

ОСИПОВ Даниил Александрович — преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (603950, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Гагарина, 46; daniilosipov92@gmail.com)

БОЛЬШАКОВА Валентина Михайловна — к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (valentinabolshakova@rambler.ru)

## О ПОНЯТИЯХ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ», «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР» И «ТОТАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ НАД ЛИЧНОСТЬЮ»

**Аннотация.** В статье анализируются разные подходы к определению государственного контроля и надзора, нормативно-правовые акты, касающиеся данного вопроса, рассматриваются имеющиеся и предлагаются новые, более совершенные определения понятий «государственный контроль», «государственный надзор», а также ставится под сомнение возможность установления и существования тотального контроля над личностью в информационном обществе.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, государственный контроль, государственный надзор, тотальный контроль

Прошло более 70 лет с момента выхода романа «1984» [Оруэлл 2010], в котором Джордж Оруэлл описал тоталитарное государство, находящееся под всеобъемлющим контролем Большого Брата. Минул 1984 г., о прогнозе писателя на время забыли, однако идея тотального контроля над личностью начинает снова захватывать умы, беспокоит миллионы людей, снова становится предметом обсуждений.

О тотальном контроле над личностью и о том, как он будет установлен в информационном обществе, написано уже немало. Однако, как показало изучение научных работ и публицистических материалов, мало кто из авторов имеет целостное представление даже о том, что такое контроль и чем он отличается от надзора, не говоря уже о том, что такое тотальный контроль над личностью.

Определения «контроля» и «надзора» в российском законодательстве отсутствуют. В связи с этим авторы понимают данные термины каждый по-своему, а в большинстве случаев используют понятия «контроль», «слежка», «надзор» и «управление» в качестве синонимов, хотя таковыми они не являются.

Например, О.Ю. Макеев прямо пишет в своей работе, что тотальный контроль, шпионаж и непонятная «оцифровка» суть одно [Макеев 2014: 106].

А.В. Квочкин понимает тотальный контроль как сбор разнородной информации о жизни индивида и создание на ее основе базы данных. При этом «тотальный контроль» и «тотальная слежка» используются автором как равнозначные понятия [Квочкин 2014: 101-103].

За разброд и шатания в научном сообществе в вопросе понимания тотального контроля во многом следует благодарить ставшую в последнее время популярной позицию Церкви в связи с развитием технологий учета и обработки персональных данных<sup>1</sup>, которую многие почему-то восприняли как истину в последней инстанции. Согласно этой позиции, тотальный контроль — это отслеживание перемещений человека, его покупок, расчетов, прохождения им медицинских процедур, получения социальной помощи, других юридически и общественно значимых действий и личной жизни.

Странно, что ни у кого не возникло мысли о том, что красивыми словами «тотальный контроль» называют слежку.

Согласно Контрразведывательному словарю, *слежка* — это «комплекс меропр-

<sup>1</sup> Позиция Церкви в связи с развитием технологий учета и обработки персональных данных. 4 февраля 2013. Доступ: <http://www.patriarchia.ru/db/text/2775107.html> (проверено 18.02.2015).

ятий по скрытому, негласному либо зашифрованному визуальному наблюдению за лицом <...> с целью получения о нем и его образе жизни максимально полной информации<sup>1</sup>, т.е. именно то, что называется «тотальным контролем» в документе, подготовленном представителями РПЦ.

Аргументы в пользу необходимости введения нового понятия найти не представляется возможным. Единственной причиной, по которой появился термин «тотальный контроль», является необходимость придания тексту послания Церкви стилистически окрашенного характера с целью привлечения внимания к якобы чрезвычайно насущной проблеме построения подконтрольного государству общества (как будто сейчас общество не контролируется государством).

При этом многие авторы обходят молчанием вопрос о сущности контроля и надзора, предпочитая акцентировать внимание на причинах установления и последствиях тотального контроля над личностью (неведомого науке в целом и праву в частности)<sup>2</sup>. Хотя прежде чем говорить о «электронном концлагере», «обществе тотального контроля» и «тотальной слежке», нужно разобраться с терминологией и сущностью базовых понятий и явлений.

К сожалению, действующее законодательство не отличается четкостью и понятностью в данном вопросе.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>3</sup> вводит понятие государственного контроля. При этом, как видно даже из самого названия закона, нормативно-правовой акт приравнивает надзор к контролю. Это же подтверждает и п. 1 ст. 2 закона, в котором сказано, что государственный надзор (контроль) — это «деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений <...> требований, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями».

С одной стороны, текст статьи можно условно разделить на две смысловые части. В этом случае государственный контроль — деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушения требований, установленных нормативными правовыми актами, а государственный надзор — это систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований.

