



**ПРЕКОП-РФ**  
**Совместный проект Европейского Союза и Совета Европы**  
**«Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик»**

**Технический документ:**

**Регулирующие и надзорные органы государств — членов  
Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и  
контрольных мероприятий в экономической сфере – структура,  
практики и примеры**

Подготовлен:

Флорентин Бланк и Джузеппа Оттимофиоре  
эксперты Совета Европы

ПРЕКОП РФ финансируется в рамках Партнерства для модернизации, совместной инициативы, осуществляемой ЕС и российскими властями. Одним из приоритетных направлений данной инициативы является эффективное функционирование судебных органов и усиление борьбы с коррупцией.

Контактные данные для обращения за дополнительной информацией:

Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ЕССУ)

Департамент по борьбе с преступностью  
Генеральный директорат по правам человека и верховенству права — ГД I, Совет Европы

Тел.: +33-3-9021-4550  
Факс: +33-3-9021-5650  
Эл. почта: [mustafa.ferati@coe.int](mailto:mustafa.ferati@coe.int)  
[www.coe.int/corruption](http://www.coe.int/corruption)  
[www.coe.int/precop](http://www.coe.int/precop)

**Заявление об отказе от ответственности:**

Настоящий технический отчет был подготовлен экспертами по поручению группы проекта ПРЕКОП РФ. Мнения, выраженные в настоящем отчете, являются мнениями экспертов и ни в коем случае не могут считаться отражающими официальную позицию Европейского союза и/или Совета Европы.

## Аббревиатуры

<b>BRDO</b>	Управление по повышению эффективности регулирования (Better Regulation Delivery Office)
<b>СЕ</b>	Совет Европы
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ОПБ</b>	Участник хозяйственной деятельности в сфере пищевых продуктов («оператор пищевого бизнеса»)
<b>УОТ</b>	Управление по охране труда
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ОХ</b>	Охрана труда
<b>SFBV</b>	Программа «Safer Food, Better Business» («Безопасные пищевые продукты — улучшение бизнеса»)
<b>МСП</b>	Малые и средние предприятия
<b>ЕРП</b>	Единый реестр проверок [ <i>Registro Unico dei Controlli</i> ]
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>1</b>	<b>Краткий обзор.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Введение.....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Структура регулирующих и надзорных органов государств — членов СЕ.....</b>	<b>6</b>
3.1	Структуры инспекционных органов .....	7
3.2	Существенные сферы контроля.....	11
3.3	Задачи, решаемые в рамках моделей регулирующей и надзорной деятельности .....	13
<b>4</b>	<b>Опыт использования правительственных и неправительственных форм контроля .</b>	<b>15</b>
4.1	Обзор отрицательного международного опыта .....	15
4.2	Обзор положительного международного опыта.....	18
<b>5</b>	<b>Использование риск-ориентированного подхода при проверках в странах ЕС.....</b>	<b>24</b>
5.1	Определение риск-ориентированного подхода: общее значение.....	24
5.2	Пример 1: продовольственная безопасность в Европейском союзе .....	25
5.3	Пример 2: сравнение систем контроля охраны труда Великобритании и Германии ...	26
<b>6</b>	<b>Примеры положительного опыта государств — членов Совета Европы .....</b>	<b>28</b>
6.1	Босния и Герцеговина.....	28
6.2	Италия .....	29
6.3	Литва .....	30
6.4	Словения .....	32
6.5	Соединенное Королевство .....	33
<b>7</b>	<b>Заключение .....</b>	<b>35</b>
<b>8</b>	<b>Приложение 1: закон о малом бизнесе в Европе.....</b>	<b>36</b>
<b>9</b>	<b>Библиография.....</b>	<b>39</b>

## **1 КРАТКИЙ ОБЗОР**

В настоящем отчете представлен краткий анализ структуры органов власти, ответственных за регулирование и проведение проверок и контроля экономической деятельности на территории государств — членов Совета Европы (СЕ) в пределах конкретной системы контроля. В нем выделены различные существующие подходы к достижению основных целей систем регулирования и контроля за соблюдением нормативных требований: действенное и эффективное обеспечение общественного благополучия / снижение рисков, экономический рост, а также прозрачность и подотчетность государственных услуг. Особое внимание уделяется включению соответствующих контрольных функций в полноценную систему контроля за проведением проверок. Отчет также предлагает общий обзор опыта применения форм правительственного и неправительственного контроля, а также выделяет добросовестную и недобросовестную практику в этой сфере. В таком контексте риск-ориентированный подход, основанный на желании и необходимости обеспечить общественное благополучие путем снижения опасности и негативных воздействий, которые могут поставить под угрозу неприкосновенность и здоровье людей, окружающей среды и иные общественные блага, необходимо считать наиболее эффективной, действенной и рациональной моделью контроля за соблюдением нормативных требований. Это проиллюстрировано несколькими примерами из опыта государств — членов Совета Европы.

## **2 ВВЕДЕНИЕ**

Законодательство играет важную роль в обеспечении эффективного и устойчивого функционирования экономики; оно является основой взаимодействия предприятий, правительств и гражданского общества. Его роль заключается в обеспечении стабильного функционирования экономики с учетом экологических, социальных и государственных факторов. Фактически законодательство призвано гарантировать доверие к бизнесу и органам власти, а также взаимное доверие между таковыми, поддерживая, таким образом, работу рынков. Законодательство помогает защитить права и безопасность потребителей и граждан и гарантировать предоставление товаров и услуг сообразно общественным интересам.

Проверки и контроль за экономической деятельностью являются, в таком контексте, основными инструментами, которые содействуют внедрению и повышению уровня соблюдения нормативных требований, а также помогают гарантировать, что экономическая деятельность не ставит под угрозу безопасность человека и окружающей среды. Проведение эффективных проверок также помогает повысить доверие между субъектами деятельности, необходимое для правильного функционирования рынка. В этих целях проверки и контроль за экономической деятельностью необходимо основывать на адекватных принципах управления рисками и смягчения рисков, а также соразмерности рисков.

Основными принципами эффективных и действенных проверок соблюдения требований законодательства являются надлежащее планирование и определение объектов инспектирования и контрольных мероприятий, и высокий уровень информационного взаимодействия и координации между инспекционными органами. Кроме того, ключевым элементом устойчивого функционирования этой системы является наличие открытой и точной информации и руководств по регулируемым субъектам (предприятиям, гражданам), поскольку первичная обязанность по соблюдению нормативных требований возложена на регулируемые субъекты. Эти ключевые компоненты системы надзора за проведением проверок помогут избежать таких противозаконных явлений, как коррупция и другие недобросовестные действия. Таким образом, адекватная система регулирования и надзора будет максимально полезна предприятиям и обществу в целом.

Напротив, неадекватная система инспекций и контроля за деятельностью может означать прямые и косвенные денежные и неденежные убытки для государств, предприятий и общества: международный опыт показывает, что такая система создает лишние административные барьеры (и предполагает лишние расходы) для предприятий, снижает товарооборот и приток инвестиций и ведет к коррупции и злоупотреблениям. Будучи неэффективной, такая система влечет дополнительные траты на ее функционирование как со стороны государства (расходы бюджета), так со стороны предприятий (расходы на нормативно-правовое соответствие), не достигая при этом стратегических целей и снижая уровень доверия предприятий и общественности к органам управления и законодательству.

Таким образом, настоящий отчет представляет, во-первых, обзор структуры регулирующих и надзорных органов государств — членов СЕ, ответственных за проведение проверок и осуществление контроля за деятельностью в экономической сфере. Цель соответствующего раздела — представить и кратко проанализировать основные модели регулятивной и надзорной деятельности, основные контрольные функции и цели, преследуемые различными системами контроля. Следующий за ним раздел освещает опыт применения правительственных и неправительственных форм контроля и детально описывает положительный и отрицательный международный опыт. Следующий далее раздел определяет и описывает применение риск-ориентированного подхода к проведению проверок. Завершают отчет пять примеров положительного опыта государств — членов СЕ.

### **3 СТРУКТУРА РЕГУЛИРУЮЩИХ И НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ СЕ**

Институциональная структура разных стран поразительно неоднородна в силу различий свойственных им конституциональных, культурных, экономических и других значимых контекстов. Международный опыт показывает, что число типов рисков ограничено, таким образом, именно их необходимо взять за основу построения любой инспекционной системы и организации, ответственной за проверки и контроль за экономической деятельностью. Тем не менее существующие системы сложились, в основном, под влиянием исторических факторов, а не в результате тщательного планирования. Контроль за деятельностью существовал до создания современных органов надзора и сформировался главным образом под влиянием опасений, связанных с качеством или безопасностью (не всегда соответствующим реальным опасностям), или как средство защиты коммерческой деятельности от конкуренции. Такие меры контроля основывались или на саморегулировании, или на надзоре, осуществляемом местными органами власти. Контроль на основе модели, подразумевающей участие инспекторов, назначаемых центральным правительством, возник позднее. Например, включение производственной безопасности в сферу государственного контроля произошло в XIX веке. Контроль за соблюдением требований законодательства в области здоровья и безопасности в этой сфере был установлен постепенно, в качестве ответных мер на некоторые тревожные установившиеся в крупной промышленности практики (в частности, условия труда детей и подростков). Давностью происхождения инспекционных органов в значительной степени объясняются существующие структуры и их цели, включая их ориентацию скорее на вопросы качества и методов (то есть сугубо на проблемы соблюдения нормативных требований), чем на обеспечение общественного благополучия и снижение рисков для безопасности и здоровья человека и состояния окружающей среды. Таким образом, обзор существующих структур не означает, что эти структуры оптимальны; скорее, мы постараемся определить, каким образом различные страны стараются *реформировать* их с тем, чтобы сделать их более риск-ориентированными и эффективными.

### **3.1 Структуры инспекционных органов**

Мы можем выделить четыре различных звена контролирующих структур, для каждого из которых существует ряд типов или подходов. Четыре ключевых звена таковы: (1) способы распределения сфер ответственности; (2) контроль органов надзора на национальном или местном уровне; (3) система управления надзорными органами; (4) наличие (и виды) инструментов стандартизации и координирования. Мы кратко разберем эти ключевые звенья и различные подходы к ним, принятые в государствах — членах СЕ.

#### **3.1.1 Сферы ответственности**

##### ***Специализированная/фрагментированная***

Технические проверки соблюдения нормативных требований, как правило, разнесены по нескольким контролирующим органам. Контрольные функции разделены на большое количество сфер компетенции. В условиях неточного определения сфер ответственности, надзор в одной области может многократно дублироваться, что отрицательно влияет на государственные расходы и расходы предприятий, как это продемонстрировано на опыте Франции, Италии и Германии в области охраны труда и техники безопасности, где прямые обязанности по надзору в одной и той же сфере возложены одновременно на несколько организаций (национальных или местных).

##### ***Сконцентрированная в нескольких крупных организациях / на нескольких крупных областях***

Различные надзорные организации объединены или подчинены единому руководящему органу, что позволяет сохранить специализированные отделения в рамках единой организации, обеспечивающей единообразное руководство. В большинстве случаев каждый из таких единых руководящих органов отвечает за один из рисков, но, тем не менее, есть и исключения. Радикальная консолидация была проведена в Нидерландах (в результате которой количество национальных контролирующих организаций снизилось с 25 до 10) и в Словении (с аналогичным снижением). В Великобритании, где инспекции большей частью проводятся на местном уровне, инспекторы организованы в несколько больших групп: торговые стандарты, продовольственная безопасность, гигиена окружающей среды и т. д.

##### ***Единые контролирующие органы по нескольким сферам / большинству сфер***

Централизованный орган контроля за исполнением нормативных требований выполняет все или несколько инспекционных функций; такая модель позволяет свести к минимуму количество функций и консолидировать процедуры, типы санкций, систему управления информацией и т. п. Самый ранний пример датируется концом 1990-х годов, когда Хорватия введением двух основных законов учредила Государственную инспекцию, принявшую на себя обязанности 12 существовавших ранее инспекций. Данная модель рассматривалась в Нидерландах (но не была, в конечном итоге, принята). В Боснии и Герцеговине был использован тот же подход (и даже распространен на более широкий ряд контролирующих функций) в 2004 году.

#### **3.1.2 Местные/национальные структуры**

##### ***Полностью национальные независимо от наличия или отсутствия местных отделений***

Ответственность за проведение проверок и контроль за экономической деятельностью несут в основном национальные инспекционные органы, во многих странах располагающие сетью

местных отделений, подотчетных напрямую национальному агентству. Например, такова ситуация в Словении (местные отделения отсутствуют), Литве (некоторые агентства имеют местные подразделения), Польше (местные отделения в наличии) и т. д.

### ***Национальные с значительной степенью автономии местных отделений***

Аналогично вышеупомянутому типу, правоприменительные и надзорные функции возложены в основном на национальные инспекционные органы, но местные отделения таких национальных учреждений наделены значительной степенью автономии. Примером этого типа может служить Франция.

