013/ (дата обращения: 20.05.2024).

¹⁴ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад 2023 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.) ; И. А. Абузярова [и др.]. М. : ИД ВШЭ, 2024. С. 55.



Кроме того, в целях достижения амбициозной задачи по устранению устаревших и избыточных обязательных требований Законом № 247-ФЗ предусмотрено создание Реестра обязательных требований¹⁵ (РОТ), который призван систематизировать перечень обязательных требований и устранить противоречия между ними. Минэкономразвития России в качестве оператора РОТ координирует его наполнение такими сведениями, как перечень обязательных требований, информация об установивших их нормативных правовых актах, сроки их действия. Основным пользователем РОТ как источника информации об обязательных требованиях, помимо контрольных (надзорных) органов, являются в основном представители малого и среднего бизнеса. Для крупных предприятий, в которых функционируют специальные структурные подразделения, профессионально обеспечивающие реализацию соответствующих обязательных требований и сопровождение государственного контроля, роль реестра меньше.

Далее рассмотрим подробнее положения Закона № 248-ФЗ. В первую очередь отметим, что сквозная для всей реформы контрольной (надзорной) деятельности идея соблюдения баланса интересов бизнеса и контрольных (надзорных) органов привела к смещению «акцента при его осуществлении на профилактику»¹⁶, когда контрольная (надзорная) деятельность направлена на предупреждение возможного нарушения хозяйствующими субъектами. По этой причине новый Закон внедрил в систему государственного контроля широкий перечень профилактических мероприятий, которые могут осуществляться КНО (например, объявление предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит и др.).

Следствием либерализации взаимоотношений предпринимательских структур и государственных органов, в том числе с целью оптимизации деятельности последних, стало применение риск-ориентированного подхода, который предполагает, что выбор профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание, объем, частота проведения и иные параметры находятся в прямой зависимости от присвоенной объектам контроля категории риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям: от низкой до чрезвычайно высокой (ст. 23). Следовательно, чем выше категория риска объекта контроля, тем чаще и тщательнее его будут проверять.

Изменился подход к оценке результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов. Так, в целях отказа от «палочной системы», когда работа государственного органа оценивалась по количеству проведенных контрольных мероприятий и вынесенных им административных штрафов в отношении хозяйствующих субъектов, предложена новая методика оценки результативности и эффективности (ст. 30), которая включает две группы показателей: 1) ключевые показатели видов контроля, отражающие уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, по которым устанавливаются

¹⁵ Официальный сайт Реестра обязательных требований. URL: <https://ot.gov.ru/> (дата обращения: 21.05.2024).

¹⁶ Кузнецова Н. В. Информационное обеспечение государственного контроля предпринимательской деятельности в условиях цифровизации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 8 (108). С. 143.

целевые (плановые) значения и достижение которых должен обеспечить соответствующий КНО; 2) индикативные показатели видов контроля, применяемые для мониторинга контрольной (надзорной) деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении. Экспертное сообщество заявляет о необходимости доработки такой модели аналитики контрольной (надзорной) деятельности. Некоторые субъекты РФ разрабатывают дополнительно к базовой модели оценки, сформированной в федеральном законе, региональную методику, включающую ряд иных блоков показателей¹⁷.

Как известно, в условиях социально-экономического кризиса всегда активизируются стимулирующие механизмы правового регулирования, направленные на обеспечение развития экономической деятельности и поддержку хозяйствующих субъектов. По этой причине за последние годы в целях преодоления негативных последствий, с которыми столкнулся бизнес в условиях необходимости прежде всего переориентации рынка сбыта, государство ввело социально оправданную меру поддержки бизнеса — мораторий на проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий. Согласно постановлению Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»¹⁸ плановые контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться исключительно в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса.

В свою очередь, внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия могут проводиться до конца 2024 г. (при условии согласования с прокуратурой) по определенному перечню оснований, например, в случаях, если сработал индикатор риска нарушения обязательных требований и др. Кроме того, в период моратория допускается проведение профилактических визитов, в том числе таких, от которых хозяйствующий субъект не вправе отказаться¹⁹.

Такое существенное уменьшение уровня административного давления способствует стабилизации ситуации в отечественной промышленности, особенно в секторе малого и среднего бизнеса. Вместе с тем возникают вопросы относительно возможных негативных последствий введенного моратория, например, причинения экологического вреда в процессе эксплуатации недр²⁰. Представляется, что такие риски можно минимизировать за счет внедрения специального режима постоянного рейда в структуру законодательства.

¹⁷ Официальный портал КНД Нижегородской области. URL: [https://nn-knd.ru/app/rating-portal/main/\(csa:0//business:0\)](https://nn-knd.ru/app/rating-portal/main/(csa:0//business:0)) (дата обращения: 21.05.2024).

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

¹⁹ Для них предусмотрены определенные основания (например, поручение Президента РФ).

²⁰ См., например: *Соколов А. Д.* Специальные режимы государственного контроля (надзора) как способ обеспечения рационального использования и охраны недр // *Хозяйство и право*. 2023. № 9. С. 59—74.



Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р²¹) вновь делает акцент на том, что целью контрольной (надзорной) деятельности является сбалансированная защита охраняемых законом ценностей, не препятствующая экономическому развитию в подконтрольной сфере. Достижение этой задачи авторами документа видится в следующем.

Во-первых, необходимо масштабирование практики консультаций и профилактических визитов с целью проведения с контролируемыми лицами разъяснительной работы.

Во-вторых, следует обеспечить бизнес возможностью самостоятельной оценки в автоматизированном режиме уровня соблюдения обязательных требований в рамках реализации им профилактического мероприятия «самообследование». Для этого нужно разработать одноименный сервис, который должен быть интегрирован с базой РОТ, а его функциональные возможности должны обеспечить в установленных законодательством случаях подачу декларации в цифровом виде. В целях стимулирования хозяйствующих субъектов к использованию данного инструмента предлагается интегрировать механизм самообследования в систему категорирования объектов контроля, а именно установить возможность снижения присвоенной категории риска при получении заявителем высоких результатов прохождения самообследования. В свою очередь, в целях верификации отраженных в декларации данных предлагается инициировать проведение профилактического визита в отношении такого хозяйствующего субъекта.

В-третьих, для стимулирования бизнеса к добросовестному поведению без угрозы привлечения к административной ответственности предлагается внедрить механизм публичного рейтингования объектов контроля, при котором объект контроля будет вноситься в единый рейтинг с присвоением баллов в соответствии с уровнем соблюдаемых обязательных требований.

В-четвертых, исходя из приверженности принципу соблюдения разумного баланса публичных и частных интересов, а также в результате поиска стимулирующих предпринимательскую деятельность механизмов в Концепции описан исключительно новый механизм, отвечающий этим требованиям, — соглашение об устранении нарушения, которое заключается между КНО и контролируемым лицом.

Для заключения такого соглашения контролируемое лицо должно разработать и в последующем согласовать с КНО «дорожную карту» по устранению нарушений обязательных требований. Контроль сроков соблюдения указанных в ней пунктов возлагается на само контролируемое лицо. При этом КНО вместе с соглашением утверждает для себя план мероприятий по проверке исполнения «дорожной карты» по устранению нарушений. С момента утверждения соглашения с «дорожной картой» предписание об устранении нарушения отменяется, сведения об этом соглашении обязательно вносятся в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, а контроль за устранением нарушений реализуется посредством механизмов «дорожной карты». Внедрение данного инструмента в

²¹ Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // СЗ РФ. 2024. № 1 (ч. IV). Ст. 285.

практику потребует внесения зеркальных поправок как в текст Закона № 248-ФЗ, так и в КоАП РФ²². В целях реализации пунктов Концепции Минэкономразвития России уже занимается разработкой соответствующих законопроектов.

Изложенное позволяет сделать вывод, что с учетом комплексного характера предпринимательского законодательства и необходимости сохранения темпов экономического роста в условиях социально-экономического кризиса основная задача государства заключается в создании благоприятного делового, инвестиционного и предпринимательского климата, в том числе за счет соблюдения в законодательстве разумного баланса публичных и частных интересов.

Приверженность законодателя такому подходу прослеживается в Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности, что имеет принципиальное значение, поскольку дает ориентиры для понимания дальнейшего развития законодательства в указанной области.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Беликова К. М., Ахмадова М. А.* Значение реформы законодательства о государственном контроле (надзоре) для государства и бизнеса // *Хозяйство и право*. — 2023. — № 3. — С. 15—26.
2. *Берлявский Л. Г.* Конституционная реформа в России 2020 г.: позиции экспертного сообщества // *Конституционное и муниципальное право*. — 2021. — № 4. — С. 35—38.
3. *Ильина О. Ю.* Проблемы интереса в семейном праве Российской Федерации. — М. : Городец, 2007. — 192 с.
4. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации : аналитический доклад 2023 / С. М. Плаксин (рук. авт. колл.) ; И. А. Абдузарова [и др.]. — М. : ИД ВШЭ, 2024. — 102 с.
5. *Кузнецова Н. В.* Информационное обеспечение государственного контроля предпринимательской деятельности в условиях цифровизации // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. — 2023. — № 8 (108). — С. 139—144.
6. *Лукьянова Е. Г.* Правовая доктрина // *Труды Института государства и права РАН*. — 2016. — № 6. — С. 6—26.
7. *Сайдашева М. В.* Обеспечение баланса частных и публичных интересов в правовом регулировании иностранных инвестиций в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2022. — 266 с.
8. *Соколов А. Д.* Специальные режимы государственного контроля (надзора) как способ обеспечения рационального использования и охраны недр // *Хозяйство и право*. — 2023. — № 9. — С. 59—74.
9. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право : учебник. — М. : Бек, 1995. — 496 с.
10. *Шувалов И. И.* Соотношение частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности // *Экономика. Право. Общество*. — 2022. — № 1 (29). — Т. 7. — С. 23—30.
11. *Яковлев В. Ф., Талалина Э. В.* Роль публичного и частного права в регулировании экономики // *Журнал российского права*. — 2012. — № 2. — С. 5—16.

²² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // *СЗ РФ*. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

