

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Баринаева В.А., Еремкин В.А., Ланьшина Т.А.**

**Анализ сущности контрольно-надзорной деятельности  
в России и за рубежом**

**Москва 2017**

**Аннотация.** В данной работе рассматривается сущность контрольно-надзорной деятельности, включая разницу теоретических подходов в России и за рубежом. Авторы показывают существующие противоречия в подходах к определению терминов контроль и надзор в России, выявляют их основные характеристики.

This paper examines the nature of governmental control and supervisory activities and regulation, including the differences between the domestic and foreign approaches to these definitions. The authors show the contradictions in the approaches to the definition of control and supervision in Russia, identify their main characteristics.

Барина В.А. заведующий научно-исследовательской лабораторией исследований корпоративных стратегий и поведения фирм ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Еремкин В.А. научный сотрудник лаборатории исследований корпоративных стратегий и поведения фирм ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Ланьшина Т.А. научный сотрудник лаборатории исследований корпоративных стратегий и поведения фирм ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год

## ***Введение***

В контексте текущей политики государства, ориентированной на реформирование системы контроля и надзора, важной задачей является определение четких границ объекта реформ. Рассмотрим далее подходы в отечественной научной литературе к определению терминов контроль и надзор, а также опишем теоретические границы контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, проведем анализ зарубежных подходов, что даст возможность взглянуть на рассматриваемую проблему под другим углом.

### ***Сущность контрольно-надзорной деятельности в России***

Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации рассматривается в качестве инструмента защиты прав бизнеса, но не выполняет этой функции. Обращаясь к ключевым определениям данного термина, можно выявить несколько особенностей. Во-первых, распространенные в литературе понятия контроля и надзора, контрольно-надзорной деятельности и т.п. являются весьма противоречивыми. Соотношение понятий контроля и надзора представляет собой дискуссионную тему, поскольку существует целый ряд противоположных точек зрения. По мнению ряда исследователей, данные понятия являются тождественными [1], тогда как другая часть ученых утверждает [2,3,4,5], что контроль и надзор нельзя считать синонимами, поскольку за ними стоят разные функции государства, правовые институты и явления. Вместе с тем, вторая часть исследований неоднородна с точки зрения трактовки терминов: одни рассматривают контроль и надзор в качестве самостоятельных видов деятельности [6], другие же говорят [7,8,9], что один из терминов является частью другого (то есть контроль является частью надзора [10,11,12] или же наоборот [13,14]). Данная работа в минимальной степени затрагивает юридические основы контроля и надзора, рассматривая экономические особенности данного явления.<sup>1</sup>

Во-вторых, в России под контролем и надзором зачастую понимается деятельность органов государственной власти, хотя все большее распространение получают практики делегирования контрольно-надзорных функций частным организациям. В-третьих, говоря о государственном контроле необходимо

---

<sup>1</sup> Более подробно с проблемой определений терминов можно ознакомиться в работах [49,50]

понимать, что он осуществляется на трех разных уровнях - федеральном, региональном и муниципальном, каждый из которых наделяется собственными полномочиями.

В научной литературе отсутствует единство в отношении термина контроль и надзор. Согласно законодательному определению, государственный контроль и надзор в отношении юридических лиц и предпринимателей представляет собой деятельность органов исполнительной власти, ориентированную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства юридическими лицами (их руководителями или иными работниками) и индивидуальными предпринимателями. Инструментом осуществления контроля и надзора является проверка, на основании которой выявляются (или нет) нарушения и принимаются соответствующие меры по устранению последствий или пресечению этого нарушения.

Кроме того, в рамках государственного контроля и надзора реализуется систематическое наблюдение за исполнением требований, осуществляется анализ и составляются прогнозы состояния исполнения этих требований. Некоторые контрольно-надзорные функции могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными ФОИВам или региональным органам исполнительной власти.

Стоит понимать, что в рамках системы контроля и надзора самым главным инструментом является проверка. Проверка (или инспектирование) представляет собой совокупность контрольно-надзорных мероприятий, реализуемых органами исполнительной власти в отношении бизнеса, целью которых является оценка соответствия его деятельности законодательным нормам. К таким контрольно-надзорным мероприятиям относятся обследования производственных объектов и перевозимых грузов, сбор образцов продукции (а также объектов производственной и окружающей среды), проведение исследований этих образцов, проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований природных территорий и транспортных средств в процессе их эксплуатации, а также осуществление расследований и экспертиз, целью которых является выявление связей выявленных нарушений законодательства с фактами причинения вреда [15].

Несмотря на то, что в Федеральном Законе №294-ФЗ прописана "презумпция добросовестности юридических лиц и предпринимателей", основным механизмом взаимодействия контрольно-надзорных органов и бизнеса остается проверка, хотя в этой сфере происходят динамичные изменения. С точки зрения общества значимым конечным эффектом проведения проверок является выявление нарушений, ставших причиной причинения вреда. Последствием проведения проверок в случае обнаружения нарушений является наложение одного из административных наказаний: административный штраф, предупреждение, административное приостановление деятельности, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административный арест и дисквалификация. Административное наказание может накладываться на должностное лицо, индивидуального предпринимателя или юридическое лицо.

Среди основных видов проверок, проводимых в России, можно выделить плановые и внеплановые, хотя существуют еще такие виды проверок, как проверки по заявлению граждан, прокурорские проверки<sup>2</sup>, проверки получателей бюджетных средств, рейдовые проверки, административные расследования, режим постоянного государственного надзора, оперативно-розыскные и следственные действия, выездные и документарные проверки. Сроки проведения выездных и документарных проверок ограничены 20 рабочими днями, а для малых предприятий общий срок проверок в год составляет 50 часов, для микропредприятий - 15 часов. Большое значение имеет внезапность проведения проверок, а также основания для их проведения.