### ***Комбинация национальных и местных (где «местные» в значительной степени автономны)***

Ответственность за проведение инспекций и контроль за деятельностью лежит как на национальных, так и на местных органах, причем некоторые контрольные функции отданы местным органам, другие — национальным, а некоторые поделены между таковыми (с четким разделением обязанностей или без него). Местные организации имеют соответствующие специальные технические отделения. При такой модели местные контролирующие органы и национальные (центральные) инспекции могут сосуществовать. Например, такая ситуация наблюдается в системе контроля за охраной труда и производственной безопасностью в Великобритании, где **Управление по охране труда (УОТ)** отвечает за инспектирование промышленности и объектов, связанных с высокими рисками, в то время как местные власти параллельно несут ответственность по инспектированию учреждений, сопряженных с рисками, определяемыми как незначительные (см. пункт 3.3 ниже). Национальные органы могут иметь исключительную компетенцию в очень сложных технических и стратегически важных сферах, пересекающуюся компетенцию по некоторым вопросам или выполнять руководящую роль с целью помочь местным инспекционным органам внедрить единообразные практики, процедуры, санкции и общие подходы. В Нидерландах, Великобритании и Италии представлен такой комбинированный тип структуры (в основном местные органы в Великобритании; более сбалансированный состав в Нидерландах; в основном национальные, но с местными отделениями в Италии).

### **3.1.3 Управление**

#### ***Прямое подчинение политическим органам власти (министерствам или местным органам)***

При таком устройстве большая часть контролирующих органов напрямую или косвенно подчинена министерствам (или иным политическим органам власти, включая региональные правительства и т. п.). В таком случае чиновники политических органов власти могут напрямую влиять на приоритетные задачи инспекций, назначение руководящего персонала и т. п. Риск данной модели связан с тем, что прямые указания политических органов власти отрицательно влияют на текущую деятельность агентства, надлежащую систему управления рисками и профессионализм. Также такая структура, как правило, менее стабильна. В рамках добросовестной практики допустимо рассмотрение и одобрение стратегической концепции инспекционных органов политическим руководством, которое, тем не менее, не должно влиять на текущую деятельность органов контроля.



### ***Независимые/автономные органы, которым предоставлена свобода действий***

Дистанцирование органов контроля от политических субъектов обеспечивает большую независимость от политического влияния. Этого можно добиться путем обособления профессиональных инспекционных органов в рамках местной власти или за счет создания системы советов управляющих инспекций по примеру Великобритании, что дает еще более надежные гарантии независимости. Еще один способ — подотчетность органов контроля парламенту (как в Нидерландах, где контролирующие органы остаются, тем не менее, подчинены министерствам, что создает определенные проблемы).

#### **3.1.4 Единые принципы**

##### ***Отсутствие единых принципов***

Стандартизирующая правовая или институциональная среда отсутствует. Тем не менее несистематическая координация и обмен информацией между различными агентствами возможны. Это наименее эффективная и действенная структура, которая, однако, является самой распространенной<sup>1</sup>.

##### ***Единая для всех инспекций правовая среда или общие процедуры контроля, структурирующие все проверки или контрольные мероприятия***

При таком устройстве все или большая часть процедур контроля определяется единым законом / нормативным актом. Такая объединяющая правовая среда регулирует преимущественно принципы деятельности или руководство деятельностью, а в ряде случаев также распределение контрольных полномочий. Важными примерами подобного законодательства являются кодекс органов регулирования и контроля в Великобритании, закон о государственном управлении в Литве, принятое в Италии законодательство, способствующее проведению реформ, закон об инспекционном надзоре в Словении и т. д.

##### ***Координирующий орган***

Другим возможным (и часто используемым) подходом является создание административной структуры, центральной функцией которой является координирование, обеспечение согласованности действий и информационного взаимодействия органов контроля (всех или по меньшей мере некоторых) и, следовательно, обеспечение обмена информацией (по крайней мере в некоторой степени) между различными инспекционными органами, предотвращение дублирующих и пересекающихся инспекций и унификация (по крайней мере в некоторой степени) методов работы. В качестве примера таких структур можно привести координационный совет инспекций, созданный в Латвии в 2009 году, инспекционный совет, действующий в Словении с 2002 года, и совет инспекций Нидерландов. В Словении

---

<sup>1</sup> За последние годы был проведен ряд реформ для исправления существующей (зачастую проблемной) ситуации. Отчет Всемирного банка «*Реформы системы инспекций: существуют ли модели?*» [*Inspection Reforms: Do Models Exist?*] за 2011 г. называет такой подход к реформированию «индивидуальным подходом к проверкам». Эта модель, построенная по так называемому восходящему принципу, зиждется на нормативно-правовых актах, которые закрепляют контрольные функции и зачастую лишь вскользь упоминают оценку риска и стандарты. Существует несколько контролирующих органов, подчиняющихся различным министерствам и ведомствам. В большинстве стран развитие институциональных структур было узконаправленным, нацеленным на одну конкретную проблему или функцию контроля. Поскольку одновременно функции надзора и обеспечения соблюдения нормативных требований могут выполняться несколькими агентствами, модель связана с рисками возникновения частично или полностью дублирующих друг друга функций, что в результате может привести к дублирующим друг друга проверкам и контрольным мероприятиям.

координирующий орган курирует все или ключевые мероприятия контроля. Это центральный орган, в который входят руководители инспекционных органов и другие чиновники. Функция этого органа заключается в контроле за инспекциями, в том числе в предотвращении частично дублирующих друг друга и/или противоречащих друг другу проверок и предписаний по соблюдению нормативных требований. Институциональная структура также предполагает участие различных министерств и ведомств, курирующих инспекционные органы. Чаще всего этот подход не подразумевает единой правовой основы, регулирующей назначение наказаний и предписывающей четкие правоприменительные механизмы. Молдова использовала данную модель без координирующего органа; степень координации проверок, проводимых под руководством различных министерств/ведомств, удалось повысить путем назначения министерства экономики координатором всех инспекций на национальном и региональном уровне<sup>2</sup>.

На практике во многих странах совмещаются аспекты нескольких вышеописанных подходов. Например, в Великобритании функция обеспечения соблюдения нормативных требований и соответствующие обязанности закреплены за несколькими крупными учреждениями, причем инспекционные мероприятия уполномочены проводить как национальные, так и местные органы. Более того, органы контроля независимы и не подвержены прямому политическому влиянию. Местные отделения, тем не менее, наделены значительной автономией. Более того, органы контроля независимы и не подвержены прямому политическому влиянию. В Италии проверки и мероприятия контроля планируются и проводятся рядом специализированных фрагментированных органов (при этом постепенно намечается тенденция к консолидации полномочий в рамках нескольких крупных организаций) как на национальном, так и на местном уровнях. Контролирующие органы напрямую подчинены политическим органам (министерствам) и, в целом, наблюдается отсутствие четких единых принципов.

### ***Единая база данных и информационная система***

В большинстве случаев единые информационные системы внедряются параллельно с иными формами координации или консолидации, но теоретически они могут быть использованы и без проведения такой реформы. Такая система может допускать объединение и совместное использование в полном объеме баз данных по различным объектам проверок и контроля и по всем ключевым параметрам и результатам проверок или обеспечивать возможность ознакомления с отчетами по результатам проверок, осуществленных другими органами. Иногда такие системы охватывают (почти) все функции контроля, иногда — только некоторые. Интересными примерами могут служить система *Inspectview*, внедренная в Нидерландах; интегрированная информационная система управления государственной инспекции Боснии и

---

<sup>2</sup> В рамках последних реформ, проведенных государствами — членами СЕ, эта модель получила дальнейшее развитие, что привело либо к (1) слиянию агентств, ответственных за проведение проверок, либо к (2) созданию централизованной инспекции. (1) Такой подход направлен на объединение смежных проверок путем слияния различных органов или создания единого органа. Последний действует под эгидой министерства (или профильного ведомства). Оперативный контроль за проверками по-прежнему осуществляется различными министерствами и/или агентствами, поскольку они курируют соответствующие контролирующие органы. Чаще всего модель внедряется путем принятия основного закона. Цели, преследуемые моделью, заключаются в предотвращении дублирования, обеспечении совместного использования данных, повышении уровня координации проверок и систематизации общих процессов, а также в распространении передового опыта и т. п. (2) Такой подход подразумевает создание централизованного органа управления, не зависящего от министерств и иных государственных ведомств. Принципы деятельности, организационная структура, процедуры, санкции и т. д. являются общими для всех инспекций. Подобно модели (1), может охватывать все проверки или большую их часть; может также внедряться путем создания централизованного органа надзора за проведением проверок.

Герцеговины; единый реестр контрольных мероприятий (в сфере сельского хозяйства и агропромышленного производства) в области Эмилия-Романья, Италия, а также текущий проект по совместному использованию данных в Великобритании.

### **3.1.5 Проверки, проводимые третьими лицами**

Проверки некоторых типов (например, связанные с оценкой соответствия пищевых продуктов или оборудования и т. д.) могут быть делегированы частному сектору. Такой подход выбрали государства — члены ЕС. Сторонние (неправительственные) инспекции имеют ряд преимуществ. Они позволяют справляться с проверками большого объема продукции / больших предприятий в случаях, когда проведение государственных инспекций было бы слишком дорогостоящим, и тратить деньги налогоплательщиков на эти цели — нецелесообразно. Проверки безопасности непищевых продуктов и оборудования предполагают слишком большое количество объектов, а зачастую также требуют специальных навыков и сложного оборудования. Инспекции, проводимые сторонними организациями, позволяют также быстрее обрабатывать постоянно растущие объемы товаров и приспособиться к расширению ассортимента объектов инспекций. В любом случае, для проведения такого рода проверок необходима надежная система для подтверждения компетенции неправительственных организаций и, при необходимости, привлечения их к ответственности. Таким образом, внедрение такой системы затрудняется сложностью обязательных предварительных условий. Она весьма полезна и необходима для оценки соответствия деятельности в очень технических отраслях и только в рамках проработанной правовой среды и институциональной структуры. В целом, сторонние проверки следует считать не более простым способом проведения инспекций, а, скорее, еще одним способом. Кроме того, они обычно сопровождаются государственными инспекциями «второго уровня» (например, мерами по наблюдению за рынком непищевых продуктов), гарантирующими добросовестность системы.

## **3.2 Существенные сферы контроля**

В соответствии с документом ОЭСР «Принципы передовой практики в области регулятивной политики в отношении правоприменительной деятельности и проверок» (*Best Practice Principles for Regulatory Policy on Regulatory Enforcement and Inspections*) от 2014 года, фундаментальные сферы обеспечения соблюдения нормативных требований, связанные с частной хозяйственной деятельностью, включают, в том числе, следующие:

- продовольственная безопасность;
- безопасность непищевых продуктов и защита потребителя (за контроль безопасности пищевых и непищевых продуктов может отвечать один орган контроля, тем не менее представляется целесообразным рассматривать их как отдельные области в силу различий соответствующих нормативных требований и задач);
- техническая безопасность и безопасность объектов инфраструктуры и строительства;
- санитария, лекарственные средства и здравоохранение;
- охрана труда и техника безопасности;
- охрана окружающей среды;
- государственные доходы (хотя в большинстве случаев эта сфера на практике отделена от других инспектируемых сфер, многие ее области и задачи требуют таких же инструментов и моделей, какие используются в других случаях);
- транспортная безопасность (включая безопасность воздушного транспорта, хотя зачастую эта сфера рассматривается отдельно);

- надзор за деятельностью банков, страховых и финансовых компаний;
- ядерная безопасность (в силу специфичности и технической сложности данного сектора)<sup>3</sup>.

Определение таких функциональных сфер контроля — важнейший этап, основа и отправная точка создания и пересмотра существующих структур надзора и контроля за экономической деятельностью, и, соответственно, распределения связанных с ними бюджета, ресурсов (как финансовых, так и кадровых), мандатов, обязанностей и т. д. Несомненно, четкое и ясное видение рисков, которые необходимо учесть, и институциональной структуры, нивелирующей такие риски, критически важно для предотвращения частичного совпадения и дублирования функций, возникновения серых зон, а также для согласованности работы системы.

В некоторых случаях выделенные функции можно разбить на более конкретные для более узкой специализации проверок и контроля за деятельностью (например, разделив надзор за деятельностью банков, надзор за деятельностью страховых компаний и финансовый контроль). Такое решение позволит правительствам добиться большей эффективности в сферах, сопряженных с умеренными или высокими рисками. В некоторых случаях правительства могут акцентировать внимание на обеспечении совместного использования информации и ресурсов и, соответственно, сделать выбор в пользу большей консолидации (например, путем создания единого органа контроля, в состав которого будут входить специализированные департаменты контроля технической безопасности, включая техническую безопасность, безопасность объектов инфраструктуры и строительства, охрану труда и т. д.).

Во всех случаях основополагающее значение имеет политика правительства, направленная на обеспечение эффективной координации между органами управления/надзора и совместного использования ими информации. В этом отношении крайне важно сохранить или ввести в действие единую информационную систему или систему, связывающую все существующие данные. Это достижимо за счет систематического (и автоматического) обмена органами контроля существенной информацией и планами по осуществлению проверок, а также ограничения возможности проведения повторных инспекций, касающихся тех же вопросов, другими органами контроля. Более того, вне зависимости от избранного институционального подхода, эффективная модель должна гарантировать, что проверяемые объекты имеют четкое представление о том, как проходят проверки, на что они нацелены и как соблюдать соответствующие нормы. В таком аспекте крайнюю важность приобретает унификация методов и требований органов контроля (в идеальном случае — путем публикации общего руководства).

