DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-3-6-18

От сплошного надзора к умному контролю

ВАЛЕНТИН ВАСИЛЬЕВИЧ ЛЕТУНОВСКИЙ, **кандидат юридических наук, доцент**
Контрольное управление Президента Российской Федерации (103132, Российская Федерация, Москва, ул. Ильинка, 23/16). E-mail: letunovskiy_vv@gov.ru

Аннотация: Основой для статьи послужило выступление автора на Гайдаровском форме – 2020 на тему: «От сплошного надзора к умному контролю: вопросы методологии, теории и практики» (в рамках экспертной дискуссии «Как изменилась результативность госконтроля: точка зрения граждан»). Представлена позиция автора в обоснование необходимости последовательного различения контроля и надзора, в том числе в части оценки их результативности, проводимой в настоящее время фактически синкретично в отношении контрольно-надзорной деятельности государства. Сформулирована методологическая и теоретическая модель различения контроля и надзора, его динамики с учетом использования потенциала цифровых технологий. Опираясь на результаты аналитических докладов (как государственных структур, так и экспертного сообщества), автор делает вывод о необходимости корректировки нормативной правовой базы контрольной и надзорной деятельности с обязательным ценностным переориентированием контрольно-надзорных органов с карательной идеологии к защите и обеспечению интересов граждан и бизнеса. Отмечается, что синергетический эффект на следующем этапе развития контрольно-надзорной деятельности может быть обеспечен сочетанием технологического и юридического подходов и «перекрестком» правотворчества и правоприменения. Расширяющаяся цифровизация позволит привести на смену всеобщему надзору smart-контроль, что обеспечит более эффективную систему управления и контроля.

По мнению автора, практика всеобщего, обязательного, сплошного надзора окончательно уйдет в прошлое. Базой нового контроля станет специальная цифровая платформа – редуктор взаимодействия потребителя и производителя с использованием искусственного интеллекта, управляющего смарт-контрактами.

Ключевые слова: государство, государственное управление, контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность, результативность, эффективность

Статья поступила в редакцию 8 мая 2020 года.

Летуновский В.В. От сплошного надзора к умному контролю. *Государственная служба*. 2020. № 3. С. 6–18.

FROM TOTAL SUPERVISION TO SMART CONTROL

VALENTIN V. LETUNOVSKY, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor**
Control Department of the President of the Russian Federation (23/16, ul. Ilinka, Moscow, Russian Federation, 103132). E-mail: letunovskiy_vv@gov.ru

Abstract: The article is based on the author's presentation at the Gaidar Forum – 2020 titled 'From Total Supervision to Smart Control: Issues of Methodology, Theory, and Practice' in the framework of the expert discussion 'How Regulatory Enforcement Has Changed: Citizen Perspective'. The author's position is presented in support of the need for a consistent distinction between control and supervision, including in terms of evaluating their effectiveness, which is currently carried out virtually syncretically in relation to the control and supervision activities of the state. The article formulates the methodological and theoretical model for differentiating control and supervision, its dynamics based on the potential of digital technologies. Based on the results of analytical reports of both state structures and the expert community, the author concludes that it is necessary to adjust the regulatory framework of control and supervisory activities with a mandatory value reorientation of control and supervisory authorities from punitive ideology to the protection and maintenance of the interests of citizens and businesses. It is noted that the synergetic effect at the next stage of development of control and supervisory activities can be provided by a combination of technological and legal approaches and the 'intersection' of law-making and law enforcement. Expanding digitalization will allow smart control to replace comprehensive supervision, which will provide a more effective management and control system.

According to the author, the practice of total, mandatory, continuous supervision will finally become a thing of the past. The basis of the new control will be a special digital platform - a reducer of interaction between a consumer and a manufacturer using artificial intelligence that manages smart contracts.

Keywords: state, public administration, control, supervision, control and supervision activities, efficiency, effectiveness

The article was received on May 8, 2020.

Letunovsky V.V. From Total Supervision to Smart Control. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2020. № 3. P. 6–18. In Russian

Да будет так! Вопрос не стоит спора:
Безумье сильных требует надзора.
У. Шекспир. «Гамлет», Акт III.

Введение

В экспертном сообществе активно обсуждаются определения и оценки результативности контрольно-надзорной деятельности государства[1]. В рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности государства в официальных документах[2] и в проекте Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[3] признана необходимость переориентации контрольно-надзорных органов с «палочных» показателей активности (количество проведенных проверок, выявленных нарушений) на минимизацию рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Продолжение дискуссии оправдано, поскольку и официальные[4], и экспертные аналитические доклады [Контрольно-надзорная…, 2019. С. 38–45] отмечают сложности в понимании и оценке контрольно-надзорными органами результативности их деятельности. По-видимому, требуются дальнейшие уточнения при проведении «регуляторной гильотины». В докладе коллег из Центра технологий государственного управления РАНХиГС высказываются предложения рассматривать оценку гражданами уровня защищенности значимых для них ценностей в качестве интегрального показателя результативности государственного контроля и надзора [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, Масленникова, 2020].