Среди главных оснований для проведения внеплановых проверок, как на федеральном, так и на региональном уровнях, можно выделить контроль за исполнением предписаний, работу с поступившими заявлениями (обращениями) и информацией о грубых нарушениях обязательных требований, выполнение поручений Президента Российской Федерации или требований органов прокуратуры и прочим основаниям в соответствии с законодательством.

---

<sup>2</sup> Проверки со стороны органов прокуратуры или по поручению органов прокуратуры

Некоторые внеплановые проверки (при возникновении угрозы причинения вреда или после причинения вреда) должны быть согласованы с органами прокуратуры.

Стоит заметить, что хозяйствующие субъекты вправе обжаловать результаты проведенных в отношении них проверок. Суд, органы прокуратуры или руководитель контрольно-надзорного органа могут признать на основании жалобы результаты недействительными. В случае, если результаты проверки признаются недействительными, для бизнеса не наступает никаких последствий, а к тем, кто провел проверку, могут быть применены меры дисциплинарной или административной ответственности.

Отдельным разделом контроля и надзора является лицензионный контроль. Федеральным законом о лицензировании отдельных видов деятельности<sup>3</sup> установлено 50 видов экономической деятельности, подлежащих обязательному лицензированию. В связи с этим органы государственной исполнительной власти должны проводить процедуры выдачи лицензий и осуществлять контроль за соблюдением лицензионных требований.

В таблице 1 представлен перечень ключевых органов государственной власти, осуществляющих контроль и надзор в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Таблица 1 - Перечень основных контрольно-надзорных органов Российской Федерации<sup>4</sup>

№	Наименование органа государственного контроля
1	МВД России
2	Минкультуры России
3	Минюст России
4	Министерство чрезвычайных ситуаций (МЧС) России
5	Росздравнадзор

<sup>3</sup> №99-ФЗ от 04.05.2011

<sup>4</sup> Данный перечень безусловно неполон. Помимо представленных государственных органов, ведущих активную контрольно-надзорную деятельность в отношении бизнеса, существует немало число других органов исполнительной власти, наделенных контрольными полномочиями, но в силу определенных причин менее активно использующие их. К ним можно отнести Минздрав России, Минкомсвязи России, Минобрнауки России, Минприроды России, Минпромторг России, Минсельхоз России, Минспорт России, Минфин России, Минэнерго России, Росавиация, Росавтодор, Росаккредитация, Росалкоголь-регулирование, Росархив, Росводресурсы, Росграница, Росимущество, Роскосмос, Рослесхоз, Росморречфлот, Роснедра, Росрезерв, Россвязь, Ространснадзор, Ростуризм, Федеральное казначейство, ФСФР России.

6	Роскомнадзор
7	Рособрнадзор
8	Роспатент
9	Роспотребнадзор
10	Росприроднадзор
11	Росреестр
12	Росрыболовство
13	Россельхознадзор
14	Росстандарт
15	Ростехнадзор
16	Роструд
17	Росфинмониторинг
18	Росфиннадзор
19	Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России
20	Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА)
21	Федеральная налоговая служба (ФНС) России
22	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) России
23	Федеральная таможенная служба (ФТС) России