Распределение контролирующих функций в одной сфере между национальными и региональными и/или местными органами может приводить к путанице среди объектов проверок, частично и полностью дублирующим друг друга инспекциям, нерациональному расходованию ресурсов (как материальных, так и кадровых), а также пробелам в исполнении. Следовательно, критически важно, чтобы обязанности и сфера компетенции каждой из структур были четко определены и доведены до сведения проверяемых. И в этом случае наличие общей информационной системы или активное сопряжение разных существующих информационных систем очень важны для предотвращения таких проблем.

---

<sup>3</sup> Безусловно, приоритеты политики разных стран могут различаться в силу региональной и/или национальной специфики, отраслей, требующих более жесткого регулирования в определенных контекстах, и т. д. Определение таких сфер контроля имеет первостепенное значение для понимания, доработки и корректирования существующих институциональных систем. Тем не менее документ ОЭСР подчеркивает, что перечисленные сферы контроля представляются существенными для подавляющего большинства стран, и рекомендует правительствам использовать список для анализа, оценки и возможного пересмотра институциональной структуры.

### **3.3 Задачи, решаемые в рамках моделей регулирующей и надзорной деятельности**

Основопологающей целью регулирующей и контролирующей деятельности является повышение общественного благополучия за счет устранения или минимизации определенных рисков.

В рамках достижения этой цели можно выделить три конкретные задачи (которые, тем не менее, не являются взаимоисключающими) систем и моделей осуществления контроля:

#### **3.3.1 Действенное и эффективное (по коэффициенту рентабельности) реагирование на риски/угрозы, связанные с предпринимательской деятельностью**

- Основной фактор достижения этой цели — планирование и составление графика проверок с учетом реальных рисков для неприкосновенности человеческой жизни, сохранности окружающей среды и животного мира, здоровья и безопасности. Риск-ориентированный подход придает законную силу контролирующей деятельности в глазах предприятий и ставит инспекционные мероприятия на рациональную и «научную» основу. Более того, риск-ориентированный подход обычно дает возможность более рационально и экономно расходовать ресурсы контролирующих органов. Реестр предприятий и использование ИТ-средств являются ключевыми элементами системы, позволяющей этого добиться.
- Зачастую стремление к эффективности ведет к слиянию контролирующих функций и (финансовых и кадровых) ресурсов. Достичь этой цели можно в первую очередь путем установления контроля за количеством, частотой и длительностью проверок. В соответствии с этим принципом ряд стран устанавливает максимальную продолжительность проверки в днях, а также ограничивает частоту проверок. Тем не менее продолжительность и количество проверок можно существенным образом снизить за счет надлежащей координации между контролирующими органами и инспекционными мероприятиями (например, за счет совместных проверок), а также благодаря предварительному планированию проверок в соответствии с уровнем риска, сопряженным с проверяемой деятельностью и организацией.

#### **3.3.2 Стимулирование экономического роста и роста занятости за счет снижения административных барьеров и расходов предприятий, связанных именно с проверками и инспекционными мероприятиями (вторая важная цель)**

Такой подход предполагает следующее:

- информирование и информационное взаимодействие с бизнесом для ознакомления с нормативными требованиями и процессами и процедурами проверки и контроля;
- поскольку целью проверок является оценка соответствия и уровня риска, они проводятся согласно заранее разработанным контрольным спискам, гарантирующим равный подход к предприятиям и предсказуемые результаты проверок;
- четкие, простые и прозрачные процедуры, задачи, обязанности, права и ответственность;
- проверки тщательно координируются, не дублируют друг друга и не противоречат друг другу даже в том случае, когда проводятся разными органами; следовательно, существует координация между различными органами власти и контролирующими органами;
- соблюдается конфиденциальность в отношении коммерческой и секретной информации;
- инспекторы обучены работе с контрольными списками, имеют технические знания и навыки общения, необходимые для проведения проверок и последующих мероприятий.

### **3.3.3 Обеспечение прозрачности и подотчетности государственных услуг и верховенства закона**, в частности обеспечение правового аспекта проверок и контроля за деятельностью и механизмами обжалования (промежуточная цель, способствующая достижению двух основных целей)

В ряде стран (в частности в Испании<sup>4</sup>, Хорватии и Боснии и Герцеговине) регулирующий орган закрепил систему контроля и все инспекционные мероприятия четкими согласованными правовыми рамками. Таким образом, в этих странах в основу инспекционных мероприятий и процедур была положена прозрачная и понятная правовая основа, что одновременно обеспечило надлежащий доступ к судебной системе. Законами предписаны процессы и процедуры и детально определены правила, относящиеся к обязанностям инспектора и инспектируемого, для абсолютного большинства случаев. Очевидно, одной из основных задач таких законов является борьба с коррупцией. Например, Румыния в числе других стран пересмотрела свои внутренние процедуры контроля с целью обеспечить соблюдение регламента контрольными и инспекционными органами, ввести обязательные контрольные списки для проведения проверок и обязательные документы, регистрирующие проверки и последующие мероприятия, чтобы ограничить свободу действий и возможности для требования взятки.

Этой цели можно добиться следующими средствами.

- Обеспечение прозрачности и подотчетности проверок. Это подразумевает четкое определение сфер компетенции контролирующих органов, а также роли, прав и обязанностей инспекторов. Некоторые правительства также усилили внешний и внутренний аудит контролирующих органов. Например, в некоторых инспекционных органах Латвии созданы отделы внутреннего аудита.
- Зачастую четкое определение стандартов, прав и обязанностей инспекторов и инспектируемых организаций приводит к значительному снижению свободы действий по собственному усмотрению, а также устанавливает точные ориентиры по соблюдению нормативных требований для предприятий. Этого можно добиться с помощью таких простых мер, как введение официальных удостоверяющих документов и распоряжений о проведении проверки. Ценным инструментом для снижения риска злоупотребления полномочиями является законодательное закрепление прав и обязанностей инспекторов и инспектируемых организаций, и даже принятие таких «мягких» правовых инструментов, как кодексы поведения (введенные в Румынии, среди прочих стран, для налоговых инспекторов). В дополнение к «мягким» мерам, которые редко предусматривают механизмы назначения наказания, в некоторых странах, например, в Латвии, контролирующие органы должны следовать обязательным процедурам и принципам, регулирующим проверки, тендерные и апелляционные процедуры и т. п. «Свод правил» предоставляется для ознакомления инспекторам и инспектируемым контролирующими органами, что улучшает понимание процедур всеми заинтересованными сторонами и, следовательно, повышает подотчетность и соблюдение нормативных требований.
- Руководства и контрольные списки — важные инструменты обеспечения прозрачности и подотчетности проверок. Они гарантируют, что в рамках инспекций будут учтены все нормативные требования, и предотвращают злоупотребление полномочиями со стороны инспекторов. В ряде стран регламент требует ведения так называемых регистрационных журналов инспекций, позволяющих государственным органам вести

---

<sup>4</sup> Закон № 30/1992 от 26 ноября 1992 года «О правовом режиме государственных органов и общей административной процедуре» (с учетом последних поправок, внесенных Королевским указом 8/2011 от 1 июля 2011 года).

официальный учет временных мер, установленных инспекторами после проведения проверки, и контролировать частоту проверок.

## 4 ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ФОРМ КОНТРОЛЯ<sup>5</sup>

### 4.1 Обзор отрицательного международного опыта

#### *Непрозрачность системы контроля*

Опыт показывает, что в результате недостатка прозрачности может возникнуть ряд проблем, чаще всего связанных с злоупотреблением полномочиями и иными формами коррупции. Во-первых, непрозрачность позволяет лицам, не наделенным ответственными надзорными органами соответствующими полномочиями, проводить проверки. В таком качестве могут выступать государственные чиновники, не обладающие инспекционными полномочиями; лица, никоим образом не связанные с надзорным органом; вышедшие на пенсию или не располагающие действительным распоряжением о проведении проверки инспекторы. Во-вторых, что особенно характерно для стран Восточной Европы, «настоящие» инспекторы проводят гораздо больше проверок, чем предписано им ответственным органом контроля. В целом, во многих случаях было отмечалось, что инспекторы не предъявляют документы в начале проверки, даже в ситуациях, когда того требует национальное законодательство. Это системная проблема, особенно заметная, среди прочих стран, в Италии. Корни ее кроются в недостаточной прозрачности системы контроля в сочетании с общим страхом перед инспекторами, представляющими надзорный орган, который может наложить наказание.

***Чрезмерное число проверок: нагрузка на субъекты предпринимательской деятельности и частично/полностью дублирующие друг друга проверки***, связанные с недостаточной ориентацией на риски / соразмерностью рисков, а также стремлением постоянно инспектировать/контролировать все направления деятельности

В ситуациях, когда без предварительного анализа существующего положения дел в действие вводятся новые нормативно-правовые акты и, следовательно, разграничиваются и новые сферы компетенции, а также назначаются новые учреждения, ответственные за проверки и контроль, существует риск того, что проверки будут частично или полностью дублировать друг друга. На самом деле, в целях усиления своего авторитета и расширения сферы деятельности и влияния органы контроля за соблюдением нормативных требований часто трактуют постановления широко, распространяя свою компетенцию на относящиеся к ним сферы. В результате это приводит к тому, что различные инспекционные органы проводят проверки по одним и тем же вопросам, что ведет к частичному или полному дублированию проверок. Такая ситуация сопряжена со значительными государственными (поскольку зачастую решения о создании нового органа контроля или новой сферы ответственности принимаются без предварительного анализа затрат и выгод) и частными расходами, не говоря уже о существенной лишней административной нагрузке. Отсутствие четко прописанных сфер полномочий и компетенции неразрывно связано с недостаточно эффективной координацией между разными надзорными органами. Более того, это может привести и к возникновению неохваченных проверками сфер деятельности (планирование и проведение проверок в которых не возложено ни на один

---

<sup>5</sup> См. Ф. Бланк (2012), Реформы системы инспекций: почему, как и с какими результатами, ОЭСР (2014) [*Blanc F. (2012) Inspection Reforms: Why, How, and With What Results*, OECD (2014)] и ОЭСР (2014), Правоприменительная практика и инспекции регулирующих органов [*OECD (2014), Regulatory Enforcement and Inspections*], Принципы передовой практики в области регулятивной политики ОЭСР [*OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*].

контролирующий орган), что, в свою очередь, ведет к неэффективному регулированию и надзору.

### ***Проверки, не направленные на достижение целей общественного благополучия / снижение рисков<sup>6</sup>***

Зачастую инспекционные органы создаются в результате общественного обсуждения конкретной ситуации, которую общественное мнение или оппозиция квалифицирует как проблему, без предварительного анализа текущих показателей и таких фундаментальных вопросов, как соотношение затрат и выгод; без анализа существующих учреждений, на которые такая обязанность могла бы быть возложена; без определения непосредственной цели создаваемого учреждения с точки зрения общественного блага и рисков.

### ***Недостаточная координация в рамках модели, предусматривающей существование национальных и местных органов***

В ряде стран контроль за соблюдением нормативных требований является преимущественно прерогативой местных органов, функционирующих параллельно с национальными ведомствами, которые либо обладают исключительной компетенцией в данных сферах контроля, либо инструктируют местные органы в целях обеспечения последовательного и единообразного контроля за исполнением существенных нормативно-правовых актов. Последние имеют полномочия по распределению ресурсов и располагают департаментами, специализирующимися на различных технических вопросах проверок. Качество местных проверок может страдать от недостатка ресурсов в некоторых регионах и избытка ресурсов в других. Кроме того, нечеткое разделение ответственности между центральными и региональными/местными органами может также привести к недостаточной координации и обмену информации между учреждениями, а также к частичному и/или полному дублированию проверок. В таких случаях проблема возникает вследствие того, что решение о сферах контроля не было результатом тщательного анализа. Вне зависимости от причин возникновения, следствиями такого решения зачастую становится непонимание среди субъектов предпринимательской деятельности (и собственно контролирующих органов) того, какое учреждение отвечает за осуществление проверок в конкретных областях.

### ***Недостаток профессионализма***

Правила подбора персонала, процесс и процедуры проверки соответствия квалификационным требованиям, обучение инспекторов ключевым навыкам проведения проверок, стимулированию соблюдения нормативных требований и снижению рисков, связанных с экономической деятельностью, а также аттестация инспекторов (и оценка эффективности инспекционных органов) могут быть определены нечетко или разработаны непоследовательно и без соблюдения единообразия. Очень важно определить основные базовые навыки и методы для всех типов сфер контроля. Кроме того, также критически важно укреплять отношения с инспектируемыми и снижать нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности.

### ***Неадекватное управление производительностью***

Как правило, это приводит к лишним необоснованным проверкам и/или чрезмерно высокому числу наложенных наказаний, которые считаются допустимым результатом (или даже одной из целей системы контроля). Сравнительное исследование показало, что большое число

---

<sup>6</sup> Оба аспекта можно в конечном счете свести к единой цели: минимизация или снижение рисков обеспечивают защиту общественных интересов и служат той же цели, что и укрепление общественного благополучия.



проверок не только не гарантирует более высокого уровня соблюдения соответствующих нормативных требований, но и не является более эффективным средством защиты общественных интересов (что в равной степени применимо к наказаниям).