Таблица. Обеспечение качества и безопасности жизнедеятельности

Data chart. Ensuring quality and safety of life

«Человек должен жить долго» – функция безопасности	«Человек должен жить счастливо» – функция управления
Безопасность жизни – возможность бытия человека **Обеспечение безопасности жизни** – постоянное снижение возможного ущерба (вреда) для бытия человека	**Качество жизни –** мера благополучия человека **Обеспечение качества жизни –** постоянное повышение благосостояния человека

На этапе эмпирического исследования реальной действительности продолжение такого обсуждения необходимо, оно закладывает фундамент теоретического осмысления практики контроля и надзора. Однако проблемой для такого осмысления является фактическое отождествление контроля и надзора, в том числе и при оценке результативности контрольно-надзорной деятельности. Как представляется, пришло время окончательного различения этих понятий, иначе невозможно сформировать нормативную правовую основу контрольной и надзорной деятельности. В качестве гипотезы можно предположить, что полезно было бы научиться различать результативность контроля и надзора. Цель этой статьи – описать возможные методологические и теоретические основания и перспективы последовательного различения контроля и надзора со стороны государства, оценок их результативности.

С этой целью важно учитывать, что возможны и другие подходы к оценке результативности. Такая оценка методологически основана на сравнении настоящего с прошлым. Предлагаемые графики результативности государственного контроля демонстрируют путь из прошлого в настоящее [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, 2019. С. 45–49]. Результат считается положительным, если он хотя бы на единицу лучше прошлого периода.

Различение функциональных процессов контроля и надзора. Предлагаемый подход

На взгляд автора, имеет смысл предложить иной методологический концепт. Давайте сравнивать «светлое и доброе» будущее с прошлым в настоящем, движение из прошлой точки А в будущую точку С, замеряя скорость в данный момент в промежуточном пункте В. Будем считать, что результат позитивен, если он приближает нас к заданному будущему.

Исходя из этого, можно предложить для рассмотрения следующую гипотезу: контроль и надзор – это разные функциональные процессы со своей индивидуальной оценкой результативности. Соответственно, у них и у оценки их результативности своя методологическая, теоретическая и практическая основа.

Базовым методологическим утверждением для их различения является тезис: ***человек должен жить долго и счастливо***.

---

1 С материалами экспертной дискуссии «Как изменилась результативность госконтроля: точка зрения граждан», прошедшей в рамках Гайдаровского форума – 2020 можно ознакомиться на сайте форума: https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/na-xi-gajdarovskom-forume-obsudili-reformu-kontrolno-nadzornoj-deyatelnosti/

2 См., например: Базовая модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности / Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 года № 934-р (ред. от 7 октября 2019 года) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности».

3 См.: проект Федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», ст. 15 (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 3 декабря 2019 года).

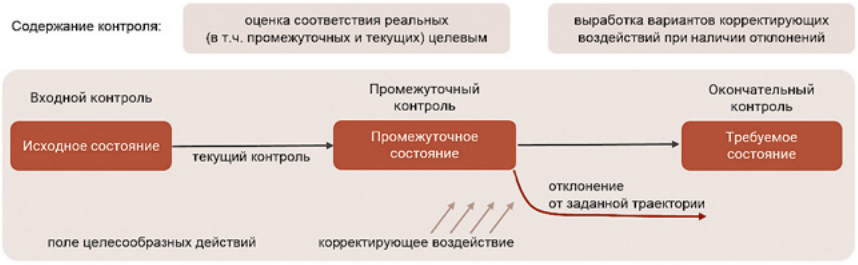
4 Доклад Минэкономразвития России «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Москва, 2019: http://ar.gov.ru/uploads/storage/17/b0/95d44c02cd94cbbbde53fa411dba73efa759a484.pdf

Рисунок 1. Место понятий «контроль» и «надзор» в социальных системах

Fig. 1. The place of 'control' and 'supervision' concepts in social systems

Рисунок 2. Сущность контроля

Fig. 2. The essence of control



Этим тезисом вводится принципиальное отличие контроля от надзора, которое определяется различием понятий «долго» и «счастливо» (**Таблица**).

«Человек должен жить долго» – это функция безопасности. Обеспечить безопасность – значит своевременно вскрыть и локализовать все опасности для жизнедеятельности. Надзор есть установление отклонений от установленного порядка обеспечения безопасности.

«Человек должен жить счастливо» – функция управления. Обеспечение счастливой жизни – перевод ее в новое качество. Контроль есть процесс фиксации по достижению заданных характеристик качества жизнедеятельности.

В качестве базовой теоретической основы рассмотрения предложенной гипотезы и ее исследования использован ***сферный подход***.

Сферный подход развивает основные положения системного подхода, опираясь и поглощая их, как и положено любой новой парадигме знаний. Базовым принципом системного подхода служит целостность, в сферном – имеется пара: целостность и полнота. Как форма определяет содержание, а содержание влияет на форму, так целостность имеет полноту содержания, а полнота предопределяется формой целостности. Например, стакан может быть целым, но пустым.

Главной категорией сферного подхода является понятие «антропосфера» – деятельность по совместному преобразованию человека и природы. Ядро этой модели – социум, основой которого служит человек творческий. На состояние социума влияют четыре диалектически противоположные сферы: развитие и безопасность, управление и экономика. На **рисунке 1** представлен идеальный образ материальной антропосферы.

В жизни бывает так, что одни сферы «сдуты» или «раздуты», т.е. значительно массивнее своих соседей. Гармоничное развитие всех сфер является основной теоретической задачей нашего времени. Практическая проблема современности – это преображение человека для долгой и счастливой жизни.

Из рисунка 1 следует, что по сущности контроль и надзор – этапы разных по назначению процессов со своими специфическими целями и задачами.

Надзор – этап в цикле обеспечения безопасности, связанный с установлением фактов нарушений нормативных правовых норм.

