

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ
И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД 2025



Министерство
экономического развития
Российской Федерации



Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»



Российский союз
промышленников
и предпринимателей

**КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ
И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**МИРОВОЙ ОПЫТ
ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
2025**



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2026

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)
К65



<https://elibrary.ru/asinez>

Доклад подготовлен по заказу Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Рецензент:

Курдин А. А., к. э. н., заместитель декана по научной работе,
экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова

Авторский коллектив:

Плаксин С. М. (рук. авт. кол.), Абузярова И. А., Алимпеев Д. Р., Казикаев В. Д., Кнутов А. В.,
Ломако А. А., Мелик-Оганджян А. Ф., Скляр В. Д., Чаплинский А. В., Шабала Ю. И.

Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации.

К65 Мировой опыт применения механизмов контрольно-надзорной деятельности. Аналитический доклад — 2025 [Текст] / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова, Д. Р. Алимпеев [и др.] ; Российский союз промышленников и предпринимателей ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2026. — 184 с. — 200 экз. — ISBN 978-5-7598-4388-7 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-4467-9 (e-book).

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)

ISBN 978-5-7598-4388-7 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-4467-9 (e-book)

doi:10.17323/978-5-7598-4388-7

© Абузярова И. А., Алимпеев Д. Р.,
Казикаев В. Д., Кнутов А. В.,
Ломако А. А., Мелик-Оганджян А. Ф.,
Плаксин С. М., Скляр В. Д.,
Чаплинский А. В., Шабала Ю. И., 2026

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	8
1. «ЗАКОНЫ О КОНТРОЛЕ». МИРОВАЯ ПРАКТИКА	10
1.1. Распространение, типовое содержание и модели «законов о контроле»	11
1.2. Постсоветская модель регулирования КНД	23
1.3. Балканская модель регулирования КНД	25
1.4. Административно-процедурная модель регулирования КНД	28
1.5. Модель рамочной оптимизации КНД	29
1.6. Важные выводы	31
1.7. Интересные уроки для России	32
2. СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ВИДОВ КОНТРОЛЯ. МИРОВАЯ ПРАКТИКА	34
2.1. Предназначение и основные модели систематизации видов контроля	35
2.2. Системы справочного характера	37
2.3. Перечень видов контроля определен законом	41
2.4. Электронный реестр видов контроля	43
2.5. Важные выводы	46
2.6. Интересные уроки для России	46
3. РЕЕСТРЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ. МИРОВАЯ ПРАКТИКА	48
3.1. Интернет-сервисы, содержащие сведения о разрешениях	49
3.2. Интернет-сервисы, содержащие сведения о разрешениях, требованиях и видах контроля	51
3.3. Реестры нормативных правовых актов (требований), обязательных для исполнения бизнесом	54
3.4. Важные выводы	57
3.5. Интересные уроки для России	58
4. ПУБЛИЧНЫЕ РЕЕСТРЫ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ. МИРОВАЯ ПРАКТИКА	60
4.1. Предназначение публичных реестров контрольных мероприятий	61
4.2. Реестры инспекторов	63
4.3. Отраслевые реестры на основе объектов контроля	64
4.4. Отраслевые реестры собственно контрольных мероприятий	67
4.5. Национальные реестры на основе объектов контроля	69
4.6. Национальные реестры собственно контрольных мероприятий	70
4.7. Важные выводы	73
4.8. Интересные уроки для России	74
5. РЕПУТАЦИОННЫЕ СТАТУСЫ. МИРОВАЯ ПРАКТИКА	78
5.1. Системы публичных оценок как инструмент стимулирования соблюдения обязательных требований	79
5.2. Централизованные и децентрализованные системы репутационных статусов	80
5.3. Добровольные и обязательные системы присвоения репутационных статусов	87
5.4. Контрольно-надзорное мероприятие или аудит как основания присвоения статуса	91
5.5. Дополнительные последствия присвоения репутационных статусов (публичных оценок)	95
5.6. Важные выводы	99
5.7. Интересные уроки для России	100

6. СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЙТИНГОВАНИЯ БИЗНЕСА. МИРОВАЯ ПРАКТИКА.....	102
6.1. Предназначение публичных рейтингов компаний.....	103
6.2. Оценивание бизнеса в Китае: разнообразие и негативные стимулы.....	105
6.3. Рейтингование бизнеса в Италии: добровольность и позитивное стимулирование.....	111
6.4. Важные выводы.....	114
6.5. Интересные уроки для России.....	116
Приложение. Система показателей оценки социального кредита предприятий.....	117
7. ПРОВЕРОЧНЫЕ ЛИСТЫ. МИРОВАЯ ПРАКТИКА.....	120
7.1. Проверочные листы как инструмент государственного контроля.....	121
7.2. Проверочные листы без дифференциации обязательных требований.....	124
7.3. Проверочные листы с градацией нарушений.....	128
7.4. Балльные проверочные листы.....	130
7.5. Динамические (умные) проверочные листы.....	136
7.6. Важные выводы.....	139
7.7. Интересные уроки для России.....	140
8. КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ БИЗНЕСА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫМИ ОРГАНАМИ. МИРОВАЯ ПРАКТИКА.....	142
8.1. «Ловушка ценности» бесплатной услуги.....	143
8.2. Модели платного консультирования.....	144
8.3. Юридическая значимость результатов консультирования.....	148
8.4. «Единое окно» для подачи запросов.....	155
8.5. Права предпринимателей в ходе консультирования.....	159
8.6. Сроки предоставления консультаций в устной и письменной форме.....	161
8.7. Важные выводы.....	162
8.8. Интересные уроки для России.....	163
9. БПЛА В КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. МИРОВАЯ ПРАКТИКА.....	166
9.1. Сферы применения и модели регулирования БПЛА в контрольной деятельности.....	167
9.2. Применение БПЛА без специального регулирования.....	168
9.3. Ведомственное регулирование применения БПЛА.....	171
9.4. Регулирование применения БПЛА на уровне закона или правительства.....	174
9.5. Важные выводы.....	175
9.6. Интересные уроки для России.....	177
Приложение. Источники данных по сферам применения БПЛА в контрольно-надзорной деятельности.....	181
Об авторах.....	183



А. Н. ШОХИН

Президент Российского союза промышленников и предпринимателей

В 2025 году в сфере контрольно-надзорной деятельности закончился мораторий на проведение плановых проверок. Вместе с тем, благодаря внедрению риск-ориентированного подхода и профилактических мероприятий, количество проверок не увеличилось. Направленность на профилактические, а не на контрольно-надзорные мероприятия позволила заметить плановый контроль на профилактические визиты для большинства компаний.

В подготовленном Комитетом РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Аналитическом докладе «Мировой опыт применения механизмов контрольно-надзорной деятельности» представлена оценка мирового опыта применения механизмов контрольно-надзорной деятельности и возможности заимствовать его для российской практики.

Одним из перспективных направлений развития профилактических мероприятий является консультирование. Важно, чтобы система консультирования стала гибкой и разветвленной, связанной с другими инструментами профилактики в рамках контрольно-надзорной деятельности. В частности, необходимо развивать различные виды консультаций: как стандартизированные для массовых запросов, так и юридически обязывающие консультации для сложных запросов. Консультирование направлено на предотвращение нарушений, поэтому целесообразно проработать ответственность контрольно-надзорного органа за некорректную или заведомо недостоверную информацию. Если предприниматель действовал согласно официальным разъяснениям, полученным в ходе беседы с инспектором, последующие санкции недопустимы. В этой связи представляют интерес описанные в докладе консультации, которые создают правовые гарантии для их получателей (информационный сертификат во Франции, административное заверение в Германии).

В России созданы современные информационные ресурсы обеспечения контрольно-надзорной и разрешительной деятельности: Единый реестр видов контроля, Реестр обязательных требований, Единый реестр учета лицензий и др. Вместе с тем функционал данных реестров плохо приспособлен, чтобы быть справочным ресурсом для широкого круга предпринимателей. Целесообразно двигаться в направлении создания интерактивного справочного сервиса, с помощью которого предприниматели смогут узнать виды государственного контроля, распространяющиеся на их

деятельность, обязательные требования, регулирующие бизнес, виды разрешений, необходимые для деятельности, какие контрольно-надзорные и профилактические мероприятия и с какой частотой будут проводиться в отношении компаний. При создании удобного и понятного сервиса можно было бы применить технологии искусственного интеллекта. Авторы доклада анализируют модели справочных ресурсов разных стран, чей опыт можно использовать при совершенствовании информационных систем контрольно-надзорной и разрешительной деятельности.