### ***Использование проверок как источника государственных доходов (связано с предыдущим пунктом)***

Контроль за соблюдением нормативных требований также осложняется в ситуации конфликта между охраной общественного блага и получением дохода (рассматриваемым как одно из предназначений государственной структуры контроля). Проблемы возникают, если получение доходов становится приоритетной целью, что оборачивается ошибками в надзорной деятельности. Это приводит к значительным злоупотреблениям в системе и падению эффективности и законности. В целях предупреждения таких конфликтов интересов критически важно обеспечить четко прописанные сферы полномочий и гарантировать, что контролирующие органы действуют в строгом соответствии со своей стратегической целью в области защиты общественных интересов и минимизации рисков.

### ***Несоразмерность наказаний / недостаток соразмерного и гибкого учета***

Если наказание рассматривается как недостаточный сдерживающий фактор, некоторые из инспектируемых лиц могут продолжить нарушать уже нарушенные ими требования даже после назначенного за это наказания. С другой стороны, чрезмерно жесткие меры наказания, не соразмерные правонарушению, экономически неэффективны, снижают законность действий государственных органов и порождают сопротивление проверкам и контролю за соблюдением нормативных требований (что в результате ведет к снижению уровня соблюдения нормативных требований). Соразмерный и гибкий учет степени риска означает, что реакция органов контроля на нарушение, которое квалифицируется как серьезное и способное нарушить неприкосновенность или нанести вред здоровью человека или иным общественным интересам или правам, должна быть более жесткой, нежели реакция на менее серьезные нарушения, которые не представляют непосредственной опасности. Следовательно, диапазон возможных мер наказания должен быть достаточно широк, чтобы обеспечить, с одной стороны, использование дифференцированного подхода к различным практикам и, с другой стороны, действенность наказания как сдерживающего фактора.

### ***Отсутствие мер, направленных на стимулирование соблюдения нормативных требований, инструктирование, консультирование и т. п.***

Повышение уровня соблюдения нормативных требований и снижение рисков маловероятно, если инспекционные органы не стимулируют соблюдение нормативных требований (путем выпуска пособий, руководств, контрольных списков или иного рода информации и рекомендаций в печатном или устном виде, а также за счет улучшения их отношений с инспектируемыми лицами). Особенно часто это наблюдается тогда, когда основной задачей контролирующих органов является получение доходов.

### ***Неадекватная компенсация труда и перспективы карьерного роста***

Зачастую это приводит к уходу хороших сотрудников (профессиональных, квалифицированных, образованных) из учреждений, в то время как на службе остаются те, кому работа в этой системе выгодна по недобросовестным соображениям (потому что они недостаточно квалифицированы, чтобы найти другую работу, совершают коррупционные действия или злоупотребляют полномочиями).

### ***Отсутствие реальных механизмов обжалования***

В случаях, когда законодательством / нормативно-правовыми актами не определены возможности для обжалования либо условия для подачи ходатайства о правовой защите трудновыполнимы или когда известно, что возможности опротестования отсутствуют, доверие к государственным институтам в целом снижается (в особенности к органам контроля, инспекторам и судам).

### ***Отсутствие наказания инспекторов за ненадлежащее поведение***

Отсутствие эффективных и сдерживающих мер наказания инспекторов, действующих вразрез с правовыми нормами или нормами профессиональной этики, ведет к дефициту доверия к системе контроля за соблюдением нормативных требований со стороны проверяемых лиц, а также к расширению возможностей для злоупотребления полномочиями.

### ***Неправомерное воздействие***

«Обеспечение осуществления нормативных требований должно быть независимо от политического влияния» (принцип 7, ОЭСР [2014]). В некоторых случаях, даже когда персонал органов контроля защищен от политического вмешательства законодательством / нормативными актами, руководящие сотрудники, тем не менее, подвержены политическому влиянию (например, в случае их замещения в рамках политических преобразований). Кроме того, инспекционные органы могут быть подвержены непосредственному влиянию министерств, что также сопряжено с риском изменения некоторых из их приоритетных задач в результате политических решений.

## **4.2 Обзор положительного международного опыта**

### ***Прозрачность нормативной базы, процедур и структур***

Прозрачность — ключевой элемент адекватного контроля за соблюдением нормативно-правовых актов, регулирующих проверки. Этот принцип применим также и к нормативно-правовой базе (например, кодекс органов регулирования и контроля<sup>7</sup> Великобритании; декрет-закон № 5/2012 (так называемый декрет об упрощении Италии<sup>8</sup>), принятый правительством Италии в 2012 году, который регулирует делегирование полномочий правительства для проведения реформ), к процедурам и практикам, связанным с проверочной деятельностью, а также к структурам, их сферам полномочий и обязанностям. Помимо других ценных результатов, прозрачность помогает избежать непонимания со стороны инспектируемых лиц и злоупотреблений полномочиями.

### ***Предотвращение частичного и полного дублирования, повышение эффективности***

Зачастую существует чрезмерное количество органов, ответственных за проведение проверок и осуществление контроля, что приводит к частичному и полному дублированию проверок и растрате (материальных и кадровых) ресурсов. Следовательно, такая ситуация сопряжена со значительной административной нагрузкой на субъекты предпринимательства и лишними государственными расходами. Очень часто государства — члены ЕС, которые уже провели реформы, считали институциональную реформу своей первоочередной задачей и пытались, с одной стороны, уменьшить число ведомств с параллельной консолидацией их функций и, с

---

<sup>7</sup> Кодекс органов регулирования [*Regulator's Code*], доступно на [www.gov.uk/](http://www.gov.uk/)

<sup>8</sup> Декрет-закон № 5/2012 (так называемый «декрет об упрощении Италии») [*Decreto Semplifica Italia*], доступно на [www.funzionepubblica.gov.it/](http://www.funzionepubblica.gov.it/)

другой стороны, четко определить сферы полномочий каждого из ведомств. С этой задачей поможет справиться любая из перечисленных выше моделей (см. п. 3.1) при соблюдении принципов реформирования. Тем не менее успешные примеры консолидации<sup>9</sup> показывают, что крайне важно предварительно провести анализ для диагностики текущей ситуации, а также важно, чтобы разработка основополагающего законодательства и координационных механизмов, к также готовность к реформированию структуры стали частью процесса. Кроме того, предотвращение частичного или полного дублирования и повышение эффективности системы контроля также требует улучшения коммуникации и координации между национальными (центральными) и региональными/местными структурами, а также обеспечения систематического и эффективного обмена информацией между ведомствами и координации в планировании проверок<sup>10</sup>.

### ***Риск-ориентированное регулирование***

Регулирование на основе риска очень важно, поскольку помогает достичь целей общественной политики за счет эффективности адресных проверок организаций или предприятий, деятельность которых связана с самыми высокими рисками: такое регулирование позволяет более рационально использовать государственные ресурсы за счет определения приоритетных отраслей или объектов проверок, в отношении которых требуется более жесткий контроль; оно также позволяет снизить чрезмерную нагрузку на субъекты экономической деятельности. Риск-ориентированное регулирование также предусматривает подходы и инструменты для разрешения конкретных вопросов, проблем и ситуаций, основанные на соразмерном риску реагировании.

В первую очередь, основной задачей регулирования на основе риска является снижение возможности негативного влияния на общественное благополучие (с учетом доступных ресурсов). Риск-ориентированное регулирование создает возможность для рационального избирательного подхода на основании данных и может способствовать распределению ресурсов государства более действенным и эффективным способом.

Во-вторых, принципиально важна адресность системы проверок (и в особенности процедур проверок) на основе рисков, с которыми сопряжена соответствующая экономическая деятельность и которые могут воздействовать на неприкосновенность и безопасность потребителей, окружающего общества и общества в целом. Следование этому принципу дает ряд преимуществ:

- система проверок становится обоснованной;
- процесс становится более рациональным с точки зрения инспектируемых;
- риск-ориентированное планирование обеспечивает более экономически рентабельное использование ресурсов (как материальных, так и кадровых);
- использование риск-ориентированного подхода при условии его продуманности и эффективности применения может повысить доверие к субъектам экономической деятельности, сопряженной с высокими рисками, по мере подтверждения их соответствия более высоким стандартам.

---

<sup>9</sup> Например, постепенная консолидация государственных инспекций в Нидерландах, в результате которой количество инспекций было снижено с 26 до 10; консолидация всех ведомств, ответственных за пищевую безопасность в единый орган во многих странах в рамках процесса вступления в ЕС; положительный пример Боснии и Герцеговины, где правительство учредило единую государственную инспекцию, ответственную за проведение всех проверок (за исключением налоговых проверок, проверок государственных услуг или структур).

<sup>10</sup> См. объяснение и примеры, приведенные в Ф. Бланк (2012), стр. 66 и далее [*Blanc, F. (2012) p. 66 ff.*].

Для эффективности такого развития необходимо ввести в действие / использовать точные данные по субъектам экономической деятельности (например, соответствующий реестр юридических лиц) и ИТ-средства<sup>11</sup>.

В-третьих, менее жесткие или более гибкие требования к субъектам экономической деятельности, сопряженной с низкими рисками, позволят снизить их расходы. Поскольку подавляющее большинство субъектов экономической деятельности связано с низкими рисками, снижение нагрузки на них будет способствовать чистому снижению нагрузки в масштабах национальной экономики.

***Обмен информацией о планировании проверок для обеспечения координации (в частности, между национальными и местными органами)***

Международный опыт показывает, что эффективный обмен информацией помогает снизить административную нагрузку, усовершенствовать планирование и гарантировать эффективность затрат. Тем не менее он возможен только при наличии общей информационной системы/инструмента и консолидации информации по всем подлежащим контролю объектам. Согласно отчету ОЭСР, подготовленному в 2012 году<sup>12</sup>, информационная система в идеале должна быть создана на основе базы данных, содержащей данные по меньшей мере по следующим позициям: список всех субъектов экономической деятельности и учреждений; показатели факторов риска по каждой организации; список всех проведенных проверок; список результатов проверок; автоматически рассчитываемый рейтинг рисков, с которыми связана деятельность каждого субъекта экономической деятельности или организации; автоматически создаваемый список необходимых проверок и их расписание. Хотя в некоторых случаях удалось добиться интересных результатов / положительного опыта<sup>13</sup>, более сложные системы встречаются редко. Тем не менее, невзирая на такие препятствия, как сложность подключения друг к другу существующих информационных систем, затраты на внедрение информационной системы, вопросы конфиденциальности и т. п., критическое значение ИТ-средств, обеспечивающих совместное использование информации органами проверки, делает их ключевым элементом рациональной и эффективной системы проверок.

Система «Inspection View» была введена в Нидерландах в 2010 году по завершении двухлетнего пилотного этапа. Эта система, основная цель которой — обеспечить возможность обмена информацией на основе усовершенствованной информационной архитектуры, обеспечивает совместное использование данных различными инспекционными органами, имеющими доступ к информации по проверкам и обеспечению соблюдения нормативных требований определенными субъектами экономической деятельности / организациями. «Inspection View» обеспечивает некоторую степень централизации данных о субъектах экономической деятельности (в частности таких сведений о проведенных ранее проверках, как результаты проверок), что дает каждому инспектору полное представление о конкретном объекте. Несмотря на то, что она не заменяет другие средства консолидации данных, используемые национальными органами контроля, система «Inspection View» способствует налаживанию сотрудничества между органами контроля (около пяти). Тем не менее региональные инспекции также имеют доступ к данному приложению и используют его в некоторых случаях, когда общий контроль особенно необходим. Информация, находящаяся в

---

<sup>11</sup> Вопрос более подробно разобран в следующем пункте (с).

<sup>12</sup> Флорентин Бланк (2012), Реформы системы инспекций: почему, как и с какими результатами, ОЭСР, стр. 78. [Florentin Blanc (2012), *Inspection Reforms: Why, How, and With What Results*, OECD, p.78].

<sup>13</sup> «Единый реестр инспекций» Италии и система управления проверками, введенная в Боснии и Герцеговине (Республике Сербской), более полно рассмотрены в разделе (d).

системе «Inspection View», должна использоваться при планировании инспекций в соответствии с риск-ориентированным подходом для создания более эффективной системы проверок. Система также помогает предотвратить частичное и полное дублирование проверок. Использование системы в сочетании с другим ИТ-средством «Company Dossier» способствовало подтвержденному снижению административной нагрузки на компании. Система «Company Dossier», разработанная деловым сообществом и Министерством экономики в 2011 году, используется субъектами экономической деятельности, которые могут ввести в нее данные о своей деятельности, полученные в рамках саморегулирования, и сделать их доступными для просмотра контролирующими органами (последние получают доступ к информации только тогда, когда субъекты экономической деятельности сделают информацию своего профиля в системе доступной для них). Эти два инструмента, при совместном их использовании, помогают инспекциям и инспекторам сосредоточить свое внимание на наиболее проблемных вопросах и достигнутых результатах. Более того, они способствуют возникновению/укреплению доверия к контролирующим и надзорным органам, что положительно влияет на соблюдение нормативных требований<sup>14</sup>.

### ***Профессионализм***

Профессионализм должен лежать в основе любой проверочной деятельности. Это подразумевает как технические знания в соответствующих областях, так и общие знания, связанные с проведением проверок (оперативное руководство, стимулирование соблюдения нормативных требований, этичное поведение, управление рисками и т. п.).

