



## РИСКИ И УГРОЗЫ КАК СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЕ КАТЕГОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)\*

**К.В. Маслов, А.С. Матненко**

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

20 декабря 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 апреля 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

25 июня 2021 г.

### **Ключевые слова**

Контроль, надзор, риск, угроза,

понятие, безопасность,

государственное управление,

Закон № 248-ФЗ

Обосновывается ключевой характер угроз и рисков для определения целей, форм и методов организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности. На основе анализа нормативных актов, а также научных источников по теории безопасности и различным отраслям права определяется соотношение понятий «угрозы» и «риски», предлагаются их авторские определения. Выявляются проблемы в отражении существенных характеристик рисков и угроз в действующем законодательстве о государственном контроле (надзоре) и в новом Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

## RIKES AND THREATS AS SYSTEM-FORMING CATEGORIES OF STATE CONTROL AND SUPERVISION\*\*

**Kirill V. Maslov, Alexander S. Matnenko**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received –

2020 December 20

Accepted –

2021 April 15

Available online –

2021 June 25

### **Keywords**

Control, supervision, risk, threat,

concept, security, public

administration, Law No. 248-FZ

The subject. The key characteristics of risks and threats in state control context are researched comprehensively.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that threats and risks should be the basis for determining the content of other elements of the system of state control and supervision.

The methodology. The authors use the formal legal interpretation of normative acts, as well as systemic approach and analysis of philosophical literature, concepts of the security theory and monographs in different branches of law.

The main results, scope of application. The relationship between the concepts of "threats" and "risks" is determined, and their author's definitions are proposed. A threat in control and supervisory activities is a set of events or acts that cause or are capable of causing damage to socially significant values. Risks are such threats to socially significant values, which are expressed in the actions of participants of social relations. Risks are associated with an incorrect assessment of the objective situation and can lead to harm with varying degrees of probability. The categories "risk" (in the negative aspect) and "threat" highlight two facets of the same entity. When describing malicious phenomena as threats, attention is focused on the possibility of causing harm as an integral attribute of such phenomena. Understanding them as risks allows us to give a quantitative description of the probability of occurrence of harmful consequences of the impact of a particular act on the protected object. Problems are identified in the reflection of the essential characteristics of risks and threats in the current legislation on state control (supervision) and in the new Federal Law of 31.07.2020 No. 248-FZ "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Rus-

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00292 «Правовое обеспечение налоговой безопасности государства в условиях международной экономической интеграции».

\*\* The reported study was funded by Russian Foundation of Basic Research (RFBR), project number 20-11-00292 "Legal support of national tax security in international economic integration context".

sian Federation". The analysis of the Russian legislation shows that there is no comprehensive approach to fixing the essential characteristics of threats and risks, which are aimed at minimizing the control and supervisory activities. New Russian Law No. 248-FZ of 31.07.2020 also demonstrates that the legislator does not have a systematic approach to identifying risks and other threats and therefore effective measures to counteract their implementation through control and supervisory activities are not determined. The scientific substantiation of the characteristics of risks and threats in general allows both to enrich the theory of public control, and to improve the legislation on control and supervisory activities, as well as to increase the effectiveness of the protection of public interests in the process of its application.

Conclusions. The key nature of threats and risks for determining other elements of the system of state control and supervision is substantiated. The use of the term "threat" is preferred because of its more universal nature. Threats determines both the goals and principles of control and supervisory activities in any area, as well as its forms and methods.

## 1. Введение

Пандемия коронавирусной инфекции и меры по противодействию ее распространению существенно ограничили возможности для непосредственного взаимодействия между органами контроля (надзора) и поднадзорными субъектами. В таких условиях на первый план выходит проблема эффективности контрольно-надзорной деятельности, необходимости нахождения оптимального способа распределения имеющихся в распоряжении контрольно-надзорных органов ресурсов (кадровых, временных, материальных и иных) для предотвращения причинения вреда охраняемым общественным интересам либо его минимизации. Потому резко возрастает актуальность организации контрольно-надзорной деятельности на основе выявления угроз охраняемым общественным интересам, их сегментации и определения способов реагирования в зависимости от степени опасности конкретных угроз. В последние годы в России отмечается рост внимания ученых и практиков к данной проблематике, преимущественно посредством анализа практических аспектов применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности. При этом ощущается недостаточность теоретических исследований базовых категорий «угрозы», «риска» применительно к государственному контролю (надзору), без чего стимулируемые законодателем попытки внедрения риск-ориентированного подхода при планировании и осуществлении контроля в отдельных сферах обречены на хаотичность, бессистемность, а значит, и на неэффективность.

## 2. Понятие угрозы в контексте контрольно-надзорной деятельности

Законодателем, а также в научной литературе в контрольно-надзорном дискурсе преимущественно уделяется внимание категории «риска»; угрозы практически не анализируются. Возможно, такой подход является следствием инкорпорации терминологии, принятой в англоязычных источниках, где ориентация публичного контроля на устранение рисков изучалась еще в последней трети двадцатого века. Совершенно логично встает вопрос о соотношении рисков и угроз. Разрешение данного вопроса носит не софистический, а сущностный характер, поскольку позволяет выявить ключевые признаки объекта и содержания контрольно-надзорной деятельности, которые при использовании категории «риска» могут остаться вне фокуса научного анализа и оценки правоприменителей.