Ежегодно проводимые РСПП опросы бизнеса показывают, что контрольно-надзорные органы при проведении проверок практически не используют проверочные листы. Во многом это связано с недостаточным качеством разработанных проверочных листов. Большинство чек-листов представляет собой простой неструктурированный перечень вопросов, фиксирующий максимальное количество требований к контролируемым лицам. В итоге такой инструмент неудобен ни инспекторам, ни предпринимателям. Мировой опыт использования чек-листов, проанализированный в докладе, показывает, что глобальный тренд — сокращение объема чек-листа за счет включения в него наиболее значимых с точки зрения риска причинения вреда требований. Также перспективно создание индивидуального проверочного листа, который будет формироваться автоматизированно с учетом характеристик конкретного объекта, в том числе учитывать его категорию риска и специфику деятельности. Такие чек-листы могут быть интегрированы в мобильное приложение «Инспектор» и использоваться в ходе очных и дистанционных контрольно-надзорных мероприятий.

Надеемся, что содержащиеся в докладе анализ мировых практик контрольно-надзорной и разрешительной деятельности и предложения по их возможному использованию в России найдут свое отражение в законодательстве и практической работе контролирующих органов.



В. Д. КАЗИКАЕВ

Председатель Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, член Бюро Правления РСПП

Представленный доклад нашего Комитета является необычным по своему содержанию. В этом году мы сосредоточились не на проблематике развития системы государственного контроля и надзора в Российской Федерации, а на международном опыте применения различных инструментов и механизмов контрольно-надзорной деятельности. Для этого у нас было несколько причин.

Во-первых, за прошедшие годы Правительством России с широким привлечением бизнес-сообщества проделана масштабная работа по модернизации системы государственного контроля и надзора в нашей стране. Закономерно возникает вопрос о путях дальнейшего развития контрольно-надзорной деятельности, а также о новейших мировых тенденциях в указанной сфере.

Второй аргумент связан с тем, что те «лучшие практики», на которые ориентировалась наша страна при проведении реформ в сфере государственного управления, по разным причинам утратили свою актуальность. Необходимо выработать собственный путь развития системы управления. А для этого крайне важно понимать достижения и ошибки, с которыми сталкиваются другие страны. Потому в нашем аналитическом обзоре мы концентрировались не на практике отдельных стран, а на изучении применения различных механизмов государственного контроля и надзора.

В периметр исследования мы включили инструменты, систематизирующие контрольно-надзорную деятельность: реестры видов государственного контроля, реестры обязательных требований и реестры контрольно-надзорных мероприятий. Также были рассмотрены инструменты профилактики, в том числе применение проверочных листов и развитие механизмов консультирования, а также инновационные инстру-

менты, внедрение которых широко обсуждается в нашей стране, — рейтингование бизнеса, репутационные статусы для предпринимателей и использование беспилотных летательных аппаратов в государственном контроле и надзоре.

Надеюсь, что полученные результаты нашей работы будут интересны не только идеологам реформы контрольно-надзорной деятельности и представителям отдельных контрольно-надзорных органов. Значительная часть предложений по адаптации мирового опыта к российским условиям адресована и предпринимательскому сообществу. Мировая практика показывает, что инструменты контроля должны быть удобны не только для контролирующих органов, но и для бизнеса, поскольку их применение позволяет выйти на новый уровень взаимодействия как с государством, так и между самими предпринимателями. Так, репутационные статусы служат сигналом о степени добросовестности не только для органов власти, но и для деловых контрагентов.

Потому в этот раз, в свете результатов нашего аналитического обзора, мы считаем особенно актуальной дискуссию о дальнейшем развитии системы государственного контроля и надзора в Российской Федерации и приглашаем всех желающих присоединиться к ней на площадке Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности.



А. И. ХЕРСОНЦЕВ

Статс-секретарь — заместитель министра экономического развития Российской Федерации

Одной из главных идей реформы контрольной деятельности, проводимой в 2020–2025 годах, было радикальное снижение проверок при максимальном уровне соблюдения обязательных требований. Иными словами — проверки не проводятся, но требования соблюдаются.

Статистика показывает уверенный тренд на пути достижения этой цели. Так, за 2025 год проведено 284,7 тыс. проверок — в 5 раз меньше, чем в 2019 году. Но в условиях кардинального сокращения проверочных мероприятий мы наблюдаем существенное снижение количества пожаров, аварий, случаев пищевых отравлений. При этом уровень восприятия гражданами защищенности со стороны государства за этот период имеет тенденцию последовательного роста по данным ежегодных социологических опросов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — на 18,6 процентного пункта с 2019 года.

В 2025 году заработали новые инструменты контроля, ранее интегрированные в систему законодательства о контроле в конце 2024 года и направленные на поощрение добросовестного бизнеса.