### ***Адекватное управление производительностью***

Управление производительностью должно отражать, с одной стороны, общие цели инспекционной деятельности (снижение рисков, защита общественных интересов) а с другой стороны — специальные цели по каждой из сфер контроля. Именно исходя из этого должны определяться цели и задачи инспекций (и инспекторов), т. е. планируемым результатом должны быть положительные достижения в сфере соблюдения нормативных требований и безопасности, а не большой объем проверок и наказаний. Большое (и имеющее тенденцию к увеличению) число случаев назначения наказания представляется особенно сложной ситуацией, так как свидетельствует о низком (и снижающемся) уровне соблюдения нормативных требований, т. е. такая ситуация не может пониматься как «хороший результат» деятельности инспекции.

### ***Предотвращение использования проверок в качестве источника дохода***

Система контроля должна быть нацелена не на получение дохода, а на минимизацию рисков, охрану общественного блага и защиту прав. Получение дохода необходимо исключить из перечня целей органов контроля, поскольку это может противоречить указанным выше важным основополагающим целям.

### ***Роль и лимиты мер наказания и ответственности с точки зрения эффективности обеспечения соблюдения нормативных требований***

---

<sup>14</sup> См. М. Фор (2015), стр. 232—233 [*Faure, M. (2015), pp. 232—233*], а также информацию, представленную на следующих веб-сайтах: портал всех центральных правительственных инспекций Нидерландов [*Gateway to all central government inspectorates of the Netherlands*], английская версия, доступно на [www.inspectieloket.nl/](http://www.inspectieloket.nl/), и сайт программы по обмену информацией в сфере охраны окружающей среды PIM [*Programma Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving*], доступно на [www.informatieuitwisselingmilieu.nl/](http://www.informatieuitwisselingmilieu.nl/).

Исследования и статьи выделяют несколько вопросов по этой проблеме. Во-первых, чрезмерно жесткое наказание за нарушения, рассматриваемые как незначительные (на основе уровня сопряженного с ними риска), связано с высокими расходами субъектов предпринимательской деятельности, создает условия для злоупотребления полномочиями и не обеспечивает удовлетворительного уровня доверия к государственным органам. Кроме того, меры наказания, не учитывающие размер полученной прибыли и/или понесенных убытков в результате нарушения<sup>15</sup>, также обычно не могут предотвратить последующие нарушения. Во-вторых, ненадлежащее исполнение положений об ответственности субъектов предпринимательской деятельности ведет к наложению недостаточных мер наказания и недостаточной компенсации жертв. Таким образом, целесообразно закрепить адекватные меры наказания за незначительные нарушения и преступные нарушения, а также надежный механизм реализации ответственности, в нормативно-правовой базе.

В то же время, одними наказаниями невозможно добиться соблюдения нормативных требований. Действительно, доказано, что сдерживание как фактор, стимулирующий соблюдение нормативных требований, имеет ряд серьезных ограничений. Во-первых, эффект от назначения наказания опосредован ценностями инспектируемого: сдерживающий эффект сильнее выражен в случаях объектов проверок, которые изначально настроены на соблюдение нормативных требований, и слабее выражен в случае тех, кто не настроен. Во-вторых, на практике сильное сдерживание выливается в значительные финансовые затраты и ограничения личной и экономической свободы, что делает его в большинстве случаев труднодостижимым. В-третьих, зачастую нарушается процессуальная законность, если объекты контроля ощущают попытки сдерживания как излишнее вмешательство (беспорядочные визиты и проверки, меры наказания, назначаемые без учета рисков, требования, слишком сильно ограничивающие экономическую инициативу, и т. п.), что отрицательно влияет на основной фактор стимулирования соблюдения нормативных требований. Поскольку исследования и опыт показывают, что сдерживание является слабым стимулом соблюдения нормативных требований, а законность и ценности, напротив, гораздо более сильными, основное внимание проверочной деятельности должно уделяться не сдерживанию путем наложения наказания, а стимулированию соблюдения нормативных требований позитивными методами, за счет доверия, рекомендаций, инструкций и конструктивного сотрудничества. Наказания необходимо рассматривать как резервное средство, применяемое в случаях продолжающегося безответственного поведения, в отношении субъектов предпринимательской деятельности, совершающих действительно преступные действия и т. д.

### ***Инструктирование и информирование***

Стимулирование соблюдения нормативных требований, в противоположность контролю и санкциям, считается одним из самых эффективных способов улучшения результатов деятельности органов контроля на благо общества. Установлено, что, с одной стороны, очень часто МСП не знают, чего ожидать от визитов инспекторов (и, следовательно, боятся инспекторов и могут реагировать на проверки враждебно), а с другой стороны, МСП обычно не имеют представления о нормативных требованиях, применимых к их деятельности, и/или о том, как их соблюдать. Четкие инструкции и практические советы инспектируемым доказали во многих случаях свою эффективность и пользу. На самом деле, они помогают повысить уровень соблюдения нормативных требований (и создать уверенность в том, что

---

<sup>15</sup> В этом смысле, как отмечается в обзоре Хэмптона за 2005 год [*Hampton Review (2005)*], «административные санкции не учитывают экономическую оценку нарушения, и зачастую субъекту экономической деятельности выгоднее заплатить штраф, чем исполнять требования».

соблюдающим требования объектам проверки не страшны) и снизить риски, которые экономическая деятельность представляет для безопасности пользователей, окружающей среды и т. д. Принятая в Великобритании программа «Безопасные пищевые продукты — улучшение бизнеса» успешно помогла компаниям соблюдать требования и снизить уровень риска безопасности продуктов питания<sup>16</sup>. Кроме того, в Литве обязательное использование контрольных списков при проведении проверок (гарантирующее, что инспекторы уделяют основное внимание главному) способствовало улучшению отношений между инспекторами и инспектируемыми и определению более четких требований, что обеспечило лучшее соблюдение нормативных требований.

### ***Компенсация труда и перспективы карьерного роста***

Необходимо разработать шкалу заработной платы в соответствии с такими четкими и прозрачными критериями, как квалификация, непрерывное обучение, трудовой стаж и производительность труда (количество осуществленных проверок и/или назначенных наказаний не могут быть приняты в качестве критериев производительности). Государственным чиновникам необходимо обеспечить возможности карьерного роста на основе предустановленных критериев, определяемых исходя из целей органов контроля (минимизация рисков, стимулирование соблюдения нормативных требований и охрана общественного благополучия).

### ***Надежные механизмы обжалования***

Инспектируемым необходимо предоставить четкую информацию об их правах и обязанностях в ходе проверок. В частности, необходимо уведомить их о том, как можно опротестовывать и обжаловать заключения инспекторов или сообщать о случаях злоупотребления полномочиями, если таковые имеют место. Следовательно, нормативно-правовая среда должна отражать такие права и обязанности и гарантировать независимость и эффективность судов или иных апелляционных органов. Государственные органы должны также предавать гласности новые толкования, принимаемые судами, что гарантирует доступ инспектируемых к информации об их правах и обязанностях и понимание ими таковых, а также возможность успешного опротестования соответствующего решения.

### ***Предупреждение неправомерного воздействия***

Передовой международный опыт показывает, что сохранение независимости органов контроля от политических сил является ключевым элементом действенной и эффективной системы контроля. Тем не менее исполнительная власть может на законных основаниях определять, какие риски являются приоритетными и какие действия (а следовательно, и какие органы контроля) необходимо усилить и поддержать дополнительными ресурсами при условии, что решение принимается в соответствии с риск-ориентированным подходом к планированию и не приводит к так называемому рефлексу урегулирования рисков<sup>17</sup>. В большинстве стран органы контроля напрямую или косвенно подчинены министерствам (это, например, характерно для Нидерландов, где руководители органов контроля назначаются министрами и, соответственно, подотчетны им наравне с парламентом; в Боснии и Герцеговине (Республике Сербской) глава государственной инспекции и руководство назначаются полным составом кабинета министров и подотчетны ему, что исключает прямое влияние отдельных министров).

---

<sup>16</sup> Подробно пример рассматривается в п. d) v.

<sup>17</sup> По этому вопросу см. Ф. Бланк, Д. Макре и Д. Оттимофиоре (2015) [*Blanc, F., Macrae, D. and Ottimofiore, G. (2015)*].

## 5 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ПРОВЕРКАХ В СТРАНАХ ЕС

### 5.1 Определение риск-ориентированного подхода: общее значение

Риском называется неблагоприятный результат, угрожающий здоровью, неприкосновенности и безопасности человека, окружающей среды, животного мира и т. д. Технически риск определяется как *совокупность вероятности или частоты случаев возникновения определенной угрозы и масштаба последствий такого возникновения* (министерство окружающей среды Великобритании, 1995 год). Уровень риска пропорционален вероятности неблагоприятного результата, степени опасности ущерба и количеству (и степени уязвимости) подверженных ему людей. В соответствии с таким подходом риск представляется рационализированным и поддающимся измерению основанием для системы контроля.

При риск-ориентированном отборе основное внимание уделяется субъектам предпринимательской деятельности и учреждениям, деятельность которых сопряжена, как представляется, с самыми значительными рисками. Следовательно, учреждения, представляющие высокий риск, должны подвергаться более частым и тщательным проверкам (в разрезе необходимого времени и квалификации инспекторов, помимо прочего), нежели остальные. Инструмент классификации, разработанный для этих целей экспертами-практиками на основе практического опыта, передовых международных практик и изучения данных, помогает разбить все субъекты предпринимательской деятельности и учреждения на категории по уровню риска (по крайней мере на три категории «высокого», «умеренного» и «низкого» риска). Риск-ориентированное планирование проверок необходимо осуществлять путем оценки рисков, которая должна учитывать ключевую информацию о субъекте предпринимательской деятельности: размер предприятия/учреждения, результаты предыдущих проверок, географическая и геологическая зона, в которой расположен объект проверки, и т. д.

#### Категории риска: пример

#### **Вероятность соблюдения нормативных требований**

	<b>Очень высокая</b>	<b>Высокая</b>	<b>Средняя</b>	<b>Низкая</b>	<b>Очень низкая</b>
<b>Высокий</b>	НС	ВС	ВС	В	В
<b>Выше среднего</b>	НС	НС	ВС	ВС	В
<b>Ниже среднего</b>	Н	НС	НС	ВС	ВС
<b>Низкий</b>	Н	Н	НС	НС	ВС

*Источник:* Управление по повышению эффективности регулирования, Общий подход к оценке риска [BRDO, *Common Approach to Risk Assessment*]

Как следует из п. 4.2, риск-ориентированное регулирование выходит за рамки адресности и несет пользу для потребителей, субъектов экономической деятельности и гражданского общества в целом. Первая стадия подразумевает оценку риска с целью снизить вероятность неблагоприятного воздействия на общественные интересы, гарантировать большую безопасность продуктов для потребителя, снизить заболеваемость болезнями пищевого



происхождения, улучшить безопасность труда на рабочем месте, укрепить охрану окружающей среды, финансовую безопасность, честную конкуренцию и соблюдение существующих нормативно-правовых актов в этой сфере. В дополнение риск-ориентированный подход может укрепить доверие к контролирующим и надзорным органам, а также к субъектам экономической деятельности, и является критически важным для снижения административной нагрузки на компании и повышения действенности и эффективности контрольных мероприятий.

Международный опыт показывает, что преимуществами использования риск-ориентированных подходов являются, помимо прочего, улучшение (и повышение устойчивости) соблюдения нормативных требований и минимизация рисков, а также экономическая эффективность. Самое важное, что необходимо отметить: несмотря на снижение числа проверок (особенно для субъектов, представляющих низкий риск), уровень безопасности, по-видимому, остается постоянным и даже повышается. Таким образом, данный подход обеспечивает более высокий уровень достижения целей проверок и снижение нагрузки на систему контроля. В этом отношении можно говорить о «беспроигрышности» результатов такого подхода. Таким образом, риск является фундаментальным критерием для определения того, что конкретно необходимо предотвратить или минимизировать с помощью проверок, распределения кадровых и материальных ресурсов и подбора наиболее подходящих методов и средств вмешательства. Тем не менее риск-ориентированный подход не сводится к обоснованному планированию проверок. Он также основывается на профессионализме отдельно взятого инспектора и его поведении в ходе проверки, направленном на стимулирование соблюдения нормативных требований и доверия к органам контроля, прозрачности и методах, используемых в отношении инспектируемых субъектов, обмену информации и координации между различными органами и/или на региональном/местном и национальном уровнях, четко прописанных сферах компетенции всех участвующих в контролирующей деятельности структур и использовании адекватных ИТ-средств.