С другой стороны, юристам негоже заниматься условным делением текста норм права. Условности ни к чему хорошему никогда не приводят. Однако приходится идти на этот вынужденный шаг. Была надежда, что избежать этого позволит пока еще не принятый закон «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», ст. 6 и 7 которого дают определения государственного контроля и государственного надзора. К сожалению, текст закона в том виде, в котором он имеется сейчас, также не позволяет провести границу между

<sup>1</sup> *Контрразведывательный словарь*. Высшая красноречивая школа Комитета Государственной Безопасности при Совете Министров СССР им. Ф.Э. Дзержинского М.: Научно-издательский отдел, 1972. С. 373.

<sup>2</sup> Орел В. Электронный концлагерь. 21 февраля 2008. С. 12. Доступ: <http://www.1-sovetnik.com/articles/article-629.html> (проверено 18.02.2015); Мосулезный И.А. Сибирь стали превращать в электронный концлагерь! 9 февраля 2012. Доступ: [http://samlib.ru/m/mosuleznyj\\_i/uek.shtml](http://samlib.ru/m/mosuleznyj_i/uek.shtml) (проверено 22.02.2015).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.01.2015). — *СЗ РФ*. 29.12.2008, N 52 (ч. 1). Ст. 6249.

контролем и надзором: определения государственного и муниципального надзора (ст. 6) и государственного и муниципального контроля (ст. 7) по сути своей совпадают, хотя и немного различаются:

1) целями, в которых осуществляется контроль, а именно «целями особого порядка правового регулирования», которые упоминаются в ст. 7, но не конкретизируются дальше в тексте закона;

2) дополнительными «правоограничительными мерами», которые могут применяться по итогам контроля.

Законодатель устанавливает возможность применения по итогам надзора мер административного принуждения, а по итогам контроля – еще и правоограничительных мер. При этом правоограничительные меры и меры административного принуждения используются в качестве одноуровневых понятий, что совершенно некорректно, т.к. правоограничительные меры (они же меры административного пресечения) являются видом мер административного принуждения. В п. 4 ст. 7 дается перечень правоограничительных мер, которые практически полностью совпадают с мерами административного пресечения, являющимися видом мер административного принуждения. В итоге по тексту закона контроль и надзор практически идентичны.

В такой ситуации единственным выходом является использование ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и условное разделение текста нормы, содержащейся в п. 1 ст. 2 на две смысловые части. На основе данного закона можно сформулировать следующие базовые определения, которые для четкости правового регулирования желательно включить в текст закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации».

*Контроль* – это периодическое измерение результатов и соотнесение их с ожидаемыми результатами с последующей корректировкой действий контролируемого объекта при обнаружении отклонений.

*Надзор* – это систематическое наблюдение за объектом и проверка его действий на соответствие предъявляемым требованиям.

Контроль и надзор действительно похожи, но имеют при этом существенные отличия, главное из которых заключается в периодичности. Контроль осуществляется разово, без системы. Надзор, наоборот, – систематически, а если говорить про надзор в информационном обществе, то постоянно.

Кроме того, сложно не заметить, что контроль по тексту закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» отличается от надзора возможностью корректировки поведения объекта контроля (это следует из первой половины п. 1 ст. 2.: «деятельность <...> по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений»).

Однако ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> устанавливает, что в случае выявления нарушений закона прокурором (в ходе прокурорского надзора) принимаются меры прокурорского реагирования – протест, представление, предостережение. Это означает, что итогом надзора также может быть корректировка действий объекта надзора в случае выявления отклонений от заданных стандартов.

Таким образом, несмотря на то, что п. 1. ст. 2 не предусматривает корректировку поведения объекта надзора, это логически вытекает из иных действующих норм права. Отсюда определение необходимо скорректировать следующим образом.

*Надзор* – это систематическое наблюдение за объектом и проверка его действий на соответствие предъявляемым требованиям с последующей корректировкой действий объекта надзора при обнаружении отклонений.

*Государственный надзор* – это систематическое наблюдение за деятельностью физических и юридических лиц, направленное на предупреждение, выявление и

<sup>1</sup> Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 22.12.2014). – СЗ РФ. 20.11.1995. N 47. Ст. 4472.

пресечение нарушений требований, установленных нормативными правовыми актами, в процессе которого при обнаружении нарушений могут применяться меры государственного принуждения.

Соответственно, *государственный контроль* – это периодическая проверка уполномоченными органами государственной власти деятельности физических и юридических лиц, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований, установленных нормативными правовыми актами, по результатам которой при обнаружении нарушений могут применяться меры государственного принуждения.

Теперь, разобравшись в сущности контроля и надзора, сформулировав понятия государственного контроля и государственного надзора, наконец, можно перейти к понятию тотального контроля, о котором так самозабвенно пишут.