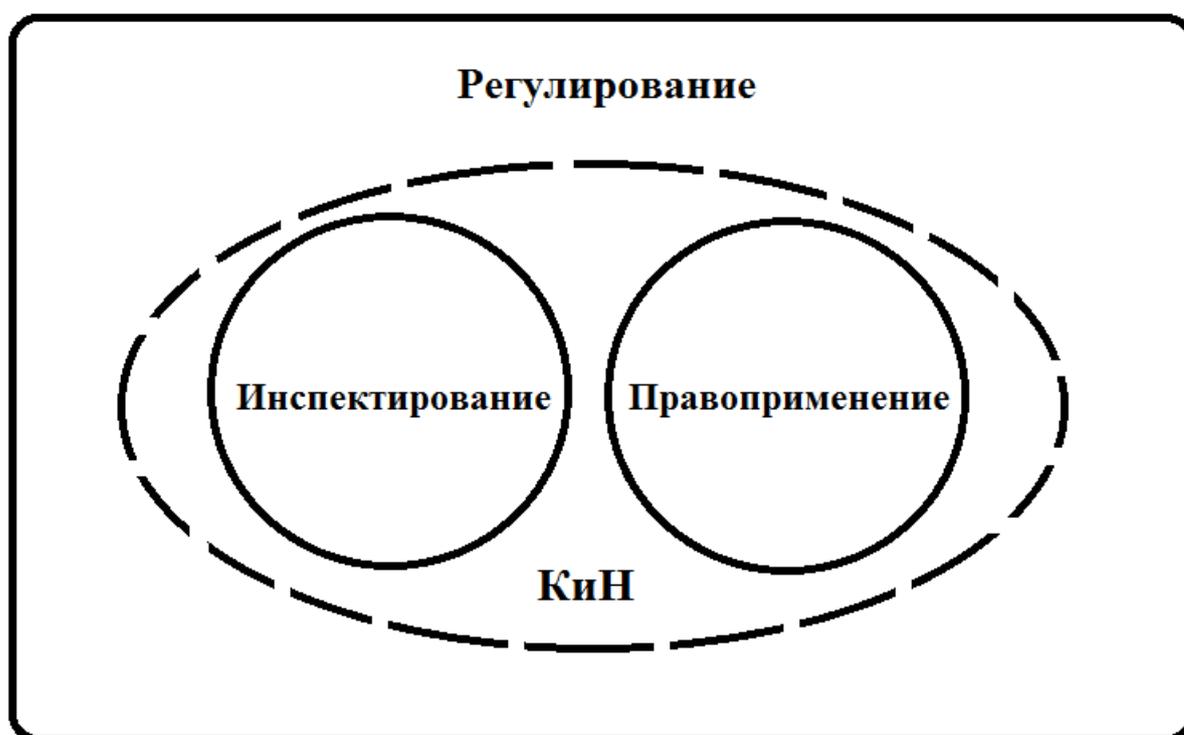
Источник: составлено авторами

### ***Зарубежные подходы к рассмотрению вопросов, связанных с контролем и надзором***

В зарубежной научной литературе термин «контрольно-надзорная деятельность» не представлен в явном виде. В связи с этим прямое сопоставление терминологии оказывается затруднительным. Вместе с тем, комплекс мероприятий, которые оказываются связанными с контролем и надзором, описывается целым рядом терминов. На основании анализа зарубежных работ можно сделать вывод о том, что система строится следующим образом: основу всей политики составляет регулирование экономических отношений государством (regulation). В рамках регулирования создается нормативно-правовая база, которая упорядочивает отношения экономических агентов. Регулирование может позволять, запрещать или стимулировать экономических агентов к тем или иным действиям.

Государство вынуждено формировать определенные механизмы, гарантирующие соблюдение норм регулирования. В зарубежной литературе эти механизмы называются инспектированием (inspection) и правоприменением (enforcement). Термин инспектирование совпадает по смыслу с российским термином «проверки», а правоприменение является важной составной частью контроля и надзора.

Чтобы наглядно продемонстрировать, каким образом термин контроль и надзор вписывается в зарубежную терминологию, проиллюстрируем его рисунком (см. рисунок 1).



Источник: составлено авторами

Рисунок 1 - Соотнесение терминов контроль и надзор, инспектирование, правоприменение и регулирование

Исходя из того, что регулирование представляет собой крайне широкое по смыслу и содержанию понятие, на рисунке он представляет собой основу для контроля и надзора. Будучи одним из инструментов обеспечения реализации регулирования, на практике контроль и надзор является составной частью регулирования. Тем не менее, данный термин оказывается шире, чем просто инспектирование или правоприменение, хотя полностью включает их в себя. Вполне понятным представляется тот факт, что контроль и надзор использует

регуляторную базу в качестве основы для проведения проверок и правоприменения, но эти границы остаются довольно размытыми.

Нормативно-правовая база разрабатывается и принимается государственными организациями с целью придания определенной формы экономической деятельности. Деятельность всех региональных, национальных и наднациональных органов, обладающих полномочиями для разработки, внедрения и обеспечения соблюдения нормативных положений (в том числе и полномочия по сбору налогов), представляет собой регуляторную среду. С точки зрения правительства основной целью регулирования является поддержание и улучшение условий, позволяющих эффективно функционировать рыночной экономике. Нормативно-правовая база регулирования включает в себя гражданские и уголовные кодексы, которые защищают человека, частную собственность и договорные отношения.

Правительство также осуществляет регулирование путем наделения обязанностями специальных органов для того, чтобы обеспечивать инфраструктуру гражданского общества и других общественных благ, позволяющих создавать предприятия, приобретать и использовать ресурсы, а также участвовать в торговле. Это предполагает создание финансовой системы, позволяющей предоставлять кредиты и совершать вложения в бизнес; создание системы социального обеспечения, которая поставляет здоровых, образованных и дисциплинированных индивидуумов, способных создавать собственный бизнес или работать в качестве сотрудника в существующих предприятиях; формирование энергетической, транспортной и коммуникационной инфраструктуры, позволяющей бизнесу работать эффективно. Правительство наделяет государственные и частные организации, занимающиеся инфраструктурным обеспечением или предоставлением общественных благ, правом выполнения конкретных задач или осуществления определенного рода действий (например, в случае с частными поставщиками коммунальных услуг государство регулирует их деятельность). Путем внедрения механизмов, призванных сформировать определенного рода ожидаемое поведение, регулирование может способствовать созданию и

поддержанию стабильных условий торговли, столь необходимых для осуществления долгосрочных инвестиций.<sup>5</sup>

За рубежом регулирование определяют как правовые и административные правила, создаваемые, внедряемые и принудительно применяемые государственными учреждениями на региональном, национальном и наднациональном уровнях, которые наделяют правом или запрещают определенного рода действия со стороны отдельных лиц и организаций, а нарушение этих правил влечет за собой уголовную, гражданскую или административную ответственность [16].

Принято выделять три основных типа регулирования. К первому типу, *прямому регулированию*, можно отнести установление правовых требований или выдачу разрешений, за которыми в будущем следуют инспекции и реакции на выявленные правонарушения. *Косвенное регулирование* не связано с инспектированием и позволяет добиться нужного поведения от бизнеса за счет таких средств, как создание экономических стимулов, проведение различного рода образовательных и консультационных программ и т.д. Третий тип - *саморегулирование* - состоит в том, что бизнес, осознавая необходимость внесения изменений в собственную деятельность, самостоятельно корректирует ее.

В целом регулирование можно рассматривать как циклический процесс, связывающий нормотворчество с процессами выдачи разрешений, содействия добровольному соблюдению законодательства, проверкой соблюдения законодательных норм и правоприменения [17].

