

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.194.1.063-075

А. А. Спиридонов*

Особенности модели контрольно-надзорной деятельности в рамках развития механизмов государственного управления в России: конституционно-правовой взгляд

Аннотация. Проведенный анализ позволил выделить ряд современных особенностей российской модели контрольно-надзорной деятельности, значимых с конституционно-правовой точки зрения. Первая: выстраивание современной отечественной модели контрольно-надзорной деятельности на полностью обновленной законодательной базе. Вторая: нацеленность на полноценное становление сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности (именно она выступает, по сути, родовой, смыслоопределяющей, имеющей ценностно-смысловое, аксиологическое значение и раскрывается в том числе через целую группу взаимосвязанных особенностей российской модели регулирования и развития контрольно-надзорной деятельности). Третья: расширение применения риск-ориентированного подхода как одного из центральных принципиальных начал организации контрольно-надзорной деятельности (неоценимо полезным инструментом при определении рисков является полноценная заинтересованная обратная связь от бизнеса и экспертного сообщества). Четвертая: ориентированность на приоритет профилактического подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности (не реагирование на причиненный ущерб, а проактивная позиция, выражающаяся в обеспечении профилактики любого возможного ущерба защищаемым ценностям, является приоритетной и заслуживает дальнейшего развития механизмов, служащих ее широкой реализации). Пятая: активная цифровизация (дигитализация) контрольно-надзорной деятельности и обеспечение открытости (доступности) информации. Шестая: постоянная ориентированность на внедрение новых технологий и подходов в сферу организации контрольно-надзорной деятельности. Показан ряд важных шагов, которые целесообразно предпринять для позитивного развития охарактеризованных особенностей отечественной модели. Подчеркивается, что на новом этапе реформирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля будет очень востребована выработка новых научно и практически обоснованных подходов к внедрению конкретных механизмов и инструментов, которые позволят еще более полно раскрыть потенциал выстраиваемой партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор); муниципальный контроль; совершенствование государственного управления; регулирование контрольно-надзорной деятельности; риск-ориентированный подход; цифровизация в сфере контроля и надзора; профилактический подход в контрольно-надзорной деятельности; партнерская и сервисная модель контрольно-надзорной деятельности.

Для цитирования: Спиридонов А. А. Особенности модели контрольно-надзорной деятельности в рамках развития механизмов государственного управления в России: конституционно-правовой взгляд // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 1. — С. 63–75. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.194.1.063-075.

© Спиридонов А. А., 2023

* Спиридонов Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора департамента обеспечения регуляторной политики Правительства Российской Федерации Аппарата Правительства Российской Федерации
Краснопресненская наб., д. 2, стр. 2, г. Москва, Россия, 103274
spiridonov_aa@aprf.gov.ru

Features of the Model of Control and Supervisory Activities in the Context of Public Administration Development Mechanisms in Russia: Constitutional Law Context

Andrey A. Spiridonov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Director, Department of Regulatory Policy of the Government of the Russian Federation, Executive Office of the Government of the Russian Federation
Krasnopresnenskaya nab., d. 2, str. 2, Moscow, Russia, 103274
spiridonov_aa@apr.f.gov.ru

Abstract. The analysis made it possible to identify a number of current features of the Russian model of control and supervisory activities that are significant in the context of constitutional law. The first involves building a modern domestic model of control and supervisory activities based on a fully updated legislative foundation. The second includes the focus on the full-fledged formation of the service and partner model of control and supervisory activities (in fact, it acts as generic feature defining the meaning and having value-semantic, axiological significance and explained through a whole group of interrelated features of the Russian model of regulation and development of control and supervisory activities). The third means expanding the use of a risk-based approach as one of central principles of organization of control and supervisory activities (a full-fledged interested feedback from business and the expert community constitutes an invaluable tool in determining risks). The fourth refers to the focus on the priority of a preventive approach in implementation of control and supervisory activities (non-responding to the damage caused, but a proactive position, expressed in ensuring prevention of any possible damage to protected values; it serves as a priority and deserves further development of mechanisms facilitating its broad implementation). The fifth means active digitalization of control and supervisory activities and ensuring openness (accessibility) of information. The sixth involves constant focus on the introduction of new technologies and approaches to organizing control and supervisory activities. The author demonstrates a number of important steps that are advisable to encourage positive development of the features of the domestic model. It is emphasized that at the new stage of the reform of state control (supervision) and municipal control, development of new scientifically and practically grounded approaches to the implementation of specific mechanisms and tools that will result in uncovering the potential of the partner and service model of control and supervisory activities in the Russian Federation will be in great demand.

Keywords: state control (supervision); municipal control; improvement of public administration; regulation of control and supervisory activities; risk-oriented approach; digitalization in the field of control and supervision; preventive approach in control and supervisory activities; partner and service model of control and supervisory activities.

Cite as: Spiridonov AA. Osobennosti modeli kontrolno-nadzornoj deyatel'nosti v ramkakh razvitiya mekhanizmov gosudarstvennogo upravleniya v Rossii: konstitutsionno-pravovoy vzglyad [Features of the Model of Control and Supervisory Activities in the Context of Public Administration Development Mechanisms in Russia: Constitutional Law Context]. *Lex russica*. 2023;76(1):63-75. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.194.1.063-075. (In Russ., abstract in Eng.).