Контроль – один из этапов замкнутой цикличности социального управления, предназначенный для оценки соответствия между требуемыми (желаемыми, целевыми) и реальными изменениями состояния объекта управления (результатом) и выработки при необходимости рекомендаций по коррекции процесса управления (**рисунок 2**).

Обеспечение качества жизни – это задача социального управления по преобразованию объекта управления в целевое (требуемое) состояние. Его результат – последствия преобразования объекта управления. Результат считается позитивным в случае достижения требуемого состояния. При других вариантах возникает необходимость в корректировке для возврата к заданной траектории движения.

Содержанием контроля при этом являются:

- оценка соответствия реальных состояний (включая промежуточные и текущие) целевым;
- выработка вариантов корректирующих воздействий при наличии отклонений от целевых состояний.

Контроль представляет функцию обеспечения достижения заданного результата в установленные сроки, реализуемую в определенной среде, границы которой условно можно определить как поле целесообразных действий. В поле целесообразных действий

реализуются следующие виды контроля:

- входной контроль исходного состояния;
- текущий контроль при переходе от исходного состояния к промежуточному, а от него – к требуемому;
- промежуточный контроль в определенных точках или стадиях;
- контрольное корректирующее воздействие (при отклонении от заданной траектории движения к требуемому состоянию);
- окончательный контроль оценки достижения требуемого состояния.

В отличие от контроля, надзор – один из этапов процесса обеспечения безопасности социума, выявление фактов нарушения кем-либо и чем-либо установленных норм и реализации процессуальных действий по этим фактам (**рисунок 3**).

Рисунок 3. Сущность надзора

Fig. 3. The essence of supervision

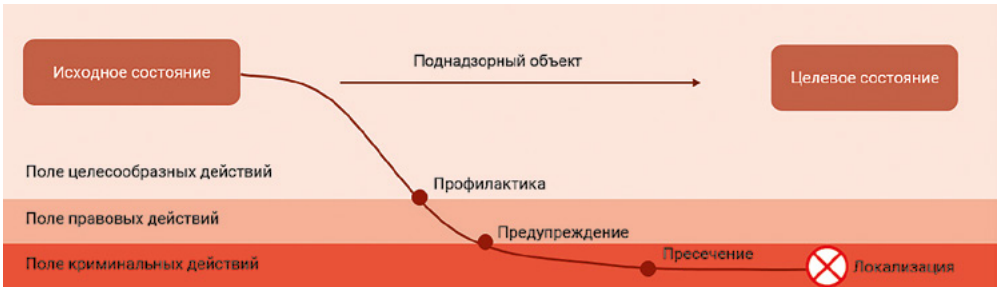


Рисунок 4. Механизм надзора

Fig. 4. Supervisory mechanism

На рисунке видно, что фактически контроль как бы вложен в надзор. Отсюда возникают представления об отождествлении этих понятий, особенно когда поля целесообразных и правовых действий совпадают. Такое совпадение встречается там, где контур управления «размыт», то есть четко не определены полномочия и ответственность управленцев. В итоге многие управленческие решения рассматриваются и принимаются в судебных инстанциях.

Вернемся к содержанию надзора как оценке соответствия действий объекта надзора (поднадзорного объекта) установленным правовым нормам. Задачи надзора, в зависимости от отклонения вектора движения от исходного в целевое состояние, могут быть следующие:

- профилактика (движение находится на границе полей целесообразных и правовых действий);
- предупреждение (исполнитель находится на границе полей правовых и криминальных действий);
- пресечение, организуемое при нахождении исполнителя в поле криминальных действий,
- локализация негативных последствий (при их наличии).

Для тех, кто занят в законотворческом процессе, и с учетом изложенного предлагается небольшой глоссарий надзора:

Обязательные требования – ограничения и запреты, условия и обязанности, обеспечивающие безопасность граждан.

Правовая норма – правовое поле действия обязательных требований.

Нарушения – нахождение вне правового поля (нормы).

Профилактика – создание стимулов и условий для правового поведения.

Выявление – установление признаков или фактов нарушения.

Предупреждение – предостережение о недопустимости нарушения по установленным признакам.

Пресечение – противодействие нарушению по установленным фактам.

Локализация – оценка и возмещение ущерба объекту надзора.

Механизм надзора (**рисунок 4**) включает в себя:

– систематизацию обязательных требований (представленных в стандартах, правилах, регламентах);

– учет поднадзорных объектов, основанный на их типологии и классификации;

– организацию надзорных мероприятий, которая включает в себя два варианта – профилактику или противодействие нарушениям. В зависимости от правовой ситуации в поднадзорной сфере, соответствующий контрольно-надзорный орган может отдавать

Рисунок 5. Система отношений в контрольно-надзорной деятельности

Fig. 5. System of relations in control and supervisory activities

приоритет режиму профилактики или режиму противодействия.

Профилактика для формирования стимулов и условий правового поведения использует информирование, консультирование, мотивацию и обучение поднадзорных объектов. Противодействие решает три взаимоувязанных функциональных задачи: мониторинг или выявление признаков нарушений, предупреждение или пресечение с учетом объема и состава признаков нарушений, локализацию ущерба.

Для правильного понимания контроля и надзора, их различия, нельзя забывать о роли человека в системе контрольных и надзорных правоотношений. И для контроля, и для надзора в настоящее время важно, что они должны быть клиентоориентированными, или человекоориентированными, антропоцентричными. Надо исходить из миссии контроля и надзора в клиентоориентированной системе производства и потребления гражданами товаров, работ и услуг (**рисунок 5**).