Контроль и надзор является более широким понятием, чем инспекция или проверка, поскольку включает в себя как все виды контроля, реализуемые контрольно-надзорными органами, так и все возможные меры, которые следуют за проверками (санкции, штрафы, преследование и тп), а также деятельность правоохранительных органов (полиция, прокуратура), чьей первостепенной задачей не является регулирование бизнеса. Стратегии контроля могут объединять и другие элементы, такие как передача третьей стороне права на инициацию проверки, коллективные иски и т.п. Также стратегии контроля могут восприниматься как деятельность, направленная на информационное обеспечение

---

<sup>5</sup> Стоит понимать, что не все игроки на рынке способны в равной мере извлекать выгоду из такого регулирования.

контрольно-надзорной деятельности и повышение грамотности предпринимателей [18].

В данной работе большое внимание будет уделяться инспекциям, поскольку это самая большая компонента контрольно-надзорной деятельности, оказывающая наибольшее обременительное воздействие на бизнес. Мероприятия по реформированию инспекций являются наиболее сложными из-за размеров регулирующих органов, существующих традиций, сложившихся практик и т.д.

Еще одним важным понятием в рамках контрольно-надзорной деятельности является исполнение регуляторной политики (regulatory delivery)<sup>6</sup>, которое получило широкое распространение в Великобритании в последние годы, а теперь вошло в название службы по реализации политики более эффективного регулирования (Better Regulation Delivery Office) [19]. По сути оно отражает британское видение контрольно-надзорной деятельности, поскольку пока что используется только в этой стране.

Описанная модель больше связана с теорией государственного управления, тогда как с точки зрения теории фирмы большое значение представляет процесс принятия фирмой решения о соблюдении или несоблюдении законодательства и оценка возможных последствий для нее. При этом задача государства заключается в правильном обеспечении и оценке соблюдения фирмой законодательных требований, а также в эффективном использовании инструментов правоприменения.

Соблюдение законодательных требований (в западной литературе compliance) представляет собой строгое следование нормам закона, вне зависимости от того, прописаны эти нормы в условиях индивидуальных разрешений, или же содержатся в актах законодательных органов или регламентах, нормативных требованиях и инструкциях контрольно-надзорных органов.

Существующие системы законодательства не всегда способны покрывать все аспекты деятельности малого и среднего бизнеса. В некоторых случаях они могут быть фрагментарными и непоследовательными.<sup>7</sup> Это означает, что регулирование,

---

<sup>6</sup> Англоязычное понятие regulatory delivery (исполнение регуляторной политики) отличается от термина regulatory policy (регуляторная политика) тем, что последний связан с законами и нормотворчеством, с политикой, выраженной в правилах и нормах, а первый - с практикой, когда нормы начинают применяться на деле.

<sup>7</sup> См, например, [51]

реализуемое контрольно-надзорными органами, может осуществляться по более высоким стандартам, чем зафиксировано в установленных правилах из-за возможности свободного действия. Это важный аспект проблемы, которая в зарубежной литературе называется "за границей соблюдения законодательных требований" (beyond compliance) и характеризуется требованием достижения стандартов, превышающих установленные нормы (например, а экологическом надзоре установление заниженных требований к концентрации выбросов). Принимая во внимание актуальность проблемы и текущую дискуссию относительно различных альтернатив регулирования, важно понимать различия между соблюдением регулирующих норм в законодательных границах и вне них, а также соблюдение этих норм (и вне их границ) в рамках добровольной инициативы.

Государственного регулирования самого по себе зачастую оказывается недостаточно для стимулирования соблюдения бизнесом законодательных требований [20]. Чаще всего бизнес движим собственной философией, отношениями с клиентами, формальными и неформальными нормами внутри рабочего коллектива, а, главное, финансовыми преимуществами, которые могут быть достигнуты [20]. Из этого следует, что именно нерегуляторные механизмы являются наиболее эффективными с точки зрения стимулирования достижения определенного рода поведения бизнеса, а также установления более высоких требований, чем это могло бы ожидаться при принятии регулятивных норм. Такого рода механизмы представляют собой экономические инструменты, позволяющие компании самостоятельно устанавливать собственные стандарты и нормы, не стремясь соблюдать законодательные требования. Выход за рамки соблюдения определенных требований в этом контексте может, например, означать неиспользование полных объемов выбросов вредных отходов в окружающую среду, которые предусмотрены соответствующим разрешением, выданным контрольно-надзорным органом.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) [21] и Европейская комиссия (ЕК) [22] выработали целый ряд определений, связанных с соблюдением законодательных требований, обзор которых приведен ниже.

## *Продвижение, оценка и обеспечение соблюдения законодательных требований*

Продвижение соблюдения законодательных требований (compliance promotion) - любая деятельность, направленная на способствование соблюдению законодательных требований, но не предполагающая наложение санкций за несоблюдение.

Оценка соблюдения законодательных требований (compliance assessment) (или в терминах ОЭСР - мониторинг соблюдения законодательных требований - compliance monitoring) представляет собой сбор и анализ информации, касающейся положения с соблюдением нормативно-правовых требований. Это предусматривает осуществление контрольно-надзорных мероприятий (инспектирование) в самом широком смысле (то есть не только оценку во время выездных проверок, но и такие мероприятия, как оценка отчетов о самоконтроле или проверки третьими сторонами, действующими от имени регуляторов).