Легальная дефиниция угрозы как публично-правового явления в настоящее время содержится в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, где угроза национальной безопасности определяется как «совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам»<sup>1</sup>. Описание угроз в различных сферах общественной жизни посредством категорий факторов, интересов, ущерба (опасности) часто осуществляется и учеными [1; 2, с. 72; 3].

Полагаем, что определение угроз как факторов или условий является крайне абстрактным, сообщает лишь наиболее общие характеристики угроз:

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»

// Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

важность, причинно-следственная связь между угрозой и последствиями, – а следовательно, не позволяет выделить субстрат угрозы.

Столь же неконкретными представляются дефиниции угроз как «состояния общественного развития, процесс ослабления государственности» [4, с. 18]. Состоянием, определенным уровнем развития общественных отношений является собственно безопасность, угроза же – конкретное явление, мешающее достижению такого состояния.

В философии безопасности существует подход, согласно которому под угрозой понимается «событие или совокупность событий, непосредственно влияющих на существование субъекта и способных повлечь за собой прекращение этого существования или значительно ухудшить его» [5, с. 86].

Между тем угрозы охраняемым ценностям находят проявление не только в событиях (явлениях «окружающей среды», как указывают отдельные ученые [6, с. 13]), но и в действиях (в первую очередь, противоправных) физических лиц, совершаемых от своего имени либо от имени представляемых ими организаций.

В равной степени нельзя ограничивать угрозы исключительно деяниями субъектов общественных отношений, как предлагается отдельными авторами [7, с. 11–12].

Безусловно, угрозы охраняемым ценностям в большинстве своем исходят от действий тех или иных лиц, но при этом нельзя исключать и те опасности, появление которых обусловлено природными и техногенными факторами: например, техногенные аварии, глобальное потепление, иные климатические изменения.

Угрозой выступают не только наиболее вредоносные нарушения законодательства, но также и более глубокие детерминанты, делающие такое противоправное поведение доступным и выгодным для подконтрольного субъекта.

Между тем использование в легальном определении угроз безопасности конструкции «создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам» принижает значение угроз, поскольку при таком подходе явления, которые непосредственно наносят вред охраняемым интересам, не осознаются в качестве угроз. Такая конструкция (причем с акцентом именно на потенциальную возможность неблагоприятного развития ситуации при реализации угрозы) повторяется и в научной литературе [8].

Важно избежать раздувания сферы безопасности посредством включения в нее любых потенциально вредоносных явлений [9, р. 14]. Угрозой события или девиантные деяния становятся, когда совершаются наиболее значимыми участниками общественных отношений, в отношении объектов повышенной опасности либо значительно распространяются, повторяются в определенной сфере управления. Такие явления можно считать несущими общественную опасность.

Объединив вышеприведенные признаки, можно предложить определение *угрозы в контрольно-надзорной деятельности как совокупности событий или деяний, наносящих либо способных нанести ущерб общественно-значимым ценностям*.

### **3. Понятие риска в контексте контрольно-надзорной деятельности.**

Понятие риска достаточно подробно исследовано социологической наукой, как отечественной [10–13], так и зарубежной [14–16]. При этом в современной юридической теории, по верному замечанию А.Ю. Поваренкова [17, с. 134], оно является одним из самых слабоизученных и недооцененных. Хотя в административно-правовой науке появляется все больше работ, затрагивающих риски в контрольно-надзорной деятельности, многие из них носят в большей степени прикладной характер.

Понятия «риск» и «угроза» в юридической литературе достаточно часто отождествляются, используются без ясного и четкого разграничения [18; 19, с. 63; 20]. Это характерно и для источников, посвященных правовым аспектам обеспечения безопасности в различных сферах [21, с. 11; 22, с. 16]. Абсолютное отождествление угроз безопасности и рисков, на наш взгляд, нецелесообразно, поскольку в таком понимании не учитываются специфические свойства рисков.

Стратегия национальной безопасности РФ не содержит определения риска. При этом в Стратегии экономической безопасности РФ на период до 2030 года, разделившей «угрозы» и «риски» в области экономической безопасности, риск в одноименной сфере понимается как «возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере в связи с реализацией угрозы экономической безопасности». Исходя из данного определения, риск следует понимать как самостоятельное явление, возникающее вследствие реализации угрозы. Такая позиция поддерживается

и рядом экономистов [23]. То есть согласно Стратегии институциональная схема развития вредоносного воздействия негативных явлений на охраняемые интересы выглядит следующим образом: угроза реализуется в риск; риск наносит ущерб. Эта модель поддерживается и некоторыми учеными, исследующими обеспечение безопасности в различных сферах общественной жизни [24, с. 20–21]. Р.А. Крючков, например, отмечает, что «угроза (опасность) является фактором риска, составляет элемент объективной стороны риска и соотносится с ним как часть и целое» [25, с. 84]. Однако такая трактовка обедняет содержание понятия «угроз», исключая из них такие явления, которые способны непосредственно причинять вред охраняемым интересам.

На основе анализа существующих в правовой науке подходов к риску попробуем сформулировать ряд выводов об их сущности.