Реалии XXI в. диктуют весьма динамичные темпы совершенствования организации современного государственного управления, важной составной частью которого является контрольно-надзорная деятельность. При этом неизменным остается главный ориентир — нацеленность общих усилий публичной власти на обеспечение прав и свобод и повышение качества жизни людей.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 21 апреля 2021 г. Президент РФ В. В. Путин акцентировал внимание на

важности консолидации усилий всех уровней власти и повышения качества управления, подчеркнув: «Мы одна страна. Все уровни власти, бизнес должны работать в единой логике» — и особо отметив, что в Послании дал поручения «по новому качеству государственного управления»¹.

Академик Российской академии наук О. Е. Кутафин, отмечая, что «принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью должен оказывать определяющее влияние не только на содержание основных

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 // Парламентская газета. № 15. 23–29.04.2021.

прав и свобод человека и гражданина, но и на всю деятельность демократического государства, на его компетенцию и потенциальные возможности», подчеркивал: «Государство в условиях действия этого принципа не вправе в своей деятельности выходить за устанавливаемые им границы взаимоотношений с человеком. Только действуя в этих рамках, в интересах человека, государство приобретает те черты, которые характеризуют его как конституционное»². И в настоящее время, на новом, по сути, этапе конституционно-правового развития и эволюции государственного управления в России, эти слова по-прежнему исключительно актуальны.

Нельзя не согласиться с тем, что «высокое качество государственного управления является важнейшим фактором долгосрочного социально-экономического и научно-технологического развития современных государств. Оно способствует эффективному использованию ресурсов для реализации государственной политики во всех сферах деятельности»³.

Мы неоднократно подчеркивали важность рассмотрения современных государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля, во-первых, в их неразрывном системном единстве, во-вторых, в обязательной взаимосвязи с вопросами совершенствования и повышения качества государственного и муниципального управления в целом⁴. В русле этого концептуального подхода представляется важным с конституционно-правовых позиций взглянуть на особенности современной модели контрольно-надзорной деятельности — ее регулирования и организации — в общих рамках развития механизмов государственного и муниципального управления в нашей стране.

Подчеркнем, что совершенствование государственного и муниципального управления по

самому своему определению — процесс фактически непрерывный, поскольку прекращение развития означало бы стагнацию. Конституирование на самом высоком уровне российской правовой системы — непосредственно в Конституции Российской Федерации — модели единой системы публичной власти при внесении поправок в 2020 г. (обратим внимание, что само название Закона РФ о поправке к Конституции РФ свидетельствовало о его нацеленности именно на *совершенствование* публичной власти в стране⁵) наглядно иллюстрирует эту мысль, показывая, что конституционно-правовое развитие подходов к государственному и муниципальному управлению не прекращается, они совершенствуются и принимают обновленные формы, соответствующие духу времени и общим задачам, встающим на повестку дня развития нашей страны.

Жизнь требует регулярного принятия новых решений о внедрении более прогрессивных подходов в государственное и муниципальное управление в духе общих тенденций развития информационного общества, системы коммуникаций между публичной властью и обществом, гражданами, обеспечения социально-экономического развития, защиты прав и законных интересов бизнес-сообщества, поддержки предпринимательской инициативы и улучшения делового климата, а в конечном итоге — достижения цели повышения благосостояния и качества жизни наших граждан. Все эти тенденции имеют прочнейшие конституционные основания: положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ), Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свобод-

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. С. 120–121.

³ Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты / В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, Ю. А. Тихомиров, А. Н. Старостина. М. : Дело РАНХиГС, 2022. С. 7.

⁴ См., в частности: Спиридонов А. А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 6. С. 48–58 ; Он же. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // *Актуальные проблемы российского права*. 2022. Т. 17. № 5. С. 33–45.

⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

ное развитие человека (ч. 1 ст. 7), в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8) и т.д.

Реализация указанных основ конституционного строя России требует постоянных усилий от Правительства РФ в рамках его конституционных полномочий по обеспечению проведения в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики; осуществлению мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка; осуществлению мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечению их участия в выработке и проведении государственной политики; содействию развитию предпринимательства и частной инициативы, а также других полномочий (ст. 114 Конституции РФ), которые в совокупности служат обеспечению наилучшего развития страны и ее граждан. Правительством РФ проводится колоссальная работа, в частности, по постоянному совершенствованию отечественной модели контрольно-надзорной деятельности — ее правовых основ, практической организации, информационному и технологическому обеспечению и т.д.

Анализ позволяет выделить следующие современные особенности российской модели контрольно-надзорной деятельности, значимые с конституционно-правовой точки зрения.

1. Выстраивание современной отечественной модели контрольно-надзорной деятельности на полностью обновленной законодательной базе

Особо подчеркнем, что разработка нормативных правовых актов, служащих в настоящее время основой для организации всей системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, являлась результатом особого внимания к этой теме на самом высоком государственном уровне. Совершенствованию и систематизации законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности придавалось, по сути, значение важного элемента становле-

ния новой философии государственного управления в стране.