Обеспечение и принуждение к соблюдению законодательных требований, или правоприменение, (enforcement) означает совокупность мер, принимаемых в ответ на выявленные нарушения, выраженные в несоблюдении законодательства, принуждающие нарушителя вернуться в режим соблюдения законодательных требований, устранить повреждения или же накладывающие санкции.

Рассмотрим каждый из обозначенных аспектов контрольно-надзорной деятельности.

### *Обеспечение соблюдения законодательства*

Продвижение соблюдения законодательных требований может принимать форму информационной поддержки, практической помощи и создания стимулов. Исследование восьми стран ОЭСР установило [21], что продвижение соблюдения законодательных требований является эффективным подходом к обеспечению следования законодательству как для малого и среднего бизнеса, так и для регуляторов. В рассматриваемом исследовании наблюдался переход от продвижения соблюдения отдельных положений к содействию внедрению систем менеджмента качества и внутрифирменных практик, касающихся установления более жестких границ, чем это предусматривается требованиями существующего законодательства.

Европейский союз признает тот факт, что малому и среднему бизнесу гораздо сложнее соблюдать законодательство, чем крупным предприятиям; он зачастую не информирован о своих обязательствах; и, как правило, не осведомлен о новых рыночных возможностях и экономии ресурсов, которые может принести соблюдение отдельных норм. В связи с этим вырабатываются специальные программы поддержки малого и среднего бизнеса. Например, программа содействия соблюдению норм экологической безопасности [23] поставила своей целью облегчить малому и среднему бизнесу бремя обязательств по улучшению экологических показателей. Программа включала в себя следующие инструменты:

- Минимизация административной нагрузки на бизнес;
- Оказание помощи малым и средним предприятиям с проблемами учета экологических проблем, связанных с их деятельностью;
- Создание местных ноу-хау;
- Улучшение коммуникации;
- Обеспечение финансирования.

Оценка результатов программы в 2011 [24] году позволила сделать вывод о том, что она оказалась эффективным механизмом поддержки малого и среднего бизнеса в решении проблем, связанных с соблюдением норм природоохранного законодательства и экологических показателей.

Оценка соблюдения законодательных требований при традиционных подходах к регулированию

Оценка соблюдения законодательных требований в рамках традиционных подходов к регулированию осуществляется посредством инспекций [25], которые включают в себя (для проверки соответствия):

- Посещение сайтов;
- Рассмотрение аудиторских отчетов;
- Рассмотрение результатов мониторинга и самомониторинга;
- Оценка деятельности компании;
- Проверка оборудования;
- Проверка соответствующих записей данных.

*Механизмы правоприменения*

Правоприменение представляет собой набор мер, принимаемых в ответ на выявленное несоблюдение требований законодательства, что позволяет возвращать компании в режим соблюдения этих требований. Правоприменение позволяет не только наказать нарушителя, но и защитить бизнес, который соблюдает существующие нормы, что поддерживает честную конкуренцию [26]. В конечном счете это формирует институциональную среду, позволяющую бизнесу уверенно вкладывать деньги, расти и развиваться создавая новые рабочие места [27].

#### *Традиционные методы правоприменения*

При рассмотрении вопроса о несоблюдении требований существующего законодательства контрольно-надзорные органы располагают целым рядом методов правоприменения, способных заставить бизнес вернуться в правовое поле. Имеющиеся результаты исследований свидетельствуют о том, что наилучшие результаты достигаются в том случае, когда регулирующие органы используют сочетание убеждения и принуждения, а пропорции каждого из этих действий регулируются в зависимости от конкретных обстоятельств и мотивов предприятия [18]. Такой подход принято называть гибким регулированием, и в него закладывается предположение контрольно-надзорного органа о честности бизнеса (которое бизнес в свою очередь должен всеми силами подтверждать, предлагая сотрудничество и доступ к необходимой информации). Если же предположения регулятора не подтвердятся, то он может избрать карательную или ориентированную на сдерживание и устрашение стратегию, пока бизнес не приспособится [28]. Такое положение закреплено в "пирамиде правоприменения" (см. рисунок 2).



Источник: [29]

Рисунок 2 - Модифицированная пирамида правоприменения

Там, где контрольно-надзорному органу трудно проводить проверки на регулярной основе (например, в силу ограниченности финансовых и других ресурсов, что позволяет осуществлять лишь нечастые проверки), то стимулирование соблюдения законодательства должно достигаться другими способами. Одним из таких способов является политика общего сдерживания, которая предполагает с большой долей вероятности проведение жестких действий по принуждению к соблюдению законодательства для тех фирм, которые пренебрегают этим. Политика общего сдерживания является серьезным стимулом для малых и средних фирм, так же как и политика частного сдерживания, выражающиеся в проведении инспекций и реализации санкций в отношении конкретного бизнеса.<sup>8</sup> В недавней работе Дефра (Defra) утверждается, что политика общего сдерживания является более сильным мотиватором, чем политика частного сдерживания.<sup>9</sup>

#### *Гражданско-правовые санкции*

Гражданско-правовые санкции включают в себя фиксированные денежные штрафы, требования, выполнение которых оставляется на усмотрение стороны, в отношении которых они предъявлены, извещения о приостановлении (действия

<sup>8</sup> Согласно Шольцу (Scholz) частное сдерживание представляет собой "воздействие мер принуждения на будущее соблюдение конкретной фирмой существующего законодательства", тогда как общее сдерживание представляет собой распространяющийся на всех эффект от конкретного воздействия на другие фирмы. [52]

<sup>9</sup> См, например, [53]

лицензии, деятельности) и методы принуждения. Такие механизмы предполагают большую гибкость с точки зрения использования набора инструментов, которые могут быть использованы для продвижения и обеспечения соблюдения бизнесом законодательства наряду с неотложными средствами защиты прав и набором штрафов/наказаний за несоблюдение законодательных норм. Такого рода инструменты, например, были внедрены в Англии и Уэльсе в рамках Закона о регуляторном принуждении и санкциях [30,31].