Т.Э. Рождественская справедливо делит сформировавшиеся в правовой науке основные подходы к пониманию риска на объективный и субъективный [26]. В первом случае ученые акцентируют внимание на неопределенности в отношении возможного наступления неблагоприятных последствий. Во втором – на психическом отношении субъектов к вероятным последствиям своего поведения. Ю.А. Дятлов именует риском форму проявления **человеческой субъективности** в объективно обусловленных социальных ситуациях, создающей обстановку неопределенности [27, с. 30]. Таким образом, общей чертой риска в воззрениях представителей обоих подходов выступает, во-первых, неопределенный, вероятностный характер наступления неблагоприятных последствий. Неопределенность не просто один из источников юридических рисков, как отмечают отдельные ученые [28, с. 156–157], а их имманентное свойство. Согласно п. 1 «ГОСТ Р 51897-2011/Руководство ИСО 73:2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Термины и определения» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 16.11.2011 № 548-ст) риск есть следствие влияния неопределенности на достижение поставленных целей, а сама неопределенность – это состояние полного или частичного отсутствия информации, необходимой для понимания события, его последствий и их вероятностей.

Во-вторых, значимым признаком риска выступает форма его выражения. Отдельные ученые связы-

вают риски с «вероятностью негативных последствий... вследствие наступления неблагоприятных событий» [29, с. 116]. Иные отмечают, что риски порождаются как субъективными причинами (например, нарушениями законодательства, ошибками властных органов и юридических лиц), так и «явлениями и событиями объективного характера» [19, с. 63].

Более обоснованным представляется деятельностный подход к риску, принятый в философии безопасности и связывающий его с субъектом, который осуществляет выбор в условиях неопределенности одного из альтернативных **действий или бездействий** [30, с. 79]. Н.А. Поветкина, говоря об этимологии термина «риск», произошедшего от французского *risqué*, определяет последнее как «действие, реализация которого ставит под угрозу удовлетворение какой-либо достаточно важной потребности» [31, с. 92]. Ю.А. Тихомиров в ранних работах характеризует риск как «сознательное волевое поведение лица, направленное на достижение правомерного положительного результата в ситуации с неоднозначными перспективами развития» [32, с. 6]. Аналогичные определения с акцентом на проявление риска в деятельности субъектов встречаются и в работах иных ученых [18, с. 25; 33, с. 78]. Л.Е. Калинина отмечает особенность риска как действия или поведения самого объекта безопасности, в то время как к угрозам относит действия и события, от него не зависящие [34]. Таким образом, риски выражаются в действиях и бездействиях властных и невластных участников общественных отношений. Такой же подход применяется и в законодательстве Республики Казахстан, где в ст. 141 Предпринимательского кодекса РК<sup>2</sup> риск определяется как «вероятность причинения вреда в результате деятельности субъекта контроля и надзора жизни или здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, имущественным интересам государства с учетом степени тяжести его последствий».

В-третьих, обязательным свойством риска выступают причиняемые им последствия для общественных интересов. «Риск – это всегда потенциальная опасность» [35, с. 21], – отмечается в монографии Института законодательства и сравнительного правоведения. «Риск – вероятное наступление события и совершение действия, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и

<sup>2</sup> URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375#z1258>  
(дата обращения 15.12.2020)

могущие причинить ущерб регулируемой им сфере», – пишет Ю.А. Тихомиров [36, с. 11]. При этом в науке существует достаточно обоснованный подход, согласно которому риск может привести к положительному для развития общественных отношений результату. Ю.А. Тихомиров указывает на допустимость риска, когда вероятность позитивного отклонения от намеченной правовой модели (концепции) и действующих законов в деятельности выше [19, с. 9]. То есть риски можно объективно разделить на позитивные и негативные. Именно потому понятие угроз в сравнении с рисками лучше отражает цели обеспечения безопасности и защиты публичных интересов, акцентируя внимание исследователя и практика на опасностях, требующих реагирования. Далее, говоря о рисках, мы будем использовать этот термин именно в «негативном» понимании.

Как видно из вышеизложенного, свойства, приписываемые рискам, являются специфическими атрибутами такой формы угроз, как деяния. Таким образом, риски сущностно представляют собой не что иное, как разновидность угроз. Если придерживаться деятельностного подхода, риски и иные угрозы общественным отношениям следует разграничивать в зависимости от проявления в поведении граждан и их объединений.

При этом принципиальным свойством риска является его измеримость, он может быть охарактеризован как «измеримая неопределенность» [37, с. 30]. Риск есть количественная мера опасности, вероятности потерь [23; 38].

То есть, вне зависимости от подхода к форме риска (деятельностного или событийного), категории и «риск» (в негативном аспекте), и «угроза» высвечивают две грани одной и той же сущности. При характеристике вредоносных явлений как угроз внимание концентрируется на возможности причинения вреда как неотъемлемом атрибуте таких явлений. Понимание их как рисков позволяет дать количественную характеристику вероятности наступления вредных последствий воздействия того или иного деяния на охраняемый объект.

Соответственно, *рисками можно именовать такие угрозы общественно-значимым ценностям, которые выражаются в деяниях участников общественных отношений, связанных с неверной оценкой объективной ситуации и способных с той или иной степенью вероятности привести к причинению вреда.*

#### **4. Отражение ключевых свойств угроз в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности**

Хотя понятия рисков и угроз использовались в законодательстве, в том числе и о контроле (надзоре), достаточно давно, важным шагом в их введении в общеюридический оборот стало принятие федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Данный закон, описывая предмет прогнозирования как разновидности стратегического планирования, разделяет риски социально-экономического развития и угрозы национальной безопасности. По причинам, описанным выше, риски социально-экономического развития не могут не создавать угроз национальной безопасности, поскольку рост экономического потенциала и стабильность социальных связей – важнейшие условия существования государства в современных условиях. Потому регулирование рисков и угроз в базовом законе, определяющем векторы организации публичного управления, нельзя признать полностью обоснованным. Кроме того, реагирование на угрозы безопасности должно выступать одной из задач органов публичного управления не только при прогнозировании, но и в процессе реализации иных функций.