С конституционно-правовой точки зрения принципиально значимыми для комплексного развития контрольно-надзорной деятельности были задавшие векторы реформы важные тезисы, прозвучавшие в Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ 4 декабря 2014 г., в котором глава государства, в частности, подчеркнул: «Надо максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от навязчивого надзора и контроля»⁶, также данное в Перечне поручений Президента РФ по реализации названного Послания соответствующее поручение Правительству РФ обеспечить внесение в законодательство изменений, предусматривающих в том числе применение при планировании и осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности, осуществляемой хозяйствующими субъектами⁷.

В Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 1 декабря 2016 г.⁸ вновь были затронуты принципиально важные аспекты совершенствования контрольно-надзорной деятельности сообразно конституционным ценностям и приоритетам, в том числе Президент подчеркнул: «Обращаю внимание Правительства: в работе контрольно-надзорных органов нужно ускорить внедрение подхода, основанного на оценке рисков, которые позволят существенно снизить число проверок, но повысят их результативность. Добавлю, что надзорные органы должны заниматься не только выявлением нарушений, но и профилактикой не формально, а содержательно и (это очень важно!) оказывать консультативную помощь предпринимателям, особенно тем, кто только начинает свое дело».

Именно в русле такого подхода системно выстраивалась дальнейшая работа Правительства РФ по развитию контрольно-надзорной деятельности.

Поручением Президента РФ от 04.01.2015 № Пр-13 Правительству РФ в целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности было поручено разработать проект феде-

⁶ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173> (дата обращения: 10.11.2022).

⁷ П. 1, 10 Перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 04.12.2014. Утвержден Президентом РФ 5 декабря 2014 г. № Пр-2821 // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182> (дата обращения: 10.11.2022).

⁸ Парламентская газета. № 45. 02–08.12.2016.

рального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле. Для исполнения поручения была проведена длительная системная работа, в том числе в рамках деятельности созданной межведомственной рабочей группы из представителей заинтересованных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, иных государственных органов, представителей научного и экспертного сообщества, являющихся ведущими специалистами в соответствующей сфере. О глубине проработки вопросов свидетельствует и тот факт, что законопроект⁹ неоднократно претерпевал существенные, даже концептуальные, доработки, изменения, подверглось коррекции и планировавшееся изначально наименование, в том числе в ходе обсуждения концепции отказались от упоминания регионального контроля.

Существенная работа продолжилась и на площадке Государственной Думы после того, как в конце 2019 г. законопроект был внесен Правительством РФ и в апреле 2020 г. был принят Государственной Думой в первом чтении. Ко второму чтению Правительством РФ были внесены значительные сущностные поправки к законопроекту. В результате исключительно конструктивной системной слаженной работе Правительства РФ и профильных федеральных органов исполнительной власти, Государственной Думы, Совета Федерации, представителей бизнеса и общественных объединений доработанный законопроект 22 июля 2020 г. принят Государственной Думой в третьем чтении, 24 июля 2020 г. одобрен Советом Федерации и 31 июля 2020 г. подписан Президентом РФ.

Таким образом, действующий Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹⁰ (далее — Федеральный закон «О государственном контроле...») — итог мас-

штабной пятилетней работы, отличительной чертой которой является весьма конструктивное взаимодействие государственных органов, бизнеса, институтов гражданского общества, научного и экспертного сообщества, позволившее заложить в новый законодательный акт ценностные смыслы и практические механизмы, учитывающие интересы всех субъектов, вовлеченных в сферу контрольно-надзорной деятельности.

Прежде всего, названный Федеральный закон направлен на системное совершенствование контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, снижение избыточного административного давления на организации и граждан, а также оптимизацию расходов бюджета, что в целом дает весьма значимый позитивный эффект для социально-экономического развития страны.

До появления такого законодательного акта исследователями высказывались оценки, что контрольно-надзорная деятельность в России «не имеет качественного законодательного обеспечения»¹¹. Авторитетные авторы писали о важности появления в ходе реформы контрольно-надзорной деятельности «сбалансированной нормативной базы во главе с ключевыми законодательными актами»¹². Полагаем возможным констатировать, что именно такая законодательная база была создана с принятием вышеуказанного ключевого закона, причем работа по законодательному обеспечению, обретая системный контур, была продолжена.

В целях создания законодательных условий для эффективной реализации вышеназванного ключевого законодательного акта был разработан и принят так называемый закон-спутник — Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципаль-

⁹ Подчеркнем, что работа над проектом указанного законодательного акта велась в рамках исполнения целого ряда поручений Президента РФ и Правительства РФ, в том числе в соответствии с поручением Президента РФ от 30.12.2015 № Пр-2724, поручениями Правительства РФ от 03.02.2016 № ДМ-П36-496 (п. 2), от 06.06.2016 № ДМ-П13-3393 (п. 6), от 08.06.2016 № СП-П36-3381 (п. 2 и 3), от 15.09.2016 № СП-П36-5527, а также п. 6 распоряжения Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р.

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 31.07.2020.

¹¹ Перов С. В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // Lex russica. 2019. № 2 (147). С. 76.

¹² Зубарев С. М. О некоторых проблемах правового обеспечения реформы контрольной и надзорной деятельности в России // Законодательство. 2020. № 8.