Государственная политика в сфере контроля и надзора

Государственная политика в сфере контроля и надзора включает в себя три типа отношений: гражданин и производитель, гражданин и контрольно-надзорные органы, производитель и контрольно-надзорные органы. Цель государственной политики в сфере контроля и надзора заключается в обеспечении качества и безопасности потребляемых гражданами товаров, работ и услуг.

Можно ли замерить успешность реализации такой политики? Да, такие возможности дают и социология, и статистика. Оценку с точки зрения этой миссии контрольно-надзорной деятельности государства позволяют определить социологические опросы, проводимые РАНХиГС. Они выявляют оценку результативности контрольно-надзорной деятельности и бизнесом как производителем товаров, работ и услуг, и гражданами как конечными бенефициарами контрольно-надзорной деятельности государства.

Так, опрос, проведенный РАНХиГС в 2017 году, показал, что только 36,1 % хозяйствующих субъектов считают, что контрольно-надзорные мероприятия положительно повлияли на повышение безопасности производственных процессов, и 19,5 % – на безопасность продукции [Добролюбова, Зыбуновская, Покида, Южаков, 2017].

Опрос граждан в 2019 году показал, в частности, что 34,3 % граждан оценивают существующий уровень защищенности значимых для них ценностей (жизни и здоровья, имущества, персональных данных, окружающей среды) от различных рисков как достаточный. При этом 44,7 % граждан «добились» какого-то результата при обращении за защитой в контрольно-надзорные органы [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, Масленникова, 2020. С. 100–101].

В ежегодном докладе за 2017 год уполномоченного по делам предпринимателей Б.Ю. Титова также приводятся итоги замеров на эту тему[5]. Так, об отсутствии нарушений по результатам проведенных проверок заявил каждый третий (36 %) руководитель компании.

Для оценки отношений производителей товаров, работ и услуг и граждан – их потребителей – можно использовать данные общественных организаций (например, «ОПОРЫ РОССИИ»). По мнению государственных органов, участились случаи угрозы возникновения вреда: в Роспотребнадзоре – на 1,58 %; в Ростехнадзоре – на 131,62 %; в Роструде – на 12,59 %; в МЧС – на 22,23 %[6].

Очевидно, что такие измерения не только возможны, но и необходимы. И для повышения защищенности граждан, и для повышения результативности контрольно-надзорной деятельности государства.

Показатель уровня защищенности граждан может быть использован как интегральный показатель результативности этой деятельности. Обеспечение системности таких интегральных измерений, видимо, задача не только общественных структур, но и Минэкономразвития России. По их результатам необходимо вносить более целенаправлен-

5 Административный климат в Российской Федерации. Доклад Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2017 год: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2017.html

6 Анализ результатов контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти на федеральном уровне в 2016 году: https://opora.ru

ные коррективы в действующую нормативную правовую базу. При этом, как показывают эти замеры, контрольно-надзорным органам полезно было бы более настойчиво напомнить, что их миссия – это действия в интересах граждан как потребителей товаров, работ и услуг.

Актуальность такого напоминания диктуется и тем, что в качестве основного способа защиты значимых для них ценностей граждане нередко (например, в случае Роспотребнадзора и Роструда) используют не государственный контроль и надзор, а судебную защиту. Граждане общаются с производителями не через контрольно-надзорные органы, а через суд и по другим каналам [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, Масленникова, 2020. С. 66–90].

Верховенство потребностей и интересов граждан является приоритетом в отношениях производителей, граждан и контрольно-надзорных органов (**рисунок 6**).

С точки зрения различения контроля и надзора в рамках этого приоритета следует учитывать, что:

- потребности граждан должны быть обеспечены;
- интересы граждан должны быть защищены.

Защита интересов граждан возвращает нас к ключевому принципу реализации надзора – законности (**рисунок 7**). Этому посвящено немало научных трудов [Гавриков, 2014; Старилов, 2017; Учакаев, 2018], обобщение которых позволяет утверждать, что законность должна способствовать формированию правил необходимого правового поведения и исключать произвол со стороны контрольно-надзорных органов.

Рисунок 6. Верховенство потребностей и интересов граждан

Fig. 6. Supremacy of needs and interests of citizens

Рисунок 7. Действующий базовый принцип надзора – законность

Fig. 7. The current basic principle of supervision is legality

Реализация принципа законности в отношениях «управление (контрольно-надзорные органы) – гражданин», «гражданин – предприниматель», «управление – предприниматель» должна порождать условия для социальной, экономической и юридической справедливости. При низком уровне законности возникают недоверие, конфронтация и обман. Эти негативные отношения, в свою очередь, могут быть источником коррупции и формализма в контрольно-надзорных органах, теневой экономической деятельности недобросовестного бизнеса и, в конечном счете, вызывать у населения отрицательное восприятие как контроля и надзора, так и экономической действительности.

Соблюдение принципа законности позволяет предъявлять участникам контрольно-надзорных отношений варианты позитивного будущего, которое будет строиться на фундаменте правового равноправия. Правовое равноправие – это формирование и внедрение в жизнь образцов должного поведения всех участников правоотношений. К таким образцам должны относиться:

- устойчивое уважение гражданами деятельности контрольно-надзорных органов, стоящих на защите их интересов;

Рисунок 8. От законности к правовому равноправию

Fig. 8. From legality to legal equality

Рисунок 9. Подходы к трансформации контрольно-надзорной деятельности

Fig. 9. Approaches to the transformation of control and supervision activities

- полное доверие гражданам, качеству приобретаемых товаров, работ и услуг;
- отношения партнерства между контрольно-надзорными органами и предпринимателями.