Во-первых, это механизм «инвестиции вместо штрафов», который дает возможность бизнесу заключить соглашение об устранении нарушений с контрольным органом при участии прокуратуры. Его суть — не закрывать рабочие места, если найдены серьезные нарушения, устранение которых требует капитальных материальных и временных затрат. В случае исполнения соглашения предусмотрено освобождение лица от административной ответственности и, соответственно, уплаты штрафа. Институт соглашений позволит добросовестным контролируемым лицам при устранении нарушений направлять средства на инвестиции вместо уплаты административных штрафов. В конце 2025 года механизм заработал де-факто, Ростехнадзор заключил первые два соглашения, которые были одобрены органами прокуратуры.

Во-вторых, система публичных оценок соблюдения обязательных требований. Теперь у органов контроля есть возможность присваивать публичные оценки тем, кто добросовестно соблюдает требования. Это дает бизнесу дополнительный стимул и конкурентное преимущество перед недобросовестными игроками. Гражданин будет выбирать более безопасный продукт, если уровень его безопасности подтвержден государственным органом, выполняющим надзорные полномочия.

Ключевые задачи по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности на 2026 год были сформулированы Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации — Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации Д. Ю. Григоренко. Приоритетными направлениями определены: дальнейшее внедрение искусственного интеллекта, оценка эффективности системы индикаторов, применяемых для

выявления факторов риска, а также использование при проверках дистанционных средств, таких как мобильное приложение «Инспектор» и беспилотная техника.

Контрольными (надзорными) органами должен быть обеспечен комплекс мер, который позволит:

- внедрить технологии искусственного интеллекта в ведомственные информационные системы;
- повысить эффективность проверок, проводимых на основании индикаторов риска, — провести анализ эффективности индикаторов риска и доработать те, что показывают эффективность ниже 75%;
- увеличить долю проверок при помощи беспилотных технологий в тех сферах контроля, где это возможно;
- существенно увеличить долю осуществляемых фотосъемок и видеозаписей при проведении проверок и профилактических мероприятий при помощи мобильного приложения «Инспектор».

Представленный Российским союзом промышленников и предпринимателей доклад «Мировой опыт применения механизмов контрольно-надзорной деятельности» имеет важное значение для развития перспективных инструментов контроля, которые начали активно использоваться и в России. Происходит апробация технологий искусственного интеллекта для целей контроля, что должно снизить риск субъективных ошибок и излишнего администрирования, повысить качество данных для принятия решений о проверках бизнеса. Успешное применение беспилотных систем для оптимизации процедур контроля ставит перед нами задачи по максимально широкому их внедрению. Отдельного внимания требует тема публичных оценок, которые призваны мотивировать бизнес к соблюдению требований через информирование граждан о состоянии на объектах. И в представленном докладе о практике применения данных инструментов контроля за рубежом мы можем почерпнуть полезный опыт.

Успешное внедрение новых инструментов не могло бы состояться без предварительного обсуждения их с предпринимательским сообществом, как это и произошло, в том числе на площадке РСПП. А подготовленный доклад о мировом опыте применения механизмов контроля формирует максимально конструктивный и продуктивный потенциал для таких дискуссий.

Рассчитываем более детально обсудить эти вопросы в рамках Недели российского бизнеса, проводимой под эгидой РСПП.

Вступление

Во вступлении мы ответим на два вопроса — что же является объектом анализа при исследовании международного опыта («чей опыт» или «какой опыт» мы изучаем) и можно ли что-то из обнаруженных результатов заимствовать для российской практики контрольно-надзорной деятельности.

Ключевой задачей любой работы по международным сопоставлениям является корректный выбор объекта сравнения. В случае же с такой обширной сферой, как контрольно-надзорная деятельность, эта задача становится практически неразрешимой.

Дело в том, что традиционный «страновой» подход оказывается неприменим в силу концептуальных глубинных различий между системами государственного управления, государственной службы, системами права, траекториями исторического развития, в которые оказываются вписаны отношения по поводу государственного контроля и надзора. Иными словами, никакой лучшей, эталонной или универсальной системы государственного контроля в мире нет и не может быть.

Как показано в докладе, даже такое базовое для нашей страны понятие, как «вид контроля», в мире практически не встречается. Однако это не означает, что государственная контрольная деятельность не структурируется на условные «атомарные» единицы. Несмотря на то что такое деление может быть весьма экзотическим (например, в Мексике обнаружено 1528 видов инспекций), оно поддается выявлению, изучению, сопоставлению с российской практикой и систематизации.