## **5.2 Пример 1: продовольственная безопасность в Европейском союзе**

Продовольственная безопасность может быть рассмотрена как наглядный пример развития современных систем контроля на основе рисков. Пакет нормативных документов, регулирующих продовольственную безопасность, известный как «Пакет гигиены»<sup>18</sup>, требует, чтобы все участники хозяйственной деятельности в сфере пищевых продуктов («оператор продовольственного бизнеса», ОПБ) обеспечивали возможность отслеживания источника продуктов, и регулирует всю продовольственную цепочку и деятельность всех субъектов. Более того, эти регламенты подразумевают полную ответственность операторов за причиненный ущерб. Регламенты также определяют с достаточными подробностями процедуру отзыва продукции. Предусматривая ее, регулятор, с одной стороны, признает, что риски возникновения опасных ситуаций невозможно свести к нулю. С другой стороны, это стимулирует ОПБ инициировать отзывы продукции в случаях, когда им становится известно о проблеме, и предусматривает ответственность ОПБ в ситуациях, когда они не осуществляют такого отзыва (размер их ответственности, тем не менее, уменьшается, если они отзываю продукцию, как только обнаруживают проблему). Операторы также обязаны внедрить

---

<sup>18</sup> Регламенты 852/2004/EU по общей гигиене пищевой продукции; 853/2004/EU, устанавливающий особые гигиенические правила для пищевой продукции животного происхождения; 854/2004/EU, устанавливающий особые правила организации официальных контрольных проверок продукции животного происхождения, предназначенной для потребления людьми; и 882/2004/EU, устанавливающий правила организации официальных контрольных проверок с целью подтвердить соответствие законодательству в области кормов и пищевых продуктов.

постоянные системы самоконтроля с целью гарантировать постоянную и систематическую безопасность продовольственной продукции. Наконец, что особенно важно, с нашей точки зрения, регламенты, регулирующие продовольственную безопасность в ЕС, четко определяют риск в качестве принципа, на основе которого производится выбор средств регулирования, распределение ресурсов и ответных мер по обеспечению соблюдения нормативных требований. Риск-ориентированный подход применим как к проверкам действующих компаний, так и к проверкам на этапе подготовки к операционной деятельности, и лежит в основе официальных контрольных проверок, предусмотренных «Пакетом гигиены» на всей территории ЕС. Таким образом, регламент обеспечивает уверенность в том, что проверки одинаковы для всех стран ЕС.

Как отмечалось выше, риск, анализ риска и соразмерность риску являются основами официальных проверок в сфере продовольственной безопасности. Регламент 882/2004/EU по официальным контрольным проверкам устанавливает в своей вводной части, что «частота официальных контрольных проверок должна быть постоянной и пропорциональной степени риска» и принимать во внимание результаты проведенных проверок. Регламент предусматривает использование риск-ориентированного подхода к планированию в соответствии с общими рекомендациями с целью «содействия распространению последовательных национальных стратегий» и выявлению основанных на рисках приоритетов и наиболее эффективных процедур контроля. Статья 1 Регламента четко устанавливает, что задачами официальных проверок является «предотвращение, устранение или сокращение до приемлемых уровней рисков для людей и животных, возникающих как напрямую, так и через окружающую среду». Статья 3 Регламента определяет факторы риска, которые необходимо учитывать: неотъемлемые риски, присущие продукции или роду деятельности, результаты проведенных ранее проверок соблюдения нормативных требований и результаты внутреннего контроля и внешние данные, свидетельствующие о нарушениях норм. В дополнение, статья 54 устанавливает соразмерный риску подход к обеспечению соблюдения нормативных требований при принятии решений о мерах, применимых в случае нарушения норм, а статья 55 предусматривает соразмерность наказания.

Регламенты, устанавливающие требования ЕС в области продовольственной безопасности, направлены на решение операционных задач и обеспечение единообразия контроля. Это нацелено на достижение согласованности и одинакового режима контроля для всех инспектируемых субъектов экономической деятельности на территории ЕС в силу установленных процедур, адекватного (как по объему, так и по качеству) распределения ресурсов, координации между центральными и региональными/местными органами, между различными ведомствами и государствами-членами. Более того, регламент наделяет Комиссию полномочиями по осуществлению надзора за органами контроля государств-членов.

### **5.3 Пример 2: сравнение систем контроля охраны труда Великобритании и Германии**

Результаты использования риск-ориентированной системы контроля могут быть продемонстрированы на сравнении подходов к **охране труда и производственной безопасности (ОХ)**, принятых в Великобритании и Германии, и их соответственных путей развития.

В Великобритании Управление по охране труда [*Health and Safety Executive*] (УОТ) несет обязанности по проведению инспекций на предприятиях промышленности и на объектах, сопряженных с высокой степенью риска (ранее в эту категорию входили проверки в области ядерной безопасности, но они более не входят в компетенцию УОТ); параллельно местные органы проводят проверки предприятий сферы обслуживания и объектов, связанных с

невысокой степенью риска. Даже учитывая, что УОТ больше не отчитывается об общем числе проведенных проверок (новых и последующих), данные по коэффициенту проверок можно оценить с достаточной степенью уверенности. Согласно этим данным средний коэффициент проверок с 1 апреля 2013 года по 31 марта 2014 года составил 5,18%.

В Германии проверки в области ОХ проводятся инспекцией труда [*Gewerbeaufsicht*], инспекциями федеральных земель, и, главным образом, органами обязательного страхования от несчастных случаев на производстве [*gesetzliche Unfallversicherungen*]. В отличие от Великобритании, контролирующие органы федеральных земель Германии, как правило, выполняют другие обязанности, например контроль за соблюдением общего трудового законодательства и иногда — надзор за рынком. По оценкам коэффициент проверок в области ОХ в пересчете на число субъектов предпринимательской деятельности превышает соответствующий показатель Великобритании в 4—5 раз.

Можно сравнить несколько показателей эффективности, например, число несчастных случаев без смертельного исхода, статистику охраны здоровья, связанной с трудовой деятельностью, количество смертельных травм. Последний показатель, который считается наиболее достоверным, составил в 2013 году 0,56 на 100 тыс. трудящихся в Великобритании и 1,66 — в Германии. Коэффициенты несчастных случаев без смертельного исхода приблизительно одинаковы в обеих странах. Статистика охраны здоровья, связанная с трудовой деятельностью, демонстрирует гораздо более высокий уровень эффективности британского подхода. Более высокие показатели несчастных случаев на производстве в Германии связаны частично с тем, что структура ее промышленности отличается от британской, что приводит к структурно обусловленному более высокому числу несчастных случаев. Смертельные несчастные случаи регистрируются чаще в Германии в среднесрочной и долгосрочной динамике (1,3 за последний период с 2008 по 2012 гг.; 1,5 за предыдущий период с 1998 по 2007 гг.<sup>19</sup>). В обеих странах наблюдаются значительные колебания из года в год; несмотря на то, что за несколько последних лет показатель ниже в Германии, в целом можно сказать, что показатели по смертельным несчастным случаям сопоставимы или значительно лучше в Великобритании (в зависимости от рассматриваемого года).

Как указывалось выше, проверки в Великобритании проводятся значительно реже. Эту тенденцию можно объяснить рядом факторов.

### ***Дублирование***

В первую очередь, УОТ и местные органы контроля Великобритании пользуются преимуществами четкого распределения обязанностей, чего нельзя сказать об органах, ответственных за проведение проверок в Германии; в результате, немецкие органы несколько раз проверяют один и тот же объект и не обмениваются полученной информацией на систематической основе, что ведет к дублированию функций.

### ***Риск-ориентированное планирование***

Даже несмотря на то, что система Великобритании нуждается в доработке (например, в отношении баз данных), риск-ориентированное планирование более развито, чем в Германии. Более того, несмотря на недостаток квалификации персонала местных органов в рассматриваемой сфере (ОХ), им помогает совместное с другими местными инспекционными органами использование информации, что дает им возможность проводить адресные проверки.

---

<sup>19</sup> Согласно статистическим данным Евростата по несчастным случаям на рабочем месте [*Accidents at work statistics*], доступно на <http://ec.europa.eu/>

Фактически, риск-ориентированный подход определяет адресный характер проверок, чего не наблюдается в Германии.

### ***Стимулирование соблюдения нормативных требований***

Британская система акцентирует внимание на стимулировании соблюдения нормативных требований, инструктировании и поддержке субъектов предпринимательской деятельности; эффективность подхода подтверждается статистически.

Статистические данные свидетельствуют, что эффективность системы контроля в области ОХ в Германии постепенно повышается: показатели улучшаются, а количество проверок снижается на фоне постепенного ввода риск-ориентированных адресных проверок. Тем не менее система контроля в области ОХ Великобритании остается в целом более эффективной, и даже с учетом уменьшения разницы в показателях Великобритании по-прежнему является одной из стран с лучшими показателями по ЕС. Кроме того, система Великобритании представляется значительно более рентабельной и требующей значительно меньших расходов со стороны государства, чем аналогичная система в Германии. Эти результаты представляются бесспорными преимуществами риск-ориентированных адресных проверок, координации между структурами и особого акцента на стимулировании соблюдения нормативных требований.

## **6 ПРИМЕРЫ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ**

### **6.1 Босния и Герцеговина**

Опыт Боснии и Герцеговины представляется весьма интересным в силу комплексного характера проведенной реформы, а также благодаря внедрению информационной системы управления проверками.

В 2004 году, в рамках осуществления «модели объединения инспекций» Босния и Герцеговина учредила государственную инспекцию, ответственную за проведение всех проверок (в том числе в области продовольственной безопасности), за исключением налоговых проверок и проверок государственных служб или структур. Ввиду сложного институционального устройства страны были введены две самостоятельные структуры, одна для Республики Сербской, вторая для Федерации Боснии и Герцеговины, а также инспекционные органы на региональном уровне. В Республике Сербской глава и все руководство государственной инспекции назначается советом министров, которому они также и подотчетны. Таким образом, государственная инспекция должна избежать влияния отдельных министров, получая при этом авторитет и определенный статус.

Реформа не сводилась к объединению структур контроля, но охватывала всю систему планирования и проведения проверок, в частности было проведено частичное замещение персонала и принят закон об инспекциях для каждой структуры. В законодательной базе прописаны сферы полномочий и компетенций государственной инспекции и новые внутренние стандартные процедуры. Помимо этого, законом об инспекциях также вводилось риск-ориентированное планирование проверок и обязательное использование контрольных списков всеми инспекторами.

Закон об инспекциях также предусматривал создание единой информационной системы, которая часто описывается как пример передовой практики в силу того, что является полностью интегрированной системой с полным функционалом и использует наиболее комплексный подход к планированию проверок на основе рисков. Внедрение системы было логическим завершением консолидации контрольных функций в рамках единой

контролирующей и надзорной структуры. Информационная система управления проверками Республики Сербской создана в 2007—2009 гг. и реализует ряд основных функций, среди которых планирование проверок на основе рисков, управление информационным содержанием отчетов о проверках, управление результатами проверок, база данных контрольных списков. Реформа системы информации и планирования способствовала сокращению частичного и полного дублирования проверок. Тем не менее, поскольку в единой системе не реализованы функции регистрации и лицензирования и вследствие этого она не получает информации из других источников, центральная инспекция не является единственным учреждением, представляющим и обновляющим информацию о субъектах экономической деятельности и учреждениях.

## **6.2 Италия**

В 2011 году Италия начала пересмотр и реформирование своей системы контроля по результатам диагностического анализа, в котором использовались количественные измерения из данных обзоров рынка. Целью реформы было обеспечить более полное соответствие системы проверок рискам, усовершенствовать координацию между органами контроля и уменьшить аппарат чиновников. На первом этапе статьей 14 декрет-закона № 5/2012 об упрощении административных процедур (известному как «упрощение Италии» [*Semplifica Italia*]) установлено требование о координации и рационализации всей системы контроля за субъектами экономической деятельности для упрощения мер контроля и ориентирования их на риски. С этой целью закон уполномочивает правительство принимать положения о координации и планировании проверок, для того чтобы предотвратить частичное и полное дублирование, а также снизить нагрузку на субъекты экономической деятельности.

В рамках принятого законодательства председатель совета министров принял руководящие принципы<sup>20</sup> с целью помочь национальным, региональным и местным органам усовершенствовать процедуры и практики в соответствии со статьей 14 декрет-закона с учетом следующих конкретных рекомендаций.

### ***Прозрачность регулирования***

Государственные органы обязаны уведомлять субъектов экономической деятельности об их обязанностях и требованиях, предъявляемых к ним в соответствии с законодательством, своевременно отвечать на просьбы о разъяснении, обеспечивая как можно более широкое распространение информации среди подлежащих контролю лиц. В частности, руководящие принципы призывают разработать и ввести в обращение контрольные списки. Списки должны сделать требования более прозрачными и понятными, а также стандартизировать практики различных структур. Помимо этого, инспектор обязан в любом случае предъявлять удостоверяющие документы в ходе проверок.

### ***Соразмерность риску***

Контрольные мероприятия должны планироваться на основе рисков, сопряженных с каждым из рассматриваемых видов деятельности, что позволяет направлять ресурсы с максимальной эффективностью. Предварительная оценка риска должна строиться на основе данных и результатов, то есть учитывать также и непосредственный/фактический риск для общества в дополнение к вероятности риска при несоблюдении нормативных требований.

---

<sup>20</sup> Председатель Совета министров (24 января 2013 г.), акт Конференции [*Linee guida in materia di Controlli*], доступно на [www.arca.regione.lombardia.it/](http://www.arca.regione.lombardia.it/)

### ***Стратегия сотрудничества в отношениях с субъектами экономической деятельности***

Инспекторы должны строить конструктивные отношения с инспектируемым лицом. Таким образом, они обязаны учитывать, что контрольные мероприятия призваны обеспечивать эффективную защиту правовых интересов. В этом отношении руководящие принципы рекомендуют разработать контрольные списки, по возможности заблаговременно уведомлять о готовящихся проверках, создать банки данных и разработать механизмы стимулирования соблюдения нормативных требований.