В пока еще действующем базовом законодательном акте в сфере контрольно-надзорной деятельности – Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон 294-ФЗ) – с 2015 года получили закрепление основы использования риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении публичного контроля (надзора). В Законе 294-ФЗ верно констатируется, что использование данного подхода способствует оптимальному использованию трудовых, материальных и финансовых ресурсов субъектов контроля и повышению результативности их деятельности, снижению издержек подконтрольных лиц. Суть данного подхода сводится к присвоению каждому объекту контроля определенной категории риска либо класса (категории) опасности, которые обуславливают интенсивность, периодичность и продолжительность мероприятий по контролю и профилактике нарушений обязательных требований. Методология такого категорирования установлена подзаконными актами (Постановлением Правительства от 17.08.2016 № 806) и методическими рекомендациями проек-

ного комитета, ответственного за реализацию приоритетного проекта «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности». Критерии отнесения к таким категориям либо классам должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения субъектами требований, установленных федеральными законами и иными нормативными актами, а также вероятность несоблюдения ими таких требований [39].

При этом определение риска в вышеуказанных нормативных актах отсутствует. Рекомендательная Базовая модель определения критериев и категорий риска (утв. протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3)) предлагает не содержательное, а «механистическое» определение риска причинения вреда как произведения вероятности наступления негативных событий на объем потенциального вреда. Такая ситуация отсутствия в правовом поле существенных характеристик рисков не может не осложнять их учет в практике контрольно-надзорной деятельности. Фактически данный подход на сегодняшний день применяется в 27 видах контроля (надзора), регулируемых Законом № 294-ФЗ.

Еще меньшее внимание законодатель уделяет описанию угроз, что несопоставимо с их фактическим значением для публичного контроля (надзора).

Угрозы (причинения вреда жизни, здоровью граждан, животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, особо ценным документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера) упоминаются в законодательстве в контексте проведения одного из контрольно-надзорных мероприятий – проверки:

– как основание для внеплановой проверки (ч. 1.1. ст. 10 Закона № 294-ФЗ);

– как одно из возможных оснований для составления проверочного листа (списка контрольных вопросов) при проведении плановой проверки (ч. 11.3 ст. 9 Закона № 294-ФЗ);

– как основание для незамедлительного принятия мер по недопущению причинения вреда при выявлении угроз в ходе проверки (ч. 2 ст. 17 Закона № 294-ФЗ).

Более детально на законодательном уровне система управления рисками описана примени-

тельно к таможенному контролю в Федеральном законе от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (чему посвящена отдельная глава 54). Значимых успехов в применении риск-ориентированного подхода в налоговом контроле добилась Федеральная налоговая служба, однако ее наработки в большинстве своем не оформлены в виде общедоступных нормативных правовых актов, не являются публичными.

Таким образом, анализ российского законодательства свидетельствует об отсутствии комплексного подхода к закреплению существенных характеристик угроз и рисков, на минимизацию которых нацелена контрольно-надзорная деятельность.

### **5. Новеллы о рисках и угрозах в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности**

Пришедший на смену Закону № 294-ФЗ федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) уделяет гораздо большее внимание рискам и иным угрозам в регулировании контрольно-надзорной деятельности.

В ч. 2 ст. 1 абсолютно правильно закреплена ориентация контроля (надзора) на минимизацию риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований, которая рассматривается как общественно значимый результат контрольно-надзорной деятельности.

Безусловным достижением является появление легального определения риска причинения вреда (ущерба), под которым в ч. 2 ст. 22 Закона № 248-ФЗ понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям. Вместе с тем по описанным выше причинам нельзя приветствовать закрепление в качестве формы реализации риска исключительно событий, что формально исключает из сферы действия закона деяния и способно создать сложности в правоприменении.

Управлению рисками посвящена отдельная глава Закона № 248-ФЗ. При этом в качестве цели такой деятельности в ч. 4 ст. 22 указано обеспечение допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности. Допустимый уровень риска причинения вреда (ущерба) должен закрепляться в ключевых показате-

лях вида контроля. То есть на терминологическом уровне произошла подмена объективной цели управления рисками (минимизации общественной опасности деятельности подконтрольных субъектов) достижением установленных показателей (зачастую устанавливаемых субъективно). Более уместной применительно к цели управления рисками представляется формулировка, использованная законодателем при описании категоризации рисков в ч. 3 ст. 23: необходимость предупреждения и минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов контрольного (надзорного) органа.

В ч. 4 ст. 20 определены основные направления управления рисками в контрольно-надзорной деятельности (правда, не прямо, а через описание целей межведомственного взаимодействия органов контроля с профильным органом исполнительной власти). Такое управление осуществляется посредством:

- определения вероятности возникновения риска причинения вреда (ущерба) и масштаба причиненного вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей;
- организации постоянного мониторинга (сбора, обработки, анализа и учета) сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба);
- разработки и утверждения индикаторов риска нарушения обязательных требований;
- отнесения объектов контроля к категориям риска в рамках видов контроля;
- разработки и утверждения программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба);
- формирования плана плановых контрольных (надзорных) мероприятий;
- осуществления наблюдения за соблюдением обязательных требований.