Обнародование действий по обеспечению соблюдения законодательства малыми и средними предприятиями

Для большинства легальных малых и средних предприятий создание неблагоприятной информационной среды вокруг разглашения информации о действиях, направленных на принуждение этого бизнеса к соблюдению законодательных норм, может быть сильным сдерживающим фактором, а в некоторых случаях даже гораздо более эффективным, чем наложение денежного штрафа [32]. Недавнее исследование показало, что в большинстве случаев информация о несоблюдении законодательства бизнесом остается необнародованной, и только некоторые уголовные дела получают огласку.<sup>10</sup> В этом исследовании делается вывод о том, что информационная составляющая является важным элементом системы наказаний для малых и средних предприятий. К примеру, в Шотландии рассматриваемый правительством законопроект о публичном разглашении действий по принуждению предприятий предполагает самостоятельное освещение бизнесом санкционных действий контрольно-надзорных органов в отношении этого бизнеса, что должно оказать влияние на поведение предприятий, попадающих под действие санкций, а также сдерживать другие предприятия, которые могут оказаться в схожем положении, если не будут реагировать на действия контрольно-надзорных органов по первому требованию [33].

Тем не менее, существуют доказательства того факта, что оглашение санкций может оказать крайне негативное влияние на малые и средние предприятия с точки зрения его прибыльности, или же может быть неэффективным, если бизнес в состоянии противостоять распространяемой

---

<sup>10</sup> См, например, [53]

негативной информации [32]. Вместе с тем, обнародование информации о принуждении к соблюдению законодательства или систематического игнорирования правовых норм может вылиться в снижение доверия инвесторов, что создаст дополнительный стимул для бизнеса, чтобы привести дела в соответствие с законодательством.

#### *Надзор за исполнением экономических норм*

Особенности надзора за исполнением налоговых обязательств или обязательств, возникающих при выделении субсидий, плохо освещен в литературе и представлен главным образом теоретическими работами [34,35,36]. От некоторых видов налогов (некоторые налоги, связанные с защитой окружающей среды, в частности налоги на бензин или электричество) оказывается гораздо проще уклониться, чем от других (например, от налогов на труд) [37]. Тем не менее, финансовые санкции являются хорошим сдерживающим фактором при несоблюдении законодательства, например, при продажах квот на вредные выбросы [38]. Финансовые санкции могут быть применены еще до того, как будет выявлено несоблюдение законодательства, а также они могут быть рассмотрены для каждого отдельно взятого случая. Как правило, финансовые санкции превышают в разы рыночную цену разрешений, поэтому бизнес зачастую стремится заранее снижать вредные выбросы, еще до наступления следующего цикла приобретения разрешения [39].

Ряд инструментов контрольно-надзорных органов ориентированы на обеспечение соблюдения законодательства. Это, например, риск ориентированное распределение ресурсов. Контрольно-надзорные органы зачастую используют практику риск ориентированного распределения ресурсов для ориентации на те проблемные зоны, где потенциальные угрозы возникновения рисков ситуаций или серьезных негативных последствий являются высокими, что позволяет достигать максимального соблюдения законодательных норм в регулируемом сообществе, снижая общие риски.

Риск ориентированные системы с помощью определенных механизмов и процедур устанавливают приоритетность различного рода действий и распределения ресурсов, главным образом относящихся к проведению инспекций и последующему принуждению к соблюдению законодательства, в основе которых

лежит оценка рисков, которые представляют предприятия для различных субъектов и элементов (например, потребителей, экологии) социально-экономических систем, на защиту которых направлена деятельность контрольно-надзорного органа [40].

Риск ориентированный подход представляет собой обычное явление для многих стран. Формальные системы оценки рисков используются в таких странах, как Великобритания и Нидерланды для того, чтобы формализовать аспекты угроз и действия контрольно-надзорного органа, что позволяет облегчить процесс принятия решений. Существуют доказательства того факта, что использование риск ориентированного подхода при распределении ресурсов при осуществлении контроля и надзора приводит к улучшению показателей выявления правонарушений [21]. В Великобритании риск ориентированное регулирование было разработано в 1990-х годах [41] и встроено в нормативный свод правил [42]. Все большее число стран ОЭСР стремится разработать согласованные рамки для управления рисками при осуществлении контрольно-надзорной деятельности [43].

Для оптимизации контрольно-надзорной деятельности разрабатывается стратегия контроля и принуждения к соблюдению законодательства [44]. Такая стратегия должна рассматривать вопрос о разработке контрольно-надзорных мероприятий и обеспечивать ключевые факторы успеха в достижении режима соблюдения законодательства, предлагать набор механизмов правоприменения [45] и руководство, описывающее условия, при которых необходимо применять тот или иной механизм. Задача написания такого рода стратегии является чрезвычайно сложной, поскольку объект регулирования зачастую является сложной системой, соответствие тем или иным нормам зависит от тех или иных обстоятельств, которые бывает довольно сложно отслеживать [44].