### ***Обучение и переобучение сотрудников***

Для того чтобы полностью освоить новый подход, инспекторам необходимо пройти обучение, в рамках которого упор делается на важность сотрудничества с субъектами экономической деятельности, прозрачность деятельности, взаимодействие с другими государственными органами и стимулирование соблюдения нормативных требований.

### ***Раскрытие информации и прозрачность результатов проверки***

Руководящие принципы подразумевают создание механизмов стимулирования и сдерживания путем раскрытия результатов проверок и формирования единых банков данных.

В Италии инспекционная деятельность координируется в основном на региональном уровне. В этом отношении самой перспективной инициативой считается Единый реестр проверок [*RUC* — *Registro Unico dei Controlli*] (ЕРП)<sup>21</sup>. В настоящее время в реестры внесены только предприятия сельского хозяйства и пищевой промышленности нескольких регионов (Эмилии-Романьи, Ломбардии и Тосканы). Предполагается, что такие единые информационные системы будут внедрены во всех органах контроля и иных государственных органах, регулирующих деятельность этого сектора в регионе. По каждому субъекту предпринимательской деятельности в реестр заносятся сведения о проведенных проверках, а именно: список проверок и иные данные, связанные с конкретной проверкой; информация о проверенных предприятиях, производстве, соблюдении нормативных требований охраны окружающей среды и т. д. В мае 2015 года министерство сельскохозяйственной, продовольственной и лесной политики Италии сообщило о планах создания ЕРП на национальном уровне с целью предотвращения дублирования контрольных мероприятий и с целью повышения эффективности работы инспекционных органов. В ЕРП регионов и ЕРП национального уровня будет реализована функция постоянного обмена информацией, и на основе их совместных данных будут обновляться сведения в банках данных<sup>22</sup>.

## **6.3 Литва**

В процессе реформ, запущенных в Литве в 2009 году после глобального финансового кризиса и победы на выборах новой коалиции, был внедрен новый подход к проверкам субъектов предпринимательской деятельности и, вследствие этого, новые механизмы и инструменты, направленные на успешную реализацию такого подхода. Первая стадия реформирования проверок и деятельности по обеспечению соблюдения нормативных требований была проведена в рамках интеграции в Европейский союз. Вступление в ЕС дало возможность

---

<sup>21</sup> См. ОЭСР (2013), Повышение качества регулирования в Европе: Италия 2012 г. Переработанное издание, июнь 2013 г., издательство ОЭСР, стр. 108 [*OECD (2013), Better Regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition, June 2013, OECD Publishing, p. 108*].

<sup>22</sup> Пресс-релиз министерства сельскохозяйственной, продовольственной и лесной политики (май 2015 года), «Упрощение: одобрение единого реестра проверок» [*Semplificazione: Conferenza unificata approva Registro unico dei controlli*], доступно на <https://www.politicheagricole.it/>

оценить результаты новейшей системы контроля с точки зрения социального благополучия. Согласно оценкам реформа дала положительные результаты, в особенности в сфере продовольственной безопасности.

В рамках пересмотра закона о государственном управлении, который на данный момент считается лучшей в мире первичной правовой основой проведения проверок<sup>23</sup>, в закон была включена обширная глава о надзоре, инновационный аспект которой заключается в гарантировании субъектам экономической деятельности инструкций и достоверных рекомендаций. Закон определяет надзорную деятельность как включающую в себя не только проверки, но в первую очередь рекомендации и консультации для субъектов экономической деятельности, анализ информации и меры обеспечения соблюдения нормативных требований. Закон также устанавливает ряд принципов, среди которых принципы снижения нагрузки, соразмерности проверок и иных мер контроля, оценки рисков как основы проведения проверок, обязанности оказывать содействие субъектам предпринимательской деятельности, функционального разграничения проверок и наказаний в целях сокращения количества случаев превышения должностных полномочий. Дополнительно новая правовая база вводит ряд существенных изменений в области наказания: во-первых, в течение первого года деятельности субъекта экономической деятельности не может быть принято решения о приостановлении его деятельности; во-вторых, количество наложенных наказаний не может служить показателем производительности инспекций; в-третьих, штрафы не могут взыскиваться в случае несущественных нарушений правовых норм. К другим достойным упоминания положительным изменениям относятся обязательный годовой отчет о деятельности инспекций, обязательство структур контроля публиковать информацию на своих веб-сайтах и право инспектируемого лица предоставлять информацию, которая им уже предоставлялась.

В частности, закон о государственном управлении предусматривает, что инструктирование субъектов предпринимательской деятельности является приоритетной задачей системы контроля. Официальные рекомендации, предоставленные субъектам экономической деятельности, как следствие, считаются обязательными к выполнению, то есть когда предприятие действует в соответствии с рекомендациями, предоставленными органами проверки и контроля, будь то в личном порядке или путем публикации информации, санкции к такому субъекту неприменимы, даже если информация в конечном итоге окажется неточной. В соответствии с этим положением о «достоверных рекомендациях» были спроектированы и созданы информационно-справочные телефонные центры инспекций, цель которых — обеспечить стабильно высокое качество предоставления консультаций.

В течение первых лет с момента запуска реформы (до 2013 года) Литва продемонстрировала потенциал в достижении важных результатов по нескольким направлениям, включая разработку и внедрение контрольных списков для всех основных органов контроля, ввод и/или консолидацию программ риск-ориентированного планирования для самых важных инспекций, создание информационно-справочных телефонных центров внутри ряда крупнейших инспекций и развитие онлайн-услуг налоговой инспекции, а также внедрение критериев оценки производительности органов контроля.

На настоящий момент проводимая в Литве реформа дала несколько положительных результатов и ряд примеров добросовестной практики (например, государственная налоговая

---

<sup>23</sup> См. ОЭСР (2015), Политика регулирующих органов в Литве: в центре внимания – осуществление, Обзоры регулятивной реформы ОЭСР, стр. 111 и далее [OECD (2015), *Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the Delivery Side*, OCDE Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing p. 111 ff.].

инспекция, которая оценивает собственную деятельность на базе достигнутого уровня соблюдения нормативных требований, применяет хорошо отработанный подход к информированию и инструктированию и первой ввела риск-ориентированное планирование). Процесс реформирования в первые годы шел быстро, но в последнее время замедлился. Тем не менее уровень использования новых процедур (заблаговременное уведомление, применение контрольных списков), в целом, достаточен и осведомленность о проводимой реформе постепенно повышается. Проверки и контрольные мероприятия в сфере продовольственной безопасности эффективны и проводятся в соответствии с добросовестными практиками, что подтверждается оценками ЕС. Более того, общий уровень продовольственной безопасности также удовлетворителен (с точки зрения регламентов и задач ЕС).

#### **6.4 Словения**

Реформы, проведенные в Словении, представляются хорошим примером положительного опыта, в частности в вопросе консолидации системы контроля и ее функций и согласования процедур, процессов и процессуальных норм. Первые изменения, внесенные в систему в 1995 году, разделили функции государственного управления между государством (на центральном и местном уровнях) и муниципальными органами власти. Одновременно инспекции были консолидированы в независимые органы под эгидой соответствующих министерств и стали пользоваться преимуществами относительной автономии. Инспекторы были наделены полномочиями принимать независимые решения. В рамках системной реформы, запущенной в 2002 году, были проведены такие существенные изменения, как создание межминистерского координирующего органа (инспекционного совета), ответственного за обеспечение координации и взаимодействия между различными органами контроля, организацию совместных проверок и последовательное стимулирование информационного обмена и правовой помощи. Органы контроля теперь являются отдельными и автономными учреждениями (с точки зрения бюджета, кадровых ресурсов и специализации).

Использованный Словенией подход к консолидации является, несомненно, наиболее значимым аспектом реформы с точки зрения добросовестной практики. Законом об инспекционном надзоре был учрежден инспекционный совет, целью которого является координирование органов контроля и их деятельности и методов работы. Инспекционный совет координирует деятельность органов контроля, непосредственно регулирующих частный сектор (таких как финансовое управление, инспекция здравоохранения, инспекция по рынкам или управление продовольственной безопасности, ветеринарии и охраны растений), органов, среди объектов контроля которых частный сектор представлен незначительно (управление ядерной безопасности или инспекция внутренних дел), и инспекций, занятых исключительно в государственном секторе (оборонная инспекция и инспекция государственного сектора). Совет является постоянно действующим органом, представленным главами государственных инспекций. С 2005 года совет имеет полномочия проводить разбирательства мелких правонарушений, что ранее являлось прерогативой судов.

Словенская модель также позволяет распространять добросовестные практики. В действительности статья 7 закона об инспекционном надзоре предусматривает, что роль инспекционного совета заключается в повышении эффективности надзорной деятельности путем координирования совместного выполнения обязанностей по контролю, обучения деятельности в области проверки, и мер, направленных на предоставление информационной поддержки инспекционным органам. Более глубокая координация проверок стала возможной благодаря дальнейшим реформам: изменения, введенные в 2007 году, обеспечили возможность



региональной координации между инспекторами, а статья 18 закона об инспекционном надзоре предусматривает координацию в сфере продовольственной безопасности.

Новая система проверок основана на принципах и процессуальных нормах, которые могут рассматриваться как добросовестные практики. Например, исходя из принципа соразмерности инспекторы могут вмешиваться в операционную деятельность инспектируемых лиц только в той мере, в которой это необходимо для проведения продуктивной проверки; налагаемая мера наказания должна быть наиболее благоприятна для виновного лица при условии достижения цели регулирования и должна назначаться с учетом тяжести нарушения, его последствий для общественного блага и обстоятельств. Инновационный характер правовой среды заключается также в введении профилактической функции в спектр надзорной деятельности (осуществляется с помощью таких инструментов, как предупреждение о мерах наказания), в введении ответственности государственных органов управления за финансовый ущерб и в определении должностных инструкций и должностей инспекторов с акцентом на профессиональную компетенцию.

Реформа в целом способствовала снижению количества инспекций и росту числа субъектов предпринимательской деятельности (с 155 тыс. в 2007 году до 187 тыс. в 2012 году). Кроме того, представляется, что эффективность органов контроля повысилась. Согласно статистике наблюдается значительное снижение числа жалоб на решения инспекторов и существенное сокращение присутствия инспекторов на местах.

## **6.5 Соединенное Королевство**

Регулирование надзорной деятельности и структур в Соединенном Королевстве часто и заслуженно приводится как пример добросовестных практик. Здесь можно кратко охарактеризовать некоторые результаты, связанные с «достоверными рекомендациями» (или «инструктированием»), стимулированием соблюдения нормативных требований путем разъяснения требований, риск-ориентированным планированием адресных проверок и управлением.

Институт «первичного органа», введенный в Великобритании, подтвердил свою способность предоставлять «достоверные рекомендации», например, путем анализа внутренних процедур субъекта экономической деятельности или за счет более эффективного использования компетентного органа. Предприятие, осуществляющее деятельность на территории, контролируемой несколькими местными органами, имеет право вступить в партнерские отношения с одним из местных органов для целей проверки соблюдения им нормативных требований. Если Управление по повышению эффективности регулирования [*Better Regulation Delivery Office*] (BRDO) одобряет партнерство с таким первичным органом, выбор признается и всеми местными регуляторами. В тесном взаимодействии с таким предприятием первичный орган может следить за соблюдением нормативных требований и одновременно предоставлять подробные и авторитетные рекомендации; рекомендации первичного органа в дальнейшем поддерживаются всеми местными регуляторами. Это позволяет компаниям уверенно осуществлять деятельность после одобрения первичным органом их внутренних процедур, методов и т. п. с точки зрения требований соответствующих нормативно-правовых актов. Такая система также обеспечивает соблюдение нормативных требований, поскольку на практике сотрудники лучше понимают внутренние правила и чаще руководствуются ими, нежели внешними нормативными требованиями. Зачастую первичный орган разрабатывает национальный план проверок; таким образом можно избежать дублирования проверок и обеспечить адекватный обмен информацией. В случае проблем первичный орган может возместить свои дополнительные издержки, понесенные в результате подробного изучения

процессов компании, за счет предоставления консультаций и рекомендаций и т. п. Таким образом, система частично финансируется самими субъектами предпринимательской деятельности.

Пакет «Безопасные пищевые продукты — улучшение бизнеса» [*“Safer Food, Better Business”*] (SFBB), разработанный для предприятий общественного питания, ресторанов и других малых предприятий, занимающихся приготовлением пищи и ресторанным обслуживанием, служит прекрасным примером того, как государственные органы могут помочь субъектам экономической деятельности в соблюдении сложных требований путем простых разъяснений. Зачастую МСП считают требования продовольственной безопасности особенно трудновыполнимыми. Пакет SFBB — не просто понятное руководство; он доказывает, что регулятору вполне под силу «перевести» требования на язык простых и понятных шагов, и одновременно уведомляет субъектов экономической деятельности о том, что это руководство является обязательным к исполнению (во всяком случае, на практике) инспекторами. В руководстве описан ряд шагов, которые необходимо предпринять компаниям и которые в действительности соответствуют требованиям ЕС в области продовольственной безопасности. Следовательно, субъект экономической деятельности, выполнивший шаг за шагом все требования руководства, соблюдает законодательство ЕС. В руководстве, переведенном на 16 языков, есть даже иллюстрации и контрольные опросники по «правильным» и «неправильным» действиям.