При этом мониторинг (наблюдение) фактически употребляется дважды, а часть действий, по существу, относящихся к направлениям управления рисками определены в иных статьях закона (ст. 23, 24). В методологических и практических целях представляется необходимым закрепить перечень направлений управления рисками (мероприятий по обеспечению безопасности в охраняемых общественных отношениях) в самостоятельной статье Закона № 248-ФЗ).

С точки зрения эффективности использования ресурсов органов контроля (надзора) следует поло-

жительно оценить закрепление критериев оценки добросовестности контролируемых лиц при оценке риска (ч. 7 ст. 23), придание юридического значения независимой оценке соблюдения обязательных требований (ч. 8 ст. 22).

Как и в Законе № 294-ФЗ, категории риска влияют на периодичность проведения плановых контрольных мероприятий. Вместе с тем предусмотрена возможность дифференциации вида планового мероприятия в зависимости от категории риска в положении о виде контроля (п. 5 ч. 5 ст. 3 Закона № 248-ФЗ). Критерии отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) также устанавливаются положением о виде контроля (п. 2 ч. 5 ст. 3 Закона № 248-ФЗ). В отношении таких «категоризованных» объектов положением о виде контроля могут устанавливаться сокращенные сроки проведения контрольных (надзорных) мероприятий, особенности их содержания, объем представляемых документов, инструментального обследования, проводимых испытаний, экспертиз и экспериментов (ч. 8 ст. 25).

Получила прямое закрепление направленность профилактических мероприятий на снижение риска причинения вреда (ущерба); таким мероприятиям обособленно придан приоритет перед иными (ст. 8 Закона № 248-ФЗ).

Категория угроз в Законе № 248-ФЗ по-прежнему используется в значении одной из характеристик риска, влияющей, в основном, на принятие решения о проведении, правда, уже не только проверки, а контрольно-надзорных мероприятий в целом (ч. 3 ст. 74). Более важное значение придано законом информации об угрозах. Согласно ст. 13 не подлежит сокрытию информация, касающаяся причинения вреда здоровью и угрозы жизни людей. На наш взгляд, этот правовой режим должен распространяться на информацию об угрозах не только жизни и здоровью людей, но и иным общественно значимым ценностям.

Положения Закона № 248-ФЗ свидетельствуют о неполном понимании законодателем значения угроз и их отличия от фактов состоявшегося причинения вреда, и, как следствие, о неоправданном смешении правовых последствий установления таких обстоятельств.

Согласно ч. 4 ст. 45 Закона № 248-ФЗ установление инспектором как угрозы, так и состоявшегося факта причинения вреда охраняемым законом ценностям, влечет направление информации об этом руководителю. Последний при рассмотрении таких

сведений, полученных из любых источников, обязан провести оценку их достоверности путем запроса сведений и материалов, проведения контрольного мероприятия без взаимодействия (ч. 2, 3 ст. 58 Закона № 248-ФЗ). Очевидно, что при установлении состоявшегося факта причинения вреда (а во многих случаях и при наличии угрозы) необходимо как можно более оперативное реагирование посредством проведения, как минимум, полноценного контрольно-надзорного мероприятия, чему приведенные нормы препятствуют.

Одновременно п. 1 ч. 1 ст. 57 Закона № 248-ФЗ закрепляет наличие сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе его причинения в качестве основания для проведения контрольно-надзорного мероприятия (уже без ограничений в отношении вида такого мероприятия). Ч. 12 ст. 66 обязывает при наличии сведений о непосредственной угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в течение 24 часов приступить к проведению внепланового контрольного (надзорного) мероприятия для принятия неотложных мер по ее предотвращению и устранению такой угрозы. Указанные нормы вступают в противоречие с вышеприведенными положениями ч.ч. 2,3 ст. 58, ограничивающими возможности для оперативного проведения любых контрольно-надзорных мероприятий, что не может не повлечь проблемы в правоприменении и, как следствие, снижение защищенности охраняемых ценностей. Хотя, как указано выше, ч. 12 ст. 66 предусматривает проведение внепланового контрольного (надзорного) мероприятия для принятия неотложных мер по предотвращению и устранению угрозы причинения вреда, п. 2 ч. 1 ст. 90 обязывает принимать меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по результатам контрольных мероприятий (а не перед их началом либо в процессе их осуществления). Выявление угрозы причинения вреда требует применения мер пресечения в момент такого выявления, что должно быть однозначно зафиксировано в Законе № 248-ФЗ.

Кроме того, полагаем, что при выявлении состоявшегося факта причинения вреда охраняемым законом ценностям (в отличие от возможной угрозы причинения такого вреда) насущно необходимо не проведение проверки достоверности таких сведений либо каких-либо контрольных мероприятий, предусмотренных Законом № 248-ФЗ, а незамедлительное возбуждение дела об административном правонарушении либо преступлении (в зависимости от тяжести вреда) и использование соответствующих

отраслевых мер пресечения. Положения Закона № 248-ФЗ должны четко предусматривать различный алгоритм реагирования на угрозу причинения вреда и состоявшийся факт причинения вреда.

В силу п. 1 ч. 1 ст. 57, ст. 60 Закона № 248-ФЗ при принятии решения о проведении контрольного мероприятия учитываются индикаторы риска нарушения обязательных требований. Такие индикаторы утверждаются органом власти, ответственным за нормативно-правовое обеспечение соответствующей сферы контроля (ч. 10 ст. 23). Положительная в контексте категорирования угроз и рисков инициатива в силу несовершенства законодательного регулирования может привести к полной незащищенности охраняемых ценностей, поскольку ч. 2 ст. 60 Закона № 248-ФЗ обязывает орган контроля при невозможности определения параметров деятельности контролируемого лица, в отношении которых предусмотрены индикаторы, ограничиться направлением предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований вместо проведения контрольного мероприятия. То есть для данной ситуации неоправданно предусмотрены те же последствия, как если бы речь шла о неподтверждении достоверности информации о причинении вреда (угрозе такого причинения).