Результат формирования таких отношений вполне измерим и показан на **рисунке 8**. Для контрольно-надзорных органов – это наличие достаточного профессионализма, профессиональной гордости за работу, рост компетенции. Для бизнеса – обеспечение режима соблюдения обязательных требований, гордость за репутацию и свой бренд. Соответственно, для граждан – радость от потребления качественных и безопасных товаров, работ и услуг, поддержка деятельности контрольно-надзорных органов.

Процессуальный «перекресток» контрольной и надзорной деятельности

Реализация предлагаемой парадигмы позволит более успешно осуществить трансформацию всей контрольно-надзорной деятельности, которая, как известно, уже прошла два этапа: технологический и юридический.

«Крест» реформы контрольно-надзорной деятельности, который несли ее участники, как сочетание технологического и юридического вариантов, представлен на **рисунке 9**. По вертикали – это активно внедрявшийся с 2012 по 2018 годы технологический подход, то есть переход на новые технологии контрольно-надзорной деятельности и совершенствование ее организации. Он предполагал уточнение целей и задач, штатной численности, необходимых бюджетных корректировок, обеспечивающих реализацию возложенных полномочий и ответственности, прав и обязанностей сотрудников. Технологические изменения рассматривались как регламентация достижения целей и исполнения задач на основе механизмов управления событиями, рисками, опасностями и угрозами. По горизонтали – юридический подход, вошедший в практику с 2019 года. В его основу положены процессы совершенствования правотворчества и правоприменения в деятельности контрольно-надзорных органов.

Сочетание этих подходов может дать хороший синергетический эффект для более системного перевода контрольно-надзорной деятельности в желательное, современное состояние. Из «креста» возникает процессуальный перекресток контрольной и надзорной деятельности с необходимым перечнем мероприятий (**рисунок 10**). Правотворчество в нем – это работа с обязательными требованиями. Это также их установление (актуализация) и отмена (деактуализация); рассмотрение на соответствие потребностям в качественных и безопасных товарах,

работах, услугах; систематизация и публикация в юридических нормативных актах.

Правоприменение теоретически включает в себя доказывание (собирание, исследование, анализ) признаков и фактов нарушений норм; стадийное применение права; правоприменительное производство; акты применения права. В рамках правоприменения необходимо конкретизировать процессуальное производство, осуществляемое инспекторами контрольно-надзорных органов, по аналогии с работой следователя.

Рисунок 10. Контрольно-надзорная деятельность как процессуальный перекресток

Fig. 10. Control and supervision activities as a procedural crossroad

Подходы к нормативному правовому регулированию контрольно-надзорной деятельности

В ходе реализации вышеназванных подходов возникла дискуссия, до сих пор не оконченная. Формировать ли нормативное правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности как отрасли права через кодификацию из 4-х частей – организационной, технологической, правотворческой (про обязательные требования), правоприменительной (процессуальное производство)? Или выработать «рамочный», общий федеральный закон с последующим раскрытием его норм в специальных «отраслевых» законах? Одновременно популярность набрал лозунг о деактуализации многочисленных норм, в основном советского периода, о «регуляторной гильотине».

Рисунок 11. Основы системы принципов контрольно-надзорной деятельности

Fig. 11. Fundamentals of the system of principles of control and supervisory activities

Однако процесс установления или отмены обязательных требований также должен иметь свои исходные начала или принципы, входящие в общую систему принципов. Смысл этой системы – создание атмосферы благоприятствования для реализации интересов и законных прав граждан, обеспечения экономических свобод производителей, исключения беззакония в практике контрольно-надзорных органов.

Система принципов включает (**рисунок 11**):

- организационные принципы: оптимальное построение системы КНО в целом и ее отдельных органов;
- принципы правотворчества: принципы непрерывной систематизации обязательных требований, включая:
  - актуализацию новых требований, деактуализацию устаревших;
  - снижение избыточности требований за счет запрета излишней детализации и расширения;
  - устранение неполноты требований, наличия лакун и изъятий;
  - устранение противоречивости требований, ведущей к невозможности их применения;
- принципы правоприменения: принципы формирования необходимого правопорядка, включая правозащиту (правоисполнение) и правоохрану;
- технологические принципы: принципы рационального использования средств и метода контрольно-надзорной деятельности.

Рисунок 12. Пример принципов «регуляторной гильотины» в строительстве

Fig. 12. Example of the 'regulatory guillotine' principles in construction

Рисунок 13. Методология «регуляторной песочницы»

Fig. 13. 'Regulatory sandbox' methodology

При этом принцип – важнейший инструментарий любой реформации, а не просто какой-то теоретический посыл. Важность такого инструмента хорошо видна на примере использования «регуляторной гильотины».

В настоящее время в большинстве видов экономической деятельности применяются обязательные требования различных временных периодов (**рисунок 12**). Для «регуляторной гильотины» возникает соблазн отменить их некоторую часть с некой определенной даты (в частности, все нормы, принятые до 1991 года). Однако сроки существования технических объектов определяются не временем социальных преобразований, а жизненным циклом их прочностных или каких-либо других характеристик. Так, обязательные требования к конструктивным элементам и техническим системам зданий зависят от времени их создания. Например, вентиляционные или лифтовые системы для так называемых «сталинок», «хрущевок», «брежневок» или современных высоток из архитектурного стекла и бетона абсолютны различны.