ном контроле в Российской Федерации»¹³, которым были внесены изменения в положения более 160 законодательных актов Российской Федерации, направленные на их гармонизацию и корреляцию с новыми нормами о контрольно-надзорной деятельности, то есть, по сути, на приведение к общему знаменателю с новым законодательным видением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В том же ключе была проведена весьма значительная работа по формированию базы нормативных правовых актов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, в рамках реализации названных двух федеральных законов принято около 240 общих и отраслевых постановлений Правительства РФ, а также около 350 ведомственных актов. Огромен и пласт работы, проведенной в рассматриваемой сфере органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления: на региональном уровне было принято около 2,5 тыс. положений о видах контроля, а на муниципальном уровне — более 20 тыс. актов в этой сфере.

Важно отметить, что развитие регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации осуществлялась *(и должно исследоваться с позиций правовой науки)* в системной взаимосвязи с глубоко продуманной масштабной работой по реализации механизма *регуляторной гильотины*, а также совершенствования механизмов в сфере *разрешительной деятельности*. Заметим здесь, что на прежних этапах, как и процедуры, реализуемые в рамках контрольно-надзорной деятельности, процедуры получения лицензий и разрешений были достаточно сложными и затратными. С целью устранения излишней нагрузки и в этой сфере в 2021 г. стартовал эксперимент по упрощению выдачи лицензий и разрешений, в результате которого среднее количество документов для получения лицензии снизилось в два раза (с 10 до 5), а срок выдачи лицензий — в три раза (с 45 до 15 дней).

Таким образом, тенденции, запущенные с принятием обновленной правовой базы в сфере контрольно-надзорной деятельности,

имеют гармоничное продолжение и в других взаимосвязанных сферах, в целом работая на повышение качества государственного и муниципального управления в стране.

2. Нацеленность на полноценное становление сервисной и партнерской модели контрольно-надзорной деятельности

Такая модель, в рамках которой государство в лице реализующих контрольно-надзорные полномочия органов публичной власти выступает не своего рода надзирателем, а, по сути, *партнером* субъектов, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность, в наибольшей степени соответствует современному видению концепции «государство для граждан» или «государство для людей», которую, напомним, Председатель Правительства РФ М. В. Мишустин справедливо позиционирует как новую культуру государственного управления¹⁴. *Сервисный* характер выражается в желании и подлинной готовности государства в лице указанных органов оказать необходимое содействие, помощь субъектам, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность, в том числе путем создания и широкого внедрения механизмов, инструментов и способов взаимодействия, наиболее удобных для граждан и организаций *(ниже мы подробнее останавливаемся на цифровых решениях и сервисах, которые действительно удобны всем пользователям)*.

Таким образом, развиваемая в России модель современной контрольно-надзорной деятельности ориентирована на комфортное эффективное и результативное взаимодействие контролирующих и контролируемых субъектов, органов публичной власти и бизнеса, граждан.

Эта выделенная нами особенность выступает, по сути, *родовой, смыслоопределяющей, имеющей ценностно-смысловое, аксиологическое значение* и раскрывается в том числе через целую группу нижеследующих взаимосвязанных особенностей российской модели регулирования и развития контрольно-надзорной деятельности.

¹³ СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I). Ст. 4188.

¹⁴ Мишустин назвал «государство для граждан» новой культурой госуправления // национальные проекты.рф. 1 февраля 2022 г. URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/news/mishustin-nazval-gosudarstvo-dlya-grazhdan-novoy-kulturoy-gosupravleniya> (дата обращения: 09.11.2022).

3. Расширение применения риск-ориентированного подхода как одного из центральных принципиальных начал организации контрольно-надзорной деятельности

Как мы уже подчеркивали ранее, логика реформирования российского законодательства в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля позволила создать необходимые условия для снижения излишней административной нагрузки на проверяемые организации, в том числе посредством перехода к рациональному планированию и осуществлению контрольно-надзорной деятельности на основе *системы управления рисками*¹⁵.

В рамках новой модели риск-ориентированного подхода Федеральный закон «О государственном контроле...» предусматривает определение основных понятий и порядка правового регулирования систем управления рисками при проведении государственного и муниципального контроля, использование которых позволит контрольно-надзорным органам сосредоточить усилия и ресурсы на проведении контрольно-надзорных мероприятий на объектах, нарушение обязательных требований на которых несет наибольшую угрозу охраняемым законом интересам.

Одной из ключевых задач на ближайшую перспективу заместитель Председателя Правительства РФ — руководитель Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко, выступая в рамках «правительственного часа» на заседании Совета Федерации ФС РФ 19 октября 2022 г., назвал именно *совершенствование риск-ориентированного подхода*, подчеркнув, что «суть не в том, чтобы назначать проверку исключительно по риск-ориентированному подходу, а... в том, что риски должны быть корректными. И мы вообще в принципе стремимся к тому, чтобы риски, по которым назначаются (или потенциально назначаются) проверки, должны стать публичными, чтобы бизнес видел эти рис-

ки и на основе обратной связи давал нам знать, насколько они корректны или некорректны»¹⁶. Нам эта идея видится принципиально важной и своевременной, и именно она должна быть положена в основу «донастройки» риск-ориентированного подхода на следующем этапе реформирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Причем неосцимемо полезным инструментом здесь является полноценная заинтересованная обратная связь от бизнеса и экспертного сообщества.