Следствием непонимания законодателем сущности угроз выступают и терминологические расхождения в Законе № 248-ФЗ. Так, ч. 4 ст. 45 обязывает инспектора незамедлительно направить информацию руководителю при установлении явной непосредственной угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при проведении профилактических мероприятий. При закреплении оснований для проведения контрольных (надзорных) мероприятий в иных статьях (например, в п. 1 ч. 1 ст. 57) говорится уже о простой угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Такие расхождения не основаны на результатах научного анализа и повлекут неоправданное усиление усмотрения правоприменителя с непредсказуемыми последствиями.

Таким образом, пришедший на смену Закону № 294-ФЗ федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» также демонстрирует отсутствие у законодателя системного подхода к идентификации рисков и иных угроз, а также к определению эффективных мер противодействия их реализации посредством контрольно-надзорной деятельности.



## 6. Выводы

Основной задачей публичного контроля является «предотвращение опасности, которая может возникнуть в процессе хозяйственной деятельности, предупреждение угрозы и последующее наблюдение за ситуацией» [40, с. 245]. Потому категориальный аппарат теории безопасности, включая угрозы в целом и риски в частности, должен выступать основой при определении содержания иных элементов системы государственного контроля (надзора), включая как цели и принципы контрольно-надзор-

ной деятельности в любой сфере, так и ее формы и методы. Категории «риск» и «угроза» высвечивают две грани одной и той же сущности. При этом использование термина «угроза» является предпочтительным в силу ее более универсального характера. Научное обоснование характеристик рисков и угроз в целом позволяет как обогатить теорию публичного контроля, так и усовершенствовать законодательство о контрольно-надзорной деятельности, а также повысить эффективность защиты общественных интересов в процессе его применения.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Саттарова Н.А. Отдельные вопросы государственного администрирования в сфере обеспечения финансовой безопасности / Н.А. Саттарова, С.О. Шохин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2018. – № 2. – С. 167–185. – DOI: 10.17072/1995-4190-2018-40-167-185.
2. Литвиненко А.Н. Система экономической безопасности государства в компетенции Департамента экономической безопасности МВД России / А.Н. Литвиненко, И.А. Громов // Вопросы экономики и права. – 2010. – № 12. – С. 71–75.
3. Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И.Б. Кардашова. – М., 2006. – 57 с.
4. Мамонов В.В. Конституционные основы национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Мамонов. – Саратов, 2004. – 50 с.
5. Гуськов Ю. Безопасность: проблемы постижения сущности / Ю. Гуськов, Е. Резник // Власть. – 2013. – Т. 21, № 11. – С. 85–87.
6. Стахов А.И. Административно-публичное обеспечение безопасности в Российской Федерации / А.И. Стахов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2006. – 199 с.
7. Сахно Э.Х. Административно-правовая организация обеспечения информационной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Э.Х. Сахно. – Хабаровск, 2006. – 23 с.
8. Клоков Е.А. Финансовая безопасность государства: сущность и современные угрозы / Е.А. Клоков // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2010. – № 2. – С. 43–47.
9. Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions / ed. by H.E. Nesarurai. – London : Routledge, 2005. – 288 p. – DOI: 10.4324/9780203086155.
10. Альгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни / А.П. Альгин. – М. : Мысль, 1989. – 187 с.
11. Афанасьев И.А. Философские основания теории социальных рисков / И.А. Афанасьев. – Саратов : Саратовский государственный соц.-экон. ун-т, 2006. – 124 с.
12. Зубков В.И. Социологическая теория риска : монография / В.И. Зубков. – М. : Изд-во РУДН, 2003. – 228 с.
13. Остроухов О.В. Риск в социальных системах (социолого-синергетический анализ) / О.В. Остроухов. – Новогорск : АГЗ МЧС, 2000. – 160 с.
14. Beck U. From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment / U. Beck // Theory, Culture and Society. – 1992. – Vol. 9, iss. 1. – P. 97–123. – DOI: 10.1177/026327692009001006.
15. Giddens A. Fate, Risk and Security // Giddens A. Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age / A. Giddens. – Cambridge : Polity Press, 1991. – P. 109–143.
16. Luhmann N. The Concept of Risk // Luhmann N. Risk: A Sociological Theory / N. Luhmann. – Berlin ; New York : De Gruyter, 1993. – P. 1–31.
17. Поваренков А.Ю. Риски в частном и публичном праве и к вопросу о налоговых рисках / А.Ю. Поваренков // Налоги и финансовое право. – 2009. – № 5. – С. 134–141.