Естественно, каждый экономико-технологический уклад имеет свои специфические обязательные требования к зданиям. Эти требования должны действовать до момента утилизации сооружений каждого уклада или их модернизации. Тогда понятно, что нельзя использовать обязательные требования разных укладов друг к другу. Если здание (например, школы 50-х годов постройки) еще не снесли или не модернизировали, то требования к нему должны соблюдаться до тех пор, пока оно не будет оснащено новыми системами. То есть, пока существуют «брежневки» и «хрущевки», должны сохраняться характерные для того периода требования. К ним нельзя применять новые требования, как для Москва-Сити. Равно как нельзя к высоткам Москва-Сити применять требования «хрущевок».

Вновь призываем более активно идти в настоящее из будущего. В этой связи пришла пора более активно развивать методологию *«регуляторной песочницы»* – если мы что-то хотим регулировать, то мы должны уже сейчас подготовить это будущее (**рисунок 13**).

На рисунке 13 представлены для сравнения три вида транспорта: гужевой, бензиновый и электрический автомобиль. Каждый вид имеет свое правовое поле, регулирующее их эксплуатацию. Очевидно, что массовое производство и использование электроавтомобиля требует упреждающей подготовки соответствующих нормативов.

В мире смена технических стандартов идет по процедуре НДТ – наилучших доступных технологий, когда одновременно с созданием опытных образцов отрабатываются нормы их последующей массовой эксплуатации. Каждые пять-шесть лет происходит смена технологий, для этого в течение одного-двух лет вырабатываются новые стандарты, после чего принимается решение о переходе на них за два-три года. Для стимулирования потребителя к приобретению новой продукции устаревшие изделия облагаются высокими налогами.

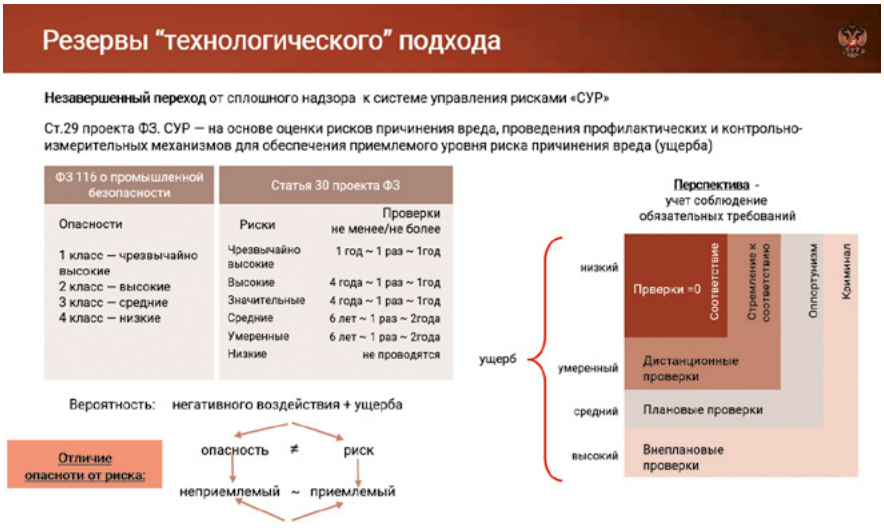
Итак, «регуляторная песочница» – пилотный правовой механизм создания инновационной техники с последующей подготовкой обязательных требований для серийного выпуска новой продукции. «Регуляторная песочница» должна функционировать параллельно с «регуляторной гильотиной».

Рисунок 14. Методология режимов надзорной деятельности

Fig. 14. Methodology of supervisory activity regimes

Рисунок 15. Резервы технологического подхода

Fig. 15. Reserves of the technological approach



В зависимости от интенсивности или напряженности надзорной деятельности, обусловленной спецификой хозяйствования поднадзорных объектов, могут вводиться различные режимы ее осуществления (**рисунок 14**).

При этом в надзорной деятельности следует различать ее особый вид – надзор в специализированном правовом поле, рамки которого определяются нормами разрешительной деятельности. Фактически это надзор в отношении субъектов, осуществляющих свою хозяйственную деятельность с определенными ограничениями, вызванными необходимостью защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства [Кнутов, Плаксин, Чаплинский, 2017. С. 58].

В этой связи, как представляется, надо четко различать два режима надзорной деятельности: режим разрешительной деятельности и режим обычного (стандартного) надзора.

Режим (режимы) разрешительной деятельности – это режим запретительного дозволения («запрещено все, что не разрешено»). Деятельность поднадзорного субъекта осуществляется как бы внутри охраняемого правового периметра. По мере приближения к центру такого периметра ограничений становится меньше и свобода действий возрастает. Такая система надзора – режимов с ограничениями – была характерна для советского периода. В рыночных условиях требуется уточнение видов экономической активности, находящихся в режимах разрешительной деятельности.

Режимы стандартного надзора находятся в диапазоне от сплошного до выборочного надзора, где «разрешено все, что не запрещено». Периметр запретов, как видно на рисунке, находится в центре. По мере удаления от «забора запретной зоны» ограничения снижаются вплоть до полной свободы действий.

Желательным трендом для предпринимательства является переход от запретительного дозволения к разрешительному дозволению.