Важным шагом может стать и распространение начал риск-ориентированного подхода в сфере деятельности максимально широкого круга органов, реализующих контрольно-надзорные полномочия, в том числе вне регулирования вышеуказанного ключевого федерального закона. В этом смысле обращает на себя внимание содержащаяся в принятом по итогам упомянутого «правительственного часа» постановлении Совета Федерации ФС РФ от 02.11.2022 № 492-СФ «О результатах работы по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности»¹⁷ рекомендация федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим виды государственного контроля (надзора), к организации и осуществлению которого *не применяются* положения Федерального закона «О государственном контроле...», предусматривать в разрабатываемых нормативных правовых актах по вопросам государственного контроля (надзора) положения в части *риск-ориентированного подхода и профилактики нарушений* (п. 15).

В свою очередь, именно профилактика является следующей принципиально важной особенностью.

4. Ориентированность на приоритет профилактического подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности

Особо подчеркнем, что *превенция путем профилактики является в настоящее время наиболее соответствующей общей направлен-*

¹⁵ См. подробнее: Спиридонов А. А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 10. С. 102–116.

¹⁶ Стенограмма выступления заместителя Председателя Правительства РФ — руководителя Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко в рамках «правительственного часа» на тему «О результатах работы по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности» на 531-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 19 октября 2022 г.

¹⁷ См.: СПС «КонсультантПлюс».

ности совершенствования государственного и муниципального управления, в том числе с конституционно-правовой точки зрения в контексте основополагающего положения ст. 2 Конституции РФ об обязанности государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Не реагирование на причиненный ущерб, а *проактивная* позиция, выражающаяся в обеспечении профилактики любого возможного ущерба защищаемым ценностям, на наш взгляд, безусловно, является приоритетной и заслуживает дальнейшего развития механизмов, служащих ее широкой реализации.

Акцент с проверок, являющихся наиболее затратными как для бизнеса, так и для контрольных (надзорных) органов мероприятиями, максимально смещается в сторону профилактики и предупреждения нарушений.

Федеральным законом «О государственном контроле...» предусмотрен широкий инструментарий профилактических мероприятий, среди которых информирование, объявление предостережения, консультирование, профилактический визит. Весь этот довольно гибкий инструментарий позволяет уйти от, условно говоря, «тяжелой» формы контроля (как таковых проверок) к более «легкой» (профилактика нарушения обязательных требований), что, в свою очередь, снижает затраты как государственных органов, так и бизнеса, то есть имеет двойной позитивный эффект. Кроме того, этот подход потенциально способен — при правильной реализации — повысить взаимное доверие между обеими сторонами в процессе реализации контрольно-надзорной деятельности, что представляется исключительно важным.

Статистический рост числа именно профилактических мероприятий весьма показателен: если в 2020 г. доля профилактических мероприятий в общем количестве контрольных мероприятий составляла 38 %, то в 2021 г. она превысила 77 %.

Целями профилактических мероприятий являются обеспечение соблюдения обязательных требований, разъяснение обязательных требований и предотвращение их нарушения.

Данная особенность российской модели современной контрольно-надзорной деятельности заслуживает самой положительной оценки и должна получить свое дальнейшее развитие.

5. Активная цифровизация (дигитализация) контрольно-надзорной деятельности и обеспечение открытости (доступности) информации

Прежде всего подчеркнем, что важность внедрения цифровых решений в государственное и муниципальное управление в целом и в сферу контрольно-надзорной деятельности, в частности во взаимосвязи с открытостью управления, доступностью информации была осознана и облечена в конкретные предложения довольно давно.

Как мы с К. С. Евсиковым уже отмечали ранее, современное общество вышло на новый этап своего развития: информационное общество характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами государственной власти; основной характеристикой данного этапа является возрастающая роль информации и технологий ее обработки в жизни человека; при этом подчеркивалось, что современный этап развития конституционного права на информацию в нашей стране связан с реализацией механизмов открытого государственного и муниципального управления¹⁸. Очевидно, что «современное развитие Российского государства и общества характеризуется активным внедрением в экономику и государственное управление цифровых технологий»¹⁹.

Важно, что в этом общем тренде развития государственного и муниципального управления имел значение опыт, наработанный на региональном уровне²⁰. В качестве примера позволим себе привести Программу совершенствования государственного управления в Тульской области «Открытый регион» на 2014–2016 годы, которая была утверждена по-

¹⁸ См.: Спиридонов А. А., Евсиков К. С. О новых формах реализации конституционного права на информацию // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. № 4-2. С. 274, 278.

¹⁹ Зубарев С. М., Сладкова А. В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53.

²⁰ См. подробнее, например: Зубарев С. М., Сабаяева С. В. Правовое регулирование цифровых технологий государственного контроля: опыт субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 17–21.