Оценка успешности всей контрольно-надзорной деятельности в стране, секторе экономики или отдельно взятого ведомства, как правило, предполагает наличие стратегии управления соблюдением законодательства, описание мер правоприменения, определение показателей эффективности и показатели успешности. Практическое осуществление контрольно-надзорной деятельности неизбежно наталкивается на особые обстоятельства и препятствия, которые затрудняют использование каких бы то ни было показателей для оценки

результатов [46]. Существует чрезвычайно ограниченное число общих показателей, которые являются довольно универсальными. Вместе с тем, разработка универсальных показателей зачастую и не ставится, а контрольно-надзорные органы склонны разрабатывать собственные показатели [47].

Недавнее исследование [44] позволило сделать вывод о том, что отображение соблюдения законодательства и контрольно-надзорной деятельности в виде простых метрик, а также построение на основании таких показателей моделей оценки результативности является чрезвычайно трудной задачей. Это и другие исследования [47,46,48] приводят некоторые примеры и вносят предложения, касательно того, как регулирующие органы могут разрабатывать показатели для оценки их деятельности и как интерпретировать причинно-следственные связи между их деятельностью и результатами.

### ***Заключение***

Тема контроля и надзора за бизнесом лежит на пересечении экономики и права. Если исходить из существующей юридической терминологии, то у терминов контроль и надзор нет однозначной интерпретации. Разные авторы рассматривают их как синонимы, как одну часть другого, или же как самостоятельные виды деятельности. Законодательно контроль и надзор рассматривается как деятельность органов исполнительной власти, ориентированная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства юридическими лицами (их руководителями или иными работниками) и индивидуальными предпринимателями. Инструментом осуществления контроля и надзора является проверка, на основании которой выявляются (или нет) нарушения и принимаются соответствующие меры по устранению последствий или пресечению этого нарушения.

Анализ зарубежных исследований показывает, что в иностранной научной литературе редко употребляются понятия контроля и надзора, эти явления явление объясняются комплексом других терминов. Зарубежные авторы рассматривают контроль и надзор в рамках общей системы регулирования, которая создает границы для эффективной деятельности бизнеса. Регулирование составляет основу

осуществления контроля и надзора, поскольку формирует его базовые принципы и подводит под него нормативно-правовую базу.

В рамках осуществления контрольно-надзорных функций органы государственной власти прибегают к инспектированию и правоприменению. Инспектирование представляет собой проверку деятельности бизнеса, направленную на мониторинг соблюдения им законодательных норм. В случае, если выявляются правонарушения, вступают в силу механизмы правоприменения, вынуждающие бизнес изменить свое неправомерное поведение.

### **Список литературы**

1. Гуляева, А.П., editors. Контрольные органы и организации России. Москва: МАЭП, 2000.
2. Осичкина Н.Е. Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел // Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел - важнейшая гарантия обеспечения прав человека. Москва: Щит-М, 2000.
3. Беляев В.П. Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. Москва. 2001.
4. Бородушко И.В. Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. СПб. 2002.
5. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003.
6. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. Москва: Зерцало, 2001.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва: Норма, 2001.
8. Сагалищева Н.Г. Государственный и общественный контроль в СССР. Москва. 1970.
9. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. Москва: Наука, 1981.
10. Ларионов Г.А. Виды земельного контроля и их особенности // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995-2004 гг. Москва. 2004. Vol. 1. P. 171.
11. Дубовик О.Л. Экологическое право. 2nd ed. Москва: Проспект, 2007.
12. Дубовик О.Л., Кузнецова О.Н., editors. Комментарий к закону города Москвы «О государственном экологическом контроле в городе Москве». Москва: Норма, 2007.
13. Голиченков А.К. Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1984.
14. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Москва. 1974.
15. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 01.05.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".
16. Kitching J. A burden on business? Reviewing the evidence base on regulation and small-business performance. London: Kingston University Research Repository, 2008.

17. ОЭСР. Обеспечение соблюдения нормативно-правовых требований в сфере охраны окружающей среды. 2004.
18. Ayres I., Braithwaite J. Responsive regulation: transcending the Deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.
19. // Gov.uk: [сайт]. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/better-regulation-delivery-office> (дата обращения: 3.Июнь.2016).
20. // Oregon, (State of) Department of Environmental Quality. General Deterrence of Environmental Violations: A Peek into the Mind of the Regulated Public : [сайт]. [2004]. URL: <http://www.deq.state.or.us/programs/enforcement/DeterrenceReport.pdf>. (дата обращения: 18.май.2016).
21. // OECD. Ensuring Environmental Compliance. Trends and Good Practices. : [сайт]. [2009]. URL: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/ensuring-environmentalcompliance\\_9789264059597-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/ensuring-environmentalcompliance_9789264059597-en). (дата обращения: 12.май.2016).
22. European, Commission, "Recommendation 2001/331/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States," *The European Commission Official Journal*, 2001.
23. European, Commission. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Small, Clean and Competitive. // A programme to help small and medium-sized enterprises comply with environmental legislation. Environmental Compliance Assistance Programme for SMEs. 2007. URL: <http://ec.europa.eu/environment/sme>
24. European, Commission. First assessment of the Environmental Compliance Assistance Programme for SMEs (ECAP). 2011. URL: <http://ec.europa.eu/environment/sme/pdf/First%20assessment%20of%20the%20ECAP%20for%20SMEs.pdf> (дата обращения: 15.май.2016).
25. European, Commission, "Recommendation 2001/331/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States," *The European Commission Official Journal*, 2001.
26. LBRO, Local, Better, Regulation, Office. From the Business End of the Telescope: Perspectives on Local Regulation and Enforcement. 2010. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/262053/10-1396-business-end-of-the-telescope.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/262053/10-1396-business-end-of-the-telescope.pdf) (дата обращения: 24.май.2016).
27. LBRO. Regulation and Growth 2012. URL: <http://www.bis.gov.uk/assets/brdo/docs/publications-2012/12-688-regulation-and-growth.pdf>. (дата обращения: 22.май.2016).
28. Gunningham N., "Enforcing Environmental Regulation," *Journal of Environmental Law*, Vol. 23, 2011. pp. 169-201.
29. Hutter, B.M. Compliance: Regulation and Environment. Oxford : Clarendon Press, 2007. 227 pp.
30. // Regulatory Enforcement and Sanctions Act: [сайт]. [2008]. URL: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/13/pdfs/ukpga\\_20080013\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/13/pdfs/ukpga_20080013_en.pdf). (дата обращения: 12.март.2016).
31. Macrory R. New approaches to regulatory sanctions // UKELA. 2008. URL: <http://www.ukela.org/content/page/2247/ELM-20-5-Macrory-final.pdf>. (дата обращения: 29.май.2016).
32. Abbott C., "The Regulatory Enforcement of Pollution Control Laws: the Australian Experience," *Journal of Environmental Law*, Vol. 17, 2005. pp. 173-176.
33. Scottish, Environment, Protection, Agency, and, Scottish, Government. Consultation on proposals for an Integrated Framework of Environmental Regulation. 2012. URL: <http://www.gov.scot/Resource/0039/00392549.pdf> (дата обращения: 19.май.2016).