Различение интенсивности и напряженности режимов необходимо при установлении тех или иных обязательных требований. Например, санитарные правила и нормы должны быть различными, с одной стороны, для столовых, буфетов, школ, больниц, детских садов, с другой – для частных кафе и ресторанов. В первом случае необходимы более жесткие режимы, так как речь идет об общественном массовом питании в социальной сфере. Во втором случае используются режимы выборочного или «нулевого» надзора. Клиент «голосует» рублем против негодного качества блюд, второй раз не приходит. Бизнес тоже понимает, что если на стадии открытия заведения была проведена проверка, выдано разрешение на кафе или ресторан и после этого надзорных органов «не видно и не слышно», то в случае жалоб на низкое качество услуг, несвежие продукты, надзор придет и закроет окно возможностей заниматься профессиональной деятельностью.

В основе выбора видов надзорной деятельности (стандартный или разрешительный), ее организаци-

Рисунок 16. Виды управления безопасностью

Fig. 16. Safety Management Types

Рисунок 17. От одной двери к одному окну

Fig. 17. From one door to one window

онных форм (режимов той или иной интенсивности и напряженности) лежат результаты аналитической деятельности по определению вероятности реального или потенциального вреда. Под вредом понимается оказание негативного воздействия и причиненный этим воздействием ущерб, который, в свою очередь, может иметь приемлемый или неприемлемый характер. Приемлемый ущерб можно локализовать, обеспечив восстановление жизнедеятельности объекта. Неприемлемый ущерб ставит объект на грань существования и прекращения функционирования. Приведенные уточнения понятий важны не только для правотворческой и правоприменительной практики, но и для организации результативного и эффективного надзора.

Покажем, какие резервы организационной работы сохраняются по настоящее время в связи с незавершенностью внедрения технологического подхода (**рисунок 15**).

Напомним, что в технологическом подходе предполагалось обязательное применение управления рисками. Содержание данной технологии раскрыто на рисунке в квадрате «Перспектива – учет обязательных требований». По горизонтальной оси в нем – состояние соблюдения обязательных требований: полное соответствие, стремление к соответствию, не соответствие («оппортунизм»), отрицание соответствия («криминал»). По вертикальной оси – потенциальный ущерб: низкий, умеренный, средний и высокий. Движение по этим осям, с верхнего левого угла в нижний правый, позволяет определить вид проверки – «нулевая», дистанционная, плановая или внеплановая. Вот и вся система управления рисками – СУР.

Стратегия применения СУР – это выдавливание теневой экономики («криминальной, черной» экономики) в правое поле «белой» экономики через жесткие режимы и внеплановые проверки. Группы или классы рисков предполагается, как мы знаем, установить федеральным законом о государственном контроле и надзоре.

Однако система управления рисками – это только первый этап внедрения технологического подхода. Последующие шаги обусловлены реальной необходимостью различения понятий риск и опасность (см. левую часть рисунка). Опасность обусловлена возникновением нанесения неприемлемого ущерба, риск допускает причинение приемлемого ущерба. Законодатель неслучайно принял закон о промышленной безопасности, выделив 4 класса опасностей[7].

В этой связи различают виды управления безопасностью – управление негативными событиями, рисками, опасностями и угрозами. Негативные события и риски находятся в системе стандартного

7 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

надзора. Управление опасностями и угрозами – в системе надзора в разрешительной деятельности. Это абсолютно разные технологии (**рисунок 16**).

Рассмотрим их отличия на аналоговом примере – течении какой-либо болезни. Итак, повышение температуры представляет собой негативное событие, на которое субъект может реагировать самостоятельно. При невозможности справиться самому, как правило, вызывают врача, то есть подготовленного специалиста. В случае осложнения болезни, возникновения опасности для здоровья субъекта помещают в специализированное учреждение – больницу, где с негативной ситуацией борется целая команда специалистов. При угрозе самой жизни врачи переходят от медикаментозного лечения к экстренным мерам (например, к хирургическому вмешательству).

Рисунок 18. Контроль будущего, надзор прошлого

Fig. 18. Control of the future, supervision of the past

Таким образом, опасность причинения неприемлемого ущерба связана с угрозой прекращения существования и предполагает консолидацию и комплексное применение инструментов безопасности, определяемых как управление угрозами.

В случае нанесения приемлемого ущерба, его предотвращение (купирование) возможно еще одиночными специалистами либо самостоятельно.

Поговорим отдельно о комплексировании функций надзора в единую систему без создания единых организационных структур.

Сегодня в дверь поднадзорного субъекта почти ежедневно стучится множество контрольно-надзорных органов, что порождает многочисленные жалобы и заявления о прессе административного давления. Завтра такая деятельность должна быть построена по принципу «одного окна», через которое надзорные органы просматривают или осуществляют мониторинг работы поднадзорного субъекта. В практических реалиях данный принцип реализуется через создание «цепочки прослеживаемости» по всему жизненному циклу производства товаров, работ или услуг (**рисунок 17**).

Посмотрим, как она выглядит на примере производства хлеба. Человека интересуют качество и безопасность хлебной продукции, а не кто, на какой земле и какие сорта зерна выращивает, как его перевозят и перерабатывают. На этом пути работают многочисленные контрольно-надзорные органы со своими специфическими функциями: Росприроднадзор, Россельхознадзор, Роспотребнадзор и др. Часто предлагают объединить их в один орган и спрашивать с него за качество и безопасность хлеба. Однако нельзя забывать, что каждый контрольно-надзорный орган выполняет и другие различные функции, в том числе не только надзорные или контрольные. Монофункциональных государственных и муниципальных органов не существует.