становлением Правительства Тульской области от 22.04.2014 № 209²¹, работу по подготовке и принятию которой автор настоящих строк непосредственно координировал, а также ряд авторских разработок программных продуктов, служащих цифровому обеспечению практического внедрения идей открытого управления в ряде важных сфер государственно-общественной жизни и социально-экономического развития региона, получивших оформление в качестве запатентованных программ для ЭВМ для использования в рамках сервисов электронной системы Правительства Тульской области «Открытый регион 71»²² (в числе таковых программы для ЭВМ «Открытый регион 71»²³, «Народный бюджет региона»²⁴ и ряд других).

Многое из наработанного передового опыта Тульской области *(а пример именно этого региона не случайный — в свое время по «открытым данным» Тульская область занимала 1-е место в стране в федеральном рейтинге)* впоследствии, системно переосмыслив и усо-

вершенствовав, удалось внедрить в подходы, получившие развитие на федеральном уровне.

В настоящее время масштабность подходов к цифровизации демонстрирует, в частности, национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 04.06.2019 № 7²⁵, в рамках которой реализуется, в частности, федеральный проект «Цифровое государственное управление»²⁶. Именно в этом общем тренде находится и системный процесс цифровизации контрольно-надзорной деятельности, который позволяет вывести на качественно новый уровень взаимодействие публичной власти с бизнесом и гражданами.

Ввиду ограниченного объема статьи покажем лишь общий перечень систем, сервисов, дашбордов (то есть панелей индикаторов, служащих инструментом для визуализации и анализа информации о тех или иных процес-

²¹ Постановление Правительства Тульской области от 22.04.2014 № 209 «О программе совершенствования государственного управления в Тульской области “Открытый регион” на 2014–2016 годы» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/412305641> (дата обращения: 10.11.2022).

В качестве ключевых направлений реализации названной программы были сформулированы следующие:

1. Повышение прозрачности, подотчетности и информационной открытости органов исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области.
2. Обеспечение публикации в формате «открытых данных» информации, находящейся в распоряжении органов исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области, раскрытие данных, созданных в пределах своих полномочий органами государственной власти и местного самоуправления Тульской области, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».
3. Расширение возможностей участия граждан в государственном и муниципальном управлении, вовлечение граждан в разработку, принятие, контроль исполнения решений.
4. Повышение прозрачности и информационной открытости, совершенствование системы кадровой политики в органах исполнительной власти и местного самоуправления Тульской области.
5. Повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Перечисленные направления воплотили концептуальное видение открытости государственного и муниципального управления, сохранившее актуальность и перспективность для развития как на муниципальном и региональном уровнях, так и на федеральном уровне.

²² Портал правительства Тульской области «Открытый регион 71» // URL: <https://or71.ru/> (дата обращения: 10.11.2022).

²³ Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2015612245 «Открытый регион 71» от 16.02.2015. Авторы: А. А. Спиридонов, М. Ю. Нархов, А. С. Колесников, Д. Г. Панин.

²⁴ Свидетельство о государственной регистрации программы для ЭВМ № 2015612247 «Народный бюджет региона» от 16.02.2015. Авторы: А. А. Спиридонов, М. Ю. Нархов, А. С. Колесников, Д. Г. Панин.

²⁵ Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/858/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.com%2f#section-description (дата обращения: 10.11.2022).

²⁶ См., например: Информация об инициативе «Цифровое государственное управление» // национальные проекты.рф. URL: <https://xn--80aarpemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/tsifrovaya-ekonomika/p-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie-p> (дата обращения: 10.11.2022).

сах и об их эффективности), демонстрирующий создание целой полномасштабной *цифровой среды* контрольно-надзорной деятельности, одновременно повысившей уровень открытости (доступности) информации в этой сфере. Так, были созданы: Сервис подачи жалоб на решение контрольных органов на Едином портале государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) (<https://knd.gosuslugi.ru/>); Государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД) (<https://tor.knd.gov.ru/>); Федеральная государственная информационная система (ФГИС) «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (ЕРКНМ), который исследователи справедливо характеризуют как центральный элемент цифровой экосистемы информационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности²⁷; ФГИС «Единый реестр проверок» (ЕРП) (<https://proverki.gov.ru/portal/>); Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ЕРВК) (<https://ervk.gov.ru/>); Дашборд контрольно-надзорной деятельности и Дашборд досудебного обжалования.

Развитие цифровой среды и новых технологий в сфере контрольно-надзорной деятельности продолжается, что позволяет выделить еще одну особенность рассматриваемой отечественной модели.

6. Постоянная ориентированность на внедрение новых технологий и подходов в сферу организации контрольно-надзорной деятельности

Например, в качестве инструмента, который позволит обеспечить возможность оперативного принятия управленческих решений, основанных на достоверных данных, реализуется проект «Платформа мониторинга КНД». Его суть в общих чертах заключается в создании единого центра мониторинга контрольно-надзорной деятельности, который призван аккумулировать все необходимые данные о соответствующей деятельности всех контрольно-надзорных органов, а также анализировать эти данные и выда-

вать результаты на дашборде — аналитической информационной панели.

Важный перспективный шаг: *технологии искусственного интеллекта должны шире применяться в сфере контрольно-надзорной деятельности*, в частности, соответствующие аналитические возможности могут использоваться при определении индикаторов рисков для целей внеплановых проверок и т.д.