Проверки, проводимые УОТ, являются ценным примером риск-ориентированного подхода к выбору объекта проверки. На самом деле, УОТ назначает проверки практически исключительно в тех организациях, чья деятельность связана с высоким риском или которые заслужили дурную репутацию как опасные нарушители. В планы проверок также обязательно входят отрасли, в которых наблюдается самое высокое число случаев с летальным исходом или травмами, например строительство. В этом направлении УОТ основное внимание уделяет минимизации рисков, нежели контролю за соблюдением, и поэтому руководство УОТ переведено на иностранные языки, чтобы гарантировать, что фактически занятые в этой сфере работники понимают политику предотвращения рисков и предоставляемые разъяснения. Риск-ориентированный подход к планированию и профилактические меры способствовали низким показателям смертности и производственного травматизма. Одновременно с этим в течение последнего десятилетия наблюдалось и снижение числа проверок, проводимых УОТ: с более чем 50 тыс. до 30 тыс. в год на сегодняшний день.

Модель управления, использованная в Великобритании, предусматривает советы директоров органов контроля, в которых одновременно представлены должности председателя и главного управляющего. Председатель отвечает за стратегическое развитие органа контроля. Положительный эффект модели можно усилить, пересмотрев способ назначения директоров в состав советов (назначение не только ответственным министром, но и иными государственными служащими, включая политическую оппозицию, или ассоциациями заинтересованных сторон). Тем не менее совет директоров, назначаемый министерством, уже представляет различные заинтересованные группы (сотрудников, работодателей и т. д.), что имеет место в случае УОТ. Национальные органы контроля действительно подчиняются министерским директивам в вопросах стратегических направлений развития, распределения бюджета или институциональной структуры; тем не менее операционная деятельность (проверки) обычно не подвержена политическому влиянию.

## 7 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К действенным структурам и практикам органов контроля и надзора, в чьи функции входит проведение проверок и осуществления контроля за экономической деятельностью, можно отнести те, которые (как правило) укрепляют общественное благополучие за счет снижения или минимизации рисков, представляющих опасность для таких общественных благ, как здравоохранение, безопасность, защита окружающей среды, а также одновременно способствуют экономическому росту и росту занятости. На сегодняшний день риск-ориентированный подход определяется как наиболее адекватная модель, в рамках которой возможно действенное и эффективное решение таких задач. Однако опыт показывает, что внедрение риск-ориентированного подхода должно непременно сопровождаться внедрением других фундаментальных инструментов в этой сфере, включая координацию между органами контроля, совместное использование данных и информации, прозрачность и понятность регулирования и механизмов обжалования, управление производительностью, соразмерность принимаемых мер и назначаемого наказания риску, стратегию сотрудничества с субъектами экономической деятельности в целях стимулирования соблюдения нормативных требований.

Конкретными примерами международного опыта в пределах СЕ подтверждается, что для того, чтобы различные модели (или комбинации моделей) могли считаться действенными подходами к регулированию и контролю за исполнением (учитывающими историческую и конституционную структуру конкретных стран), необходимо соблюдать ряд существенных принципов. Однако существуют проблемы, которые могут породить практические трудности в применении риск-ориентированного подхода. Например, риск-ориентированный подход к обеспечению соблюдения нормативных требований требует данных и доказательств высокого уровня надежности, а также четко описанного метода сбора и использования таких данных. Поскольку некоторые страны не имеют доступа к данным высокого качества и испытывают трудности в получении таких данных самостоятельно, можно обратиться к вариантам, при которых допустимо использование менее надежной информации. Кроме того, существующая правовая база может не предусматривать возможности обеспечения соблюдения нормативных требований, и в таком случае потребуется ее пересмотр или расширение с целью создания необходимых условий для выработки и внедрения риск-ориентированных подходов.

## 8 ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ЗАКОН О МАЛОМ БИЗНЕСЕ В ЕВРОПЕ

Одной из основных целей реформы в области проверок и обеспечения соблюдения нормативных требований является поддержка развития МСП, которые, как правило, несут необоснованную нагрузку в связи с плохой организацией проверок, поскольку их возможности защиты своих прав в суде и доступ к специальным знаниям ограничены, и пропорционально бóльшая доля их доходов тратится на преодоление административных барьеров (потеря одного рабочего дня одного сотрудника означает небольшие издержки для большой компании и высокие для маленькой). Принятый Европейской комиссией в июне 2008 года и политически одобренный Советом министров ЕС в декабре 2008 года закон о малом бизнесе в Европе<sup>24</sup> представляет собой политический документ, направленный на решение специфических проблем малого бизнеса. Его основная задача — закрепить принцип «начни с малого» в процессе формирования политики и нормотворчестве посредством реализации 10 принципов и осуществления ряда шагов Европейской комиссией и государствами — членами ЕС. Исходя из принципа «начни с малого» закон полагает признание МСП отправной точкой и основой для улучшения режима их деятельности.

Закон о малом бизнесе направлен на улучшение отношения к предпринимательству вообще и к МСП в частности и применим ко всем независимым субъектам экономической деятельности, имеющим менее 250 сотрудников (т. е. к абсолютному большинству предприятий, осуществляющих деятельность на территории ЕС). Закон предусматривает 10 принципов, которые должны быть положены в основу разработки политики и внедрения ее как на общеевропейском, так и на национальном уровне. Эти инструменты отражают решимость Европейской комиссии признать роль МСП в экономике путем принятия широкой рамочной концепции в отношении МСП. 10 принципов закона перечислены ниже.

- I. Создать условия, при которых предприниматели и семейные предприятия могут процветать, а предпринимательство будет выгодным.
- II. Гарантировать, что добросовестные обанкротившиеся предприниматели быстро получают возможность начать бизнес заново.
- III. Разработать правила в соответствии с принципом «начни с малого».
- IV. Повысить восприимчивость государственных органов управления к нуждам МСП.
- V. Адаптировать инструменты государственной политики к нуждам МСП: содействовать участию МСП в системе государственных закупок и более эффективно использовать возможности государственной помощи в интересах МСП.
- VI. Облегчить доступ МСП к финансированию и создать правовую и деловую среду, благоприятствующую своевременным расчетам по коммерческим сделкам.
- VII. Помочь МСП извлекать больше выгоды из возможностей единого рынка.
- VIII. Содействовать развитию навыков и всех форм инновационной деятельности в МСП.
- IX. Обеспечить возможность для МСП превратить трудности соблюдения нормативных требований охраны окружающей среды в новые возможности.
- X. Стимулировать и поддерживать МСП в стремлении извлекать выгоду из роста рынков.

Некоторые из этих фундаментальных принципов имеют непосредственное отношение к практикам проверки и контроля, в особенности принципы III, IV и IX. Требование разрабатывать «правила в соответствии с принципом „начни с малого“» имеет особое значение, поскольку предусматривает обязательную вовлеченность МСП в процесс подготовки/составления законодательных или нормативных актов по крайней мере в рамках

---

<sup>24</sup> Комиссия Европейских сообществ [COM(2008) 394], «Начни с малого: закон о малом бизнесе в Европе» [Commission of the European Communities [COM(2008) 394] *“Think Small First”: A “Small Business Act” for Europe*], от 25.06.2008 г., доступно на <http://eur-lex.europa.eu/>

Европейской комиссии, и требует анализа последствий для МСП (в особенности с точки зрения затрат на соблюдение нормативных требований, сложности и т. д.). Правила, составленные с учетом интересов МСП, будут иметь более высокие показатели соблюдения, а это значит, что бóльшая часть проверок будет проходить более гладко. На самом деле, принцип III был добавлен в связи с выводом о том, что самым серьезным фактором, сдерживающим развитие МСП, является соблюдение нормативных требований, поскольку МСП несут несоразмерную нагрузку по сравнению с крупными компаниями; в действительности технические и административные нормативные акты зачастую пренебрегают особыми нуждами и характеристиками малого бизнеса. Для того чтобы решить эту проблему и гарантировать, что нормативные акты учитывают принцип «начни с малого», закон обязывает Европейскую комиссию и призывает государства — члены ЕС, среди прочего, «точно оценивать влияние предлагаемых законодательных и административных инициатив на МСП («МСП-тест») и принимать соответствующие результаты в расчет при разработке предложений», а также «консультироваться с заинтересованными сторонами, включая организации МСП, не менее чем за восемь недель до внесения предложения о принятии законодательного или административного акта, который влияет на деятельность предприятий».

Согласно принципу III, все законодательные и нормативные предложения (на европейском и национальном уровнях) будут оцениваться с помощью МСП-теста<sup>25</sup>, призванного создать возможность для анализа воздействия предложений на МСП, в частности возможных экономических, природоохранных и социальных последствий законопроектов, путем оценки затрат и выгод предлагаемой меры. МСП-тест, проводимый Европейской комиссией, разработан с целью определения возможных последствий для деятельности МСП и поиска подходящих решений с учетом специфики МСП. МСП-тест включает консультации с представителями МСП, предварительное выявление предприятий, которых может коснуться новый нормативный акт, анализ затрат и выгод и решение о мерах по снижению уровня воздействия законодательного/нормативного предложения на МСП (например, упрощенные требования к предоставлению отчетности, информационные кампании и инструменты и т. п.).

Кроме того, Европейская комиссия предприняла некоторые шаги, чтобы обеспечить МСП возможность выступить в защиту своих интересов в рамках различных механизмов, например через группы экспертов по МСП (созданные для консультирования МСП по готовящемуся к принятию законодательному или нормативному акту) или механизм обратной связи с МСП (позволяющий ретроспективно собрать мнения и отзывы МСП по политическим мерам, программам, действиям и т. п.). Более того, поскольку считается необходимым привлекать МСП к выработке политики, период общественных обсуждений был продлен с 8 до 12 недель<sup>26</sup>.

Помимо этого, принцип IV требует, чтобы государственная администрация корректировала свою деятельность с учетом особенностей и проблем МСП, что, как уже было отмечено, критически важно для обеспечения добросовестной практики проведения проверок. Идея «превратить трудности в возможности» также может стать важным стимулом для изменения характера проверок в сторону более поддерживающего, с акцентом на инструктирование, а не

---

<sup>25</sup> См. Европейская комиссия [SEC(2009) 92], Руководящие принципы оценки воздействия [*European Commission [SEC(2009) 92], Impact Assessment Guidelines*], от 15.01.2009 г. и Европейская комиссия, Руководящие принципы оценки воздействия, Часть 3 [*European Commission, Part III: Impact Assessment Guidelines*], от 15.01.2009 г., доступно на <http://ec.europa.eu/>

<sup>26</sup> Европейская комиссия [COM(2011) 78], Обзор Закона о малом бизнесе в Европе [*European Commission [COM(2011) 78], Review of the "Small Business Act" for Europe*], от 23.02.2011 г., доступно на <http://eur-lex.europa.eu/>

наказание, чтобы помочь МСП преодолеть проблемы с соблюдением нормативных требований и провести в жизнь передовые практики ведения бизнеса.

## 9 БИБЛИОГРАФИЯ

Ayres, I. and Braithwaite, J. (1992), *Responsive regulation: transcending the Deregulation debate*, Oxford University Press, Oxford

Blanc, F., (2012), *Inspection Reforms: Why, How, and With What Results*, OECD

Blanc, F. and Franco-Temple, E. (2013), *Introducing a risk-based approach to regulate businesses: how to build a risk matrix to classify enterprises or activities*, Nuts & bolts. Washington, DC, World Bank Group; available at <http://documents.worldbank.org/>

Blanc, F., Macrae, D. and Ottimofiore, G. (2015), *Understanding and addressing the Risk Regulation Reflex: Lessons from international experience in dealing with risk, responsibility and regulation*, Prepared for the Dutch Risk and Responsibility Programm; available at [www.government.nl/](http://www.government.nl/)

BRDO (2012), *Proposals for Developing a Common Approach to Risk Assessment*, BRDO: professional development and culture changes resources; available at: [www.gov.gb/](http://www.gov.gb/)

Faure, M. (ed.) (2015), *Environmental Enforcement Networks. Concepts, Implementation and Effectiveness*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham/Northampton.

Kellermann, M. and Keller, D. P. (2014), *Leveraging the Impact of Business Environment Reform: The Contribution of Quality Infrastructure*, DCED.

Hampton, P. (2005), *Reducing administrative burden: effective inspections and enforcement*, Report to HM Treasury, London, HMSO.

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris; available at <http://dx.doi.org/>

OECD (2013), *Better Regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition, June 2013*, OECD Publishing, Paris; available at <http://dx.doi.org/>

OECD (2015), *Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the Delivery Side*, OCDE Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris; available at <http://dx.doi.org/>

Tilindyte, L. (2012), *Enforcing Health and Safety Regulation, A comparative economic approach*, Maastricht: Intersentia

World Bank Group (2011), *Inspections Reforms: Do Models Exist?*, Investment Climate Advisory Services, The World Bank Group.