34. Bontems P., Burgeon J., "Optimal environmental taxation and enforcement policy," *European Economic Review*, Vol. 49, 2005. pp. 409-435.
35. Colson G., Menapace L., "Multiple receptor ambient monitoring and firm compliance with environmental taxes under budget and target driven regulatory emissions," *Journal of Environmental Economics and Management*, 2012.
36. Defra, "Better Evidence for Regulatory Reform: Rapid Evidence Appraisals. Rapid Evidence Appraisal 1. Business Drivers for Alternatives to Regulation.," 2013.
37. RFF. Tax Evasion and Optimal Environmental Taxes. // RFF. 2012. URL: <http://www.rff.org/Publications/Pages/PublicationDetails.aspx?PublicationID=22063>. (дата обращения: 12.май.2016).
38. Schakenbach J., Vollaro R., and Forte R., "Fundamentals of Successful Monitoring, Reporting, and Verification under a Cap-and-Trade Program," *Journal of the Air & Waste Management Association*, Vol. 56, 2012. pp. 1576– 1583.
39. Stranlund J., Chavez C., and Field B., "Enforcing emissions trading programs: theory and practice, and performance," *Policy Studies Journal*, No. 30, 2002. pp. 343-361.
40. Black J, "'Risk-Based Regulation: Choices, Practices and Lessons Being Learned' in Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk," OECD , Paris , 2010.
41. Hampton P. Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement 2005. URL: [http://news.bbc.co.uk/1/1/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton\\_150305\\_640.pdf](http://news.bbc.co.uk/1/1/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf) (дата обращения: 12.май.2016).
42. Department, of, Business, Enterprise, and, Regulatory, Reform. Statutory Code of Practice for Regulators. 2007. URL: [https://www.merseyfire.gov.uk/asp/protected\\_content/1/Compliance\\_code2.pdf](https://www.merseyfire.gov.uk/asp/protected_content/1/Compliance_code2.pdf) (дата обращения: 29.январь.2016).
43. OECD, "Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk.," OECD, 2010.
44. HSE. The determinants of compliance with laws and regulations with special reference to health and safety. // HSE. 2008. URL: <http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr638.pdf> (дата обращения: 1.март.2016).
45. Macrory R., "New approaches to regulatory sanctions," *Environmental Law & Management*, No. 20, 2008. pp. 210 - 214.
46. Stahl M. Performance Indicators for Environmental Compliance and Enforcement Programs: The U.S. EPA Experience // INECE Sixth International Conference. 2004. URL: <http://www.inece.org/conf/proceedings2/27-Performan%20Indicators.pdf> (дата обращения: 28.март.2016).
47. IMPEL. Exploring qualitative and quantitative assessment tools to evaluate the performance of environmental inspectorates across the EU. Final report. 2012. URL: <https://www.yumpu.com/en/document/view/12980249/exploring-qualitative-and-quantitative-assessment-tools-to-impel> (дата обращения: 15.май.2016).
48. INECE-OECD. Measuring What Matters // Proceedings from the INECE-OECD Workshop on Environmental Compliance and Enforcement Indicators. 2003. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/33/34564043.pdf> (дата обращения: 12.февраль.2016).
49. Баранов М., "Соотношение понятий "государственный контроль" и "государственный надзор": теория и практика вопроса," *Право и жизнь*, Vol. 9, Сентябрь 2011.
50. Соболевская Ю.В., "Контрольные органы: уровни компетенции," *Вопросы государственного и муниципального управления*, Vol. 4, 2013.
51. // Defra. Terms of reference for the smarter environmental regulation review. : [сайт]. [2012]. URL: <http://archive.defra.gov.uk/corporate/about/how/documents/serr-tor-120704.pdf> (дата обращения: 22.май.2016).
52. Scholz J. Managing Regulatory Enforcement // In: Handbook of Regulation and

Administrative Law. New York: Marcel Decker, 1994.

53. // Defra. Business perspectives on approaches to securing compliance. : [сайт]. [2011].  
URL: <http://sciencesearch.defra.gov.uk/Default.aspx?Menu=Menu&Module=More&Location=None&Completed=0&ProjectID=17702> (дата обращения: 11.май.2016).