Отметим также, что заслуживающий внимания опыт накоплен Россельхознадзором, который создал систему прослеживаемости товаров, которая как таковая не является информационной системой контроля (надзора), но вместе с тем активно используется для осуществления именно контрольных функций. Эта система позволяет контролировать качество и обеспечивает полную прослеживаемость производства, перемещения и реализации продукции, то есть весь путь продукции от производителя до потребителя. При этом сведения, содержащиеся в системе прослеживаемости товаров, могут быть использованы контрольными органами при отнесении объектов контроля к категориям риска, при применении критериев риска и выявлении индикаторов риска нарушения обязательных требований. В ряде случаев такая система может позволить отказаться от проведения контрольных (надзорных) мероприятий в пользу профилактических ввиду наличия сведений об отсутствии нарушений обязательных требований. Еще одним значимым моментом является то, что использование системы прослеживаемости товаров позволяет проводить мероприятия без непосредственного взаимодействия с контролируемым лицом, что экономит время и средства не только самого контролируемого лица, но и государства. Все это в конечном итоге позволяет снизить административную нагрузку на бизнес.

Перспективным направлением совершенствования контрольно-надзорной деятельности является *активное внедрение технологий дистанционного контроля* посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий, *развитие специальных мобильных приложений и сервисов* и иных подобных инструментов, позволяющих использовать современные достижения цифровизации для повышения эффективности и удобства прак-

²⁷ Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России / С. М. Плаксин, В. Д. Казикаев, Д. Р. Алимпеев [и др.]. М. : РСПП, 2021. С. 214.

тического осуществления контроля (надзора). При этом важна *популяризация цифровых решений и технологий* с целью привлечения к их заинтересованному использованию как можно большего количества граждан и организаций.

Новый этап реформирования контрольно-надзорной деятельности в нашей стране (напомним, были даны соответствующие поручения о следующем этапе этой реформы²⁸) будет характеризоваться не только тем, что получают продолжение тенденции и подходы, доказавшие эффективность для успешного решения задач по обеспечению социально-экономического развития страны и совершенствования государственного управления²⁹, но и тем, что очень востребована будет выработка новых научно и практически обоснованных подходов к внедрению конкретных механизмов и инструментов, которые позволят еще более полно раскрыть потенциал выстраиваемой партнерской и сервисной модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Исследователи справедливо отмечают, что «важным фактором, способствующим реализации реформ, будет... достаточно высокий уровень доверия предпринимательского сообщества органам государственного контроля», при этом подчеркивая, что «важно рассматривать доверие бизнеса как “окно возможностей”, которым необходимо своевременно и эффективно воспользоваться»³⁰. Представляется, что именно дальнейшее развитие охарактеризованных в настоящей работе особенностей российской модели контрольно-надзорной деятельности в обязательном тесном взаимодействии с бизнесом и с экспертным сообществом, при условии полноценной заинтересованной обратной связи от них, позволит обеспечить искомый высокий уровень доверия к системе государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которое будет способствовать более эффективному государственному и муниципальному управлению в стране в целом.

²⁸ Президент РФ В. В. Путин поставил перед Правительством РФ задачу обеспечить подготовку следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности, предусмотрев, в частности, отмену контрольных (надзорных) мероприятий и проверок в отношении субъектов предпринимательства, деятельность которых не относится к чрезвычайно высокой и высокой категориям риска причинения вреда, расширение применения риск-ориентированного подхода и внесение в законодательство Российской Федерации соответствующих изменений (пп. «е» п. 1 Перечня поручений Президента РФ по итогам XXV Петербургского международного экономического форума 15–18 июня 2022 г., утвержденного Президентом РФ 20 июля 2022 г. № Пр-1269).

В свою очередь, заместитель Председателя Правительства РФ — руководитель Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко дал поручение Минэкономразвития России совместно с Минцифры России в целях реализации следующего этапа реформы контрольно-надзорной деятельности обеспечить подготовку и представление в Правительство РФ Концепции реформы контрольно-надзорной деятельности в 2022–2024 годах (поручение от 24.08.2022 ДГ-П36-14285).

²⁹ К таковым, в частности, относится тенденция к сокращению количества проверок в целях обеспечения наилучших условий для работы бизнеса. Президент РФ В. В. Путин, выступая на итоговой пленарной сессии XIX заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 октября 2022 г., подчеркнул, что сделан выбор «сократить количество проверок, избавиться от излишнего регулирования со стороны государства», при этом глава государства упомянул об эффективности регуляторной гильотины и, отметив, что режим прекращения плановых проверок для бизнеса будет продлен и на 2023 г., заверил: «Будем и дальше по этому пути идти — конечно, за исключением тех видов производства, которые связаны с известными рисками для потребителя. Это, мне кажется, для всех понятно. Но и здесь стараемся строить работу таким образом, чтобы все эти регуляторные функции, проверки носили точечный характер, не мешали бы работе предприятий, бизнеса в целом» (стенограмма итоговой пленарной сессии XIX заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай» 27 октября 2022 г. // Сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/69695> (дата обращения: 09.11.2022)).