18. Арямов А.А. Общая теория риска: юридический, экономический и психологический анализ / А.А. Арямов. – М. : РАП, 2009. – 172 с.
19. Тихомиров Ю.А. Риск и право / Ю.А. Тихомиров, С.М. Шахрай. – М. : Изд-во Московского ун-та, 2012. – 64 с.
20. Риски в сфере публичного и частного права: колл. монография / под науч. ред. Ю.А. Тихомирова, М.А. Лапиной. – М. : ОТ и ДО, 2014. – 310 с.
21. Мелешев Р.С. Налоговое планирование в системе обеспечения финансовой безопасности : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Р.С. Мелешев. – М., 2008. – 25 с.
22. Воронин В.Г. Административно-правовое регулирование организации и управления морской безопасностью в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Г. Воронин. – Ростов н/Д., 2006. – 23 с.
23. Афанасьева Л.В. Теоретические вопросы формирования бюджетно-налоговой безопасности / Л.В. Афанасьева // Проблемы современной экономики. – 2015. – № 1(53). – С. 76–79.
24. Гордиенко В.В. Безопасность России в условиях глобализации : Криминологические и социально-правовые проблемы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Гордиенко. – М., 2005. – 61 с.
25. Крючков Р.А. Риск в праве: генезис, понятие и управление : дис. ... канд. юрид. наук / Р.А. Крючков. – Н. Новгород, 2011. – 200 с.
26. Рождественская Т.Э. Понятие правового риска / Т.Э. Рождественская // Государство и право. – 2012. – № 3. – С. 113–117.
27. Дятлов Ю.А. Правореализующий риск (проблемы теории и практики) : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Дятлов. – Владимир, 2006. – 189 с.
28. Правовые риски в системе публичного управления / под науч. ред. В.И. Авдийского, М.А. Лапиной. – М. : ОТ и ДО, 2014. – 248 с.
29. Трунцевский Ю.В. Правовые риски: понятие и виды / Ю.В. Трунцевский // Актуальные вопросы публичного права. – 2014. – № 4. – С. 115–120.
30. Диев В.С. Риск и неопределенность в философии, науке, управлении / В.С. Диев // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2011. – № 2(14). – С. 79–89.
31. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость Российской Федерации: правовая доктрина и практика обеспечения : дис. ... д-ра юрид. наук / Н.А. Поветкина. – М., 2006. – 458 с.
32. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2014. – № 3. – С. 5–16.
33. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании : монография / Н.А. Власенко. – М. : Инфра-М ; ИЗиСП, 2014. – 157 с.
34. Калинина Л.Е. Институт безопасности в системе административного права / Л.Е. Калинина // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 37–40.
35. Риски финансовой безопасности: правовой формат : монография / отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М. : ИЗиСП : Норма : Инфра-М, 2018. – 304 с.
36. Тихомиров Ю.А. Риск в праве: природа и причины / Ю.А. Тихомиров // Право и современные государства. – 2016. – № 6. – С. 9–19.
37. Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль / Ф.Х. Найт ; пер. с англ. М.: Дело, 2003. 360 с.
38. Останин В.А. Триада «страх-опасность-риск» и экономическая безопасность предпринимательства / В.А. Останин, Ю.Г. Плесовских, Ю.В. Рожков // Экономика и предпринимательство. – 2012. – № 2. – С. 181–185.
39. Патенкова В.Ю. Анализ правового регулирования риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сфере предпринимательства / В.Ю. Патенкова // Право и экономика. – 2018. – № 5. – С. 10–12.
40. Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Р. Штобер ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 370 с.

## REFERENCES

1. Sattarova N. A., Shokhin S.O. Some Issues of Public Administration in the Sphere of Financial Security. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2018, iss. 40, pp. 167–185. DOI: 10.17072/1995-4190-2018-40-167-185. (In Russ.).

2. Litvinenko A. N., Gromov I. A. The system of economic security of the state in the competence of the Department of Economic Security of the Ministry of Internal Affairs of Russia. *Voprosy ekonomiki i prava = Economic and Law Issues*, 2010, no. 12, pp. 71-75. (In Russ.).
3. Kardashova I. B. The Ministry of Internal Affairs of Russia in the system of ensuring national security of the Russian Federation. Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2006. 57 p. (In Russ.).
4. Mamonov V. V. Constitutional bases of national security of the Russian Federation. Doct. Diss. Thesis. Saratov, 2004. 50 p. (In Russ.).
5. Guskov Yu., Reznik E. Security: problems of comprehension of the essence. *Vlast' = The Authority*, 2013, vol. 21, no. 11, pp. 85-87. (In Russ.).
6. Stakhov A. I. Administrative and public security in the Russian Federation. Moscow, YUNITY-DANA Publ., Zakon i pravo Publ., 2006. 199 p. (In Russ.).
7. Sakhno E. Kh. Administrative and legal organization of ensuring information security of the Russian Federation. Cand. Diss. Thesis. Khabarovsk, 2006. 23 p. (In Russ.).
8. Klokov, E. A. Financial security of the state: the essence and modern threats. *Nauchnyi vestnik Omskoi akademii MVD Rossii*, 2010, no. 2. pp. 43-47. (In Russ.).
9. Nesadurai H. E. (ed.). *Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions*. London, Routledge, 2005. 288 p. DOI: 10.4324/9780203086155.
10. Algin A. P. Risk and its role in public life. Moscow, Mysl Publ., 1989. 187 p. (In Russ.).
11. Afanasyev I. A. Philosophical foundations of the theory of social risks. Saratov, Saratov State Social and Economic University Publ., 2006. 124 p. (In Russ.).
12. Zubkov V. I. Sociological theory of risk. Moscow, RUDN Publ., 2003. 228 p. (In Russ.).
13. Ostroukhov O. V. Risk in social systems (socio-synergetic analysis). Novogorsk, AGZ Ministry of emergency situations Publ., 2000. 160 p. (In Russ.).
14. Beck U. From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment. *Theory, Culture and Society*, 1992, vol. 9, iss. 1, pp. 97-123. DOI: 10.1177/026327692009001006.
15. Giddens A. Fate, Risk and Security, in: Giddens A. *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge, Polity Press, 1991. P. 109–143.
16. Luhmann N. The Concept of Risk, in: Luhmann N. *Risk: A Sociological Theory*. Berlin; New York, De Gruyter, 1993. P. 1-31.
17. Povarenkov A. Yu. Risks in private and public law and to the question of tax risks. *Nalogi i finansovoe pravo*, 2009, no. 5, pp. 134-141. (In Russ.).
18. Aryamov A. A. General theory of risk: legal, economic and psychological analysis. Moscow, RAJ Publ., 2009. 172 p. (In Russ.).
19. Tikhomirov Yu. A., Shakhrai S. M. Risk and law. Moscow, Moscow University Publ., 2012. 64 p. (In Russ.).
20. Tikhomirov Yu. A., Lapina M. A. (eds.). Risks in the sphere of public and private law. Moscow, Ot i do Publ., 2014. 310 p. (In Russ.).
21. Meleshev R. S. Tax planning in the system of ensuring financial security. Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2008. 25 p. (In Russ.).
22. Voronin V. G. Administrative and legal regulation of the organization and administration of maritime security in the Russian Federation. Cand. Diss. Thesis. Rostov-on-Don, 2006. 23 p. (In Russ.).
23. Afanasyeva L. V. Theoretical issues of the formation of budget and tax security. *Problemy sovremennoi ekonomiki*, 2015, no. 1, pp. 76-79. (In Russ.).
24. Gordienko, V. V. Security of Russia in the context of globalization: Criminological and socio-legal problems. Doct. Diss. Thesis. Moscow, 2005. 61 p. (In Russ.).
25. Kryuchkov R. A. Risk in law: genesis, concept and management. Cand. Diss. Nizhny Novgorod, 2011. 200 p. (In Russ.).
26. Rozhdestvenskaya T. E. The concept of legal risk. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2012, no. 3, pp. 113-117. (In Russ.).
27. Dyatlov Yu. A. Risk of application of law (problems of theory and practice). Cand. Diss. Vladimir, 2006. 189 p. (In Russ.).