Поэтому в рамках масштабного исследования международного опыта нами было выделено 19 базовых инструментов (механизмов) организации или осуществления контрольно-надзорной деятельности. По каждому из них в международной практике, без ограничений по странам, выявлялись сутевые аналоги (часто имеющие даже другое наименование и регулирование) и анализировалась практика их применения. Мы пытались не только описать, как используется тот или иной инструмент

контроля, но и классифицировать модели применения этих механизмов в мировой практике.

В настоящем докладе, в силу ограниченности объема, представлены результаты анализа по девяти выделенным инструментам. Остальная часть работы будет опубликована дополнительно.

Что можно сказать об использовании международного опыта в российской практике?

Несмотря на разнообразие ситуаций, — какие-то инструменты плохо развиты в мире, но достигли значительной степени проработки и внедрения в России, другие, наоборот, активно применяются в мировой практике, но недоиспользованы в нашей стране, третьи практически не применяются в мире и лишь проектируются у нас, — можно выделить два блока выводов, встречающихся в той или иной форме практически в каждом нашем подразделе с интересными уроками для России.

Первый из них можно условно назвать модным сейчас термином «клиентоцентричность контроля». Суть этого блока предложений заключается в том, что инструменты государственного контроля должны быть удобны не только государственным контролирующим органам, но и предпринимателям и иным подконтрольным лицам.

Например, Единый реестр видов контроля может служить не только инструментом ограничения и структурирования государственных полномочий, но и справочным ресурсом, позволяющим предпринимателям понять виды государственного контроля, распространяющиеся на их деятельность. Реестр обязательных требований может не только помочь инспектору заполнить протокол контрольно-надзорных мероприятий (одновременно ограничивая его усмотрение), но и позволит предпринимателю в удобной форме подобрать обязательные требования, регулирующие его бизнес. Единый реестр контрольно-надзорных мероприятий может не только использоваться для обеспечения беспрецедентного уровня прозрачности

контрольной-надзорной деятельности, но и теоретически может помочь бизнесу в оценке состояния дел у контрагентов. Проверочный лист, написанный неказенным языком, может быть использован и для самопроверки.

Современная система управления контрольно-надзорной деятельности в стране сложилась как ответ на вызовы «хаотизации» государственного контроля, что подробно описано в книге «Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России»¹, изданной под редакцией А. Н. Шохина к 30-летию РСПП. Правительству России удалось выстроить прекрасный инструмент централизованного контроля, целеполагания и управления развитием, упорядочивания контрольной сферы. Следующий этап эволюции может быть связан с постепенным переходом от «модели контроля» к «модели сотрудничества», опирающейся на взаимное удовлетворение интересов бизнеса, а также государства и общества.

Второй блок соображений связан с необходимостью модернизации системы обязательных требований.

Ни одна из стран не ставит себе задачу за короткий срок «революционным путем» пересмотреть и отменить обязательные требования, предъявляемые к контролируемым лицам. Вместо этого выбираются механизмы мягких, постепенных, но неуклонных «эволюционных изменений».

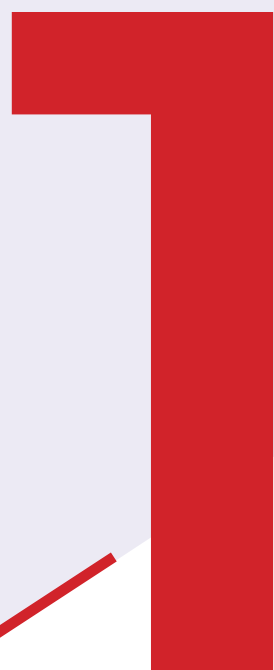
Суть этих инструментов состоит в распространении риск-ориентированного подхода и на сферу государственного регулирования, а не только правоприменительной практики.

Например, в проверочные листы можно включать только наиболее значимые с точки зрения риска причинения вреда требования, предусмотреть градацию нарушений (в баллах или в денежных единицах), позволяющую отделить малозначительные требования от более серьезных, возможно внедрение инструментов присвоения репутационных статусов и рейтингования на основе соблюдения наиболее важных положений правовой базы. Эти и другие способы «мягкого» ранжирования, а значит, и эволюции регулирования, подробно описаны в настоящем докладе.

В заключение отметим, что, хотя подавляющая (по объему текста) часть данного выпуска доклада представляет собой описание конкретных кейсов и обобщающих моделей международной практики организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, получается, что основное содержание доклада связано, как и в предыдущих полутора десятках выпусков тематических докладов Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, с перспективами развития системы государственного контроля и надзора в России².

1 Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность в России / С. М. Плаксин, В. Д. Казикаев, Д. Р. Алимпеев, А. В. Варварин, Н. Е. Дмитриева, А. В. Кнутов, А. В