³⁰ Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Забуновская Н. В. Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что получилось с позиции бизнеса? // ЭКО: Всероссийский экономический журнал. 2021. № 7. С. 167.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зубарев С. М. О некоторых проблемах правового обеспечения реформы контрольной и надзорной деятельности в России // Законодательство. — 2020. — № 8.
2. Зубарев С. М., Сабаяева С. В. Правовое регулирование цифровых технологий государственного контроля: опыт субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. — 2020. — № 7.
3. Зубарев С. М., Сладкова А. В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. — 2019. — № 9.
4. Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты / В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, Ю. А. Тихомиров, А. Н. Старостина. — М. : Дело РАНХиГС, 2022.
5. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2009.
6. Перов С. В. Контрольно-надзорные и регуляторные функции федеральных органов исполнительной власти: проблемы разграничения в контексте административной реформы // Lex russica. — 2019. — № 2 (147).
7. Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России / С. М. Плаксин, В. Д. Казикаев, Д. Р. Алимпеев [и др.]. — М. : РСПП, 2021.
8. Спиридонов А. А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 5.
9. Спиридонов А. А. Комплексное реформирование контроля и надзора: отечественный опыт в конституционно-правовом измерении // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 10.
10. Спиридонов А. А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 6.
11. Спиридонов А. А., Евсиков К. С. О новых формах реализации конституционного права на информацию // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. — 2015. — № 4-2.
12. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что получилось с позиции бизнеса? // ЭКО: Всероссийский экономический журнал. — 2021. — № 7.

Материал поступил в редакцию 14 ноября 2022 г.

REFERENCES

1. Zubarev SM. O nekotorykh problemakh pravovogo obespecheniya reformy kontrolnoy i nadzornoj deyatel'nosti v Rossii [Developing legal framework for reform of monitoring and oversight activity in Russia]. *Zakonodatel'stvo*. 2020;8:38-47. (In Russ.).
2. Zubarev SM, Sabaeva SV. Pravovoe regulirovanie tsifrovyykh tekhnologiy gosudarstvennogo kontrolya: opyt subektov Rossiyskoy Federatsii [Legal regulation of digital technologies of state control: experience of subjects of the Russian Federation]. *Rossiyskaya yustitsiya*. 2020;7:17-21. (In Russ.).
3. Zubarev SM, Sladkova AV. O ponyatii i sushchnosti tsifrovyykh tekhnologiy kontrolya v sfere gosudarstvennogo upravleniya [On the concept and essence of digital control technologies in public administration]. *Administrative Law and Procedure*. 2019;9:53-59. (In Russ.).
4. Yuzhakov VN, Dobrolyubova EI, Tikhomirov YuA, Starostina AN. Kachestvo rossiyskogo gosudarstvennogo upravleniya: problemy i priority [The quality of Russian public administration: problems and priorities]. Moscow: Delo RANEPH Publ.; 2022. (In Russ.).
5. Kozlova EI, Kutafin OE. Konstitutsionnoe pravo Rossii [Constitutional Law of Russia]. 4th ed. Moscow: Prospect Publ.; 2009. (In Russ.).
6. Perov SV. Kontrolno-nadzornye i regulatorynye funktsii federalnykh organov ispolnitel'noy vlasti: problemy razgranicheniya v kontekste administrativnoy reformy [Supervisory and regulatory functions of federal executive bodies: problems of differentiation in the context of administrative reform]. *Lex russica*. 2019;2(147):69-80. (In Russ.).

7. Plaksin SM, Kazikaev VD, Alimpeev DR, et al. Regulyatornaya politika i kontrolno-nadzornaya deyatel'nost v Rossii [Regulatory policy and control and supervisory activities in Russia]. Moscow: RSPP Publ.; 2021. (In Russ.).
8. Spiridonov AA. Gosudarstvennyy, munitsipalnyy i obshchestvennyy kontrol: sodержanie i sootnoshenie ponyatiy s pozitsiy konstitutsionnogo prava [State, municipal and public control: the content and correlation of concepts in the context of constitutional law]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(5):33-45. (In Russ.).
9. Spiridonov AA. Kompleksnoe reformirovanie kontrolya i nadzora: otechestvennyy opyt v konstitutsionno-pravovom izmerenii [Control and supervision comprehensive reform: domestic experience through constitutional law dimension]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(10):102-116. (In Russ.).
10. Spiridonov AA. Sistemnoe edinstvo gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i obshchestvennogo kontrolya kak konstitutsionno-pravovoy printsip [Systemic unity of state control (supervision) and public control as a constitutional law principle]. *Lex russica*. 2022;75(6):48-58. (In Russ.).
11. Spiridonov AA, Evsikov KS. O novykh formakh realizatsii konstitutsionnogo prava na informatsiyu [On new forms of realization of constitutional right to information]. *Proceedings of the TSU. Economic and Legal Sciences*. 2015;4-2:274-280. (In Russ.).
12. Yuzhakov VN, Dobrolyubova EI, Pokida AN, Zybunovskaya NV. Reforma goskontrolya i «regulyatornaya gilotina»: chto poluchilos s pozitsii biznesa? [The Law Enforcement Reform and Regulatory Guillotine: What's the Outcome from the Business Perspective]. *The all-Russian ECO Journal*. 2021;7. (In Russ.).