28. Avdiysky V. I., Lapina M.A. (eds). Legal risks in the system of public administration. Moscow, Ot i do Publ., 2014. 248 p. (In Russ.).
29. Truntsevsky Yu. V. Legal risks: the concept and types. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 4, pp. 115-120. (In Russ.).
30. Diev V. S. Risk and uncertainty in philosophy, science, management. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya = Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science*, 2011, no. 2, pp. 79-89. (In Russ.).
31. Povetkina N. A. Financial stability of the Russian Federation: legal doctrine and practice of ensuring. Doct. Diss. Moscow, 2006. 458 p. (In Russ.).
32. Tikhomirov Yu. A. Forecasts and risks in the legal sphere. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2014, no. 3, pp. 5-16. (In Russ.).
33. Vlasenko N. A. Reasonableness and certainty in legal regulation. Moscow, Infra-M Publ., IZiSP Publ., 2014. 157 p. (In Russ.).
34. Kalinina L.E. Institute of security in the system of administrative law. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2016, no. 7, pp. 37-40. (In Russ.).
35. Kucherov I.I., Povetkina N.A. (eds.). Financial security risks : legal format. Moscow, IZiSP Publ., Norma Publ., Infra-M Publ., 2018. 304 p. (In Russ.).
36. Tikhomirov Yu. A. Risk in law: nature and causes. *Pravo i sovremennye gosudarstva*, 2016, no. 6, pp. 9-19. (In Russ.).
37. Knight F. H. Risk, uncertainty and profit. Moscow, Delo Publ., 2003. 360 p. (In Russ.).
38. Ostanin V. A., Plesovskikh Yu. G., Rozhkov Yu. V. Triad "fear-danger-risk" and economic security of entrepreneurship. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, 2012, no. 2, pp. 181-185. (In Russ.).
39. Patenkova V. Yu. Analysis of the legal regulation of the risk-based approach in the control and supervisory activities in the field of entrepreneurship. *Pravo i ekonomika*, 2018, no. 5, pp. 10-12. (In Russ.).
40. Stober R. Economic and administrative law. Fundamentals and problems. The world economy and the domestic market. Moscow, Wolters Kluwer, 2008. 370 p. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Маслов Кирилл Владиславович** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального права  
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
E-mail: mas\_law@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-8384-277X  
ResearcherID: M-6609-2016  
SPIN-код РИНЦ: 5325-9716; AuthorID: 678481

**Матненко Александр Сергеевич** – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права  
*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского*  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
E-mail: amatnenko@yahoo.com  
SPIN-код РИНЦ: 4023-3647; AuthorID: 380006

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Kirill V. Maslov** – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of State and Municipal Law  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
E-mail: mas\_law@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-8384-277X  
ResearcherID: M-6609-2016  
RSCI SPIN-code: 5325-9716; AuthorID: 678481

**Alexander S. Matnenko** – Doctor of Law, Professor, Department of State and Municipal Law  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
E-mail: amatnenko@yahoo.com  
RSCI SPIN-code: 4023-3647; AuthorID: 380006

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Маслов К.В. Риски и угрозы как системообразующие категории государственного контроля (надзора) / К.В. Маслов, А.С. Матненко // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 2. – С. 132–144. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).132-144.

**BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Maslov K.V., Matnenko A.S. Risks and threats as system-forming categories of state control and supervision. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 2, pp. 132–144. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).132-144. (In Russ.).