Многофункциональность проще комплексировать на общей информационной платформе, в которой отслеживается каждый этап производства хлеба, на основе межведомственных профилей рисков с ведомственной проверкой по чек-листам.

Перспективы контрольно-надзорной деятельности в цифровую эпоху

Что нас ждет в будущем, какие изменения становятся возможны в цифровую эпоху? Очевидно, что это будет поэтапный переход от надзора к контролю (**рисунок 18**). Уровень безопасности в цифровой среде можно поддерживать на высоком уровне автоматически, поэтому функция надзора станет очень редкой.

Все больше и больше будет расти необходимость в качестве удовлетворения конкретных потребностей людей, то есть в эффективных системах управления и контроля. Все базовые потребности каждого человека будут описаны и зафиксированы в индивидуальной базе данных – Big Data.

Практика всеобщего, обязательного, сплошного надзора (в которой соотношение надзора и контроля – 87 к 13%) окончательно уйдет в прошлое. Придет время «умного» (smart – соотношение надзора и контроля 13 к 87%.) контроля. Базой такого контроля станет специальная цифровая платформа – редуктор взаимодействия потребителя и производителя с использованием искусственного интеллекта, управляющего смарт-контрактами. Смарт-контракты обеспечивают оплату только при соблюдении условий своевременного поступления товаров (окончания работ

или услуг) и электронных денег. Все денежные транзакции будут представлять собой движение электронных денег с уникальным идентификационным номером, то есть с единицей стоимости – токеном, работающим в среде полного доверия – блокчейне.

В итоге появляется экосистема смарт-контроля:

- смарт-управление с выработкой и реализацией до 95 % типовых управленческих задач с помощью искусственного интеллекта;
- описание базовых материальных потребностей человека, то есть формирование индивидуальной Big Data, содержащей конкретные качественные и количественные параметры персонализированных товаров, работ и услуг;
- специализированная цифровая платформа как сервис, обеспечивающий взаимодействие производства и потребления товаров, работ, услуг, прозрачного для всех органов контроля;
- смарт-контракты, позволяющие сформировать долгосрочный прогноз потребления товаров, работ и услуг;
- реализация прогноза через плановое роботизированное производство с минимальными издержками необходимого количества товаров, работ, услуг;
- Blockchain – среда полного доверия.

Выводы

Как представляется, предложенная в статье методологическая и теоретическая модель различения контроля и надзора и его динамики раскрывает и подкрепляет гипотезу о необходимости такого различения. Она может быть использована для нормативно-правового закрепления последовательного различения этих двух сторон современной контрольно-надзорной деятельности государства, прогнозирования и проектирования динамики их фактического различения и корректировки подходов к дифференцированной оценке их результативности, осуществляемой в настоящее время синкретично, фактически в рамках единой оценки результативности контрольно-надзорной деятельности.

Литература

Гавриков В.П. Новая парадигма понятия законности. *Современное общество и власть*. 2014. № 2(2). С. 43–48.

Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н. Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 2. С. 7–25.

Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад 2018. НИУ «Высшая школа экономики», РСПП. М., 2019.

Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Анализ состояния разрешительной системы в Российской Федерации. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 2. С. 57–82.

Старилов Ю.Н. От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.* 2017. № 3(30). С. 18–40.

Учакаев А.М. К вопросу о понятии и способах обеспечения законности в государственном управлении. *Евразийский юридический журнал*. 2018. № 2(117). С. 315–316.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Масленникова Е.В. Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Мониторинг реформы государственного контроля глазами граждан. *Экономическое развитие России*. 2019. № 10. С. 45–49.

References

Kontrol'no-nadzornaya i razreshitel'naya deyatel'nost' v Rossiyskoi Federatsii: analiticheskii doklad 2018 [Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation: analytical report 2018]. National Research University 'Higher School of Economics', Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs. Moscow, 2019. In Russian

Dobrolyubova E.I., Zybunovskaya N.V., Pokida A.N., Yuzhakov V.N. Assessment of the impact of state control (supervision) on the activities of economic entities. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya.* 2017. No. 2. P. 7–25. In Russian

Gavrikov V. P. A new paradigm for the concept of legality. *Sovremennoe obshchestvo i vlast.* 2014. No. 2(2). P. 43–48. In Russian

Knutov A.V., Plaksin S.M., Chaplinsky A.V. Analysis of the state of the licensing system in the Russian Federation. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya.* 2017. No. 2. P. 57–82. In Russian

Starilov Y.N. From the correct understanding and respect for the rule of law to its supremacy. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo.* 2017. No. 3(30). P. 18–40. In Russian

Uchakaev A.M. On the concept and ways of ensuring legality in public administration. *Evraziyskiy juridicheskiy zhurnal*. 2018. No. 2(117). P. 315–316. In Russian

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. Monitoring the reform of state control through the eyes of citizens. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*. 2019. No. 10. P. 45–49. In Russian

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V., Maslennikova E.V. Otsenka dinamiki rezul'tativnosti kontrol'no-nadzornoi deyatel'nosti gosudarstva s pozitsii grazhdan kak ee konechnykh benefitsiarov [Assessment of the dynamics of the effectiveness of state control and Supervisory activities from the position of citizens as its ultimate beneficiaries]. Moscow: Publishing house 'Delo' RANEPA, 2020. In Russian