Согласно Толковому словарю Ожегова «тотальный – всеобщий, всеохватывающий». Отсюда можно сделать вывод, что *тотальный контроль* – это периодическое измерение результатов, основанное на всесторонней проверке, сравнении и сопоставлении их с заданным стандартом с последующей корректировкой действий контролируемого объекта при обнаружении отклонений от требований стандарта.

Соответственно, *тотальный контроль над личностью* – это периодическое всестороннее сопоставление поведения личности с установленными стандартами с последующей его корректировкой при обнаружении отклонений от требований стандарта.

При этом необходимо отметить следующее. На практике отличить тотальный контроль от просто контроля не представляется возможным. Их отличие заключается в перечне параметров, по которым происходит проверка. При этом никто не скажет точно, в каком случае происходит проверка по всем возможным и релевантным параметрам, а в каком – только по некоторым. Соответственно, тотальный контроль над индивидом – недостижимая цель, но никак не объективная реальность. На практике может быть контроль лишь некоторых (возможно, многих, но однозначно не всех) аспектов жизни человека.

Например, периодическим сопоставлением поведения личности с установленными стандартами с последующей его корректировкой при обнаружении отклонений занимается любой представитель правоохранительного органа: инспектор ДПС, когда проверяет документы водителя транспортного средства и задерживает транспортное средство, или сотрудник полиции, когда осуществляет оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения или раскрытия преступления.

Таким образом, использование термина «тотальный контроль» в большей степени обосновано визуальной и стилистической привлекательностью словосочетания. Тем не менее нельзя говорить, что суждения авторов об угрозе частной жизни в связи с наступлением информационной эпохи ложны. Ни в коем случае.

Многие предпочитают акцентировать внимание на негативных сторонах информатизации, упоминая мельком или вовсе обходя молчанием ее положительные моменты. Однако несколько односторонний подход не означает, что рассматриваемые проблемы, связанные с внедрением информационных технологий, притянуты за уши. Действительно, есть проблемы и с видеонаблюдением, и с базами данных, и с электронным паспортом [Головин, Большакова 2014].

Ошибка многих авторов заключается в том, что они говорят об установлении тотального контроля со стороны государства над личностью, хотя на самом деле имеет место усиление государственного надзора над обществом.

Любой контроль в обязательном порядке сопровождается идентификацией объекта контроля, но ни одно государство, ни один орган государственной власти или организация не пытаются идентифицировать каждого человека, попадающего в поле зрения камер и датчиков, в силу ряда причин, в частности в силу отсутствия технологий автоматической идентификации личности, без которой не представляется возможным реализовать контроль в том виде, о котором говорится в послед-

нее время<sup>1</sup>. И даже если требуемая технология будет изобретена, по прогнозам специалистов, в ближайшее время не представится возможным внедрить ее в силу необходимости существенных финансовых вливаний, к которым не готово ни одно правительство.

Таким образом, правильнее говорить, что в настоящее время происходит усиление надзора за членами общества, выражающееся во введении новых технологий проверки действий человека на предмет соответствия заданным законом стандартам без установления его личности, а не установление тотального контроля над личностью, которого на практике вообще не может быть.

### Список литературы

Головин Е.Г., Большакова В.М. 2014. Электронная идентификация личности гражданина: за и против. — *Власть*. № 8. С. 33-36.

Квочкин А.В. 2014. Технический прогресс и угроза тотального контроля. — *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики*. № 12-1(50). С. 101-103.

Макеев О.Ю. 2014. «Оцифровка» общества в эпоху глобализации как инструмент тотального контроля. — *Каспийский регион: политика, экономика, культура*. № 1. С. 101-107.

Оруэлл Дж. 2010. 1984. М.: КАРО. 384 с.

*OSIPOV Daniil Aleksandrovich, Lecturer of the Chair of Constitutional and Municipal Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Gagarina Ave, 46, Nizhny Novgorod, Russia, 603009; daniilosipov92@gmail.com)*

*BOLSHAKOVA Valentina Mikhailovna, Cand.Sci.(Legal), Associate Professor of the Chair of Constitutional and Municipal Law, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (valentinabolshakova@rambler.ru)*

## THE CONCEPT OF STATE CONTROL, STATE SURVEILLANCE AND TOTAL CONTROL OVER THE INDIVIDUAL

**Abstract.** *The paper analyzes the different concepts of state control and surveillance, legal regulation relating to the issue. The author discusses existing and proposed definitions of state control and state surveillance, as well as considers the possibility of the establishment and the existence of total control over the individual in the information society. The author substantiates the position that total control over the individual does not exist in practice and just an ephemeral structure, unlike the state surveillance over the society.*

**Keywords:** *control, surveillance, state control, state surveillance, total control*

<sup>1</sup> Тодрова П. Как скрыться от тотальной слежки. 18 сентября 2014. Доступ: <http://apparat.cc/world/stop-surveillance/> (проверено 18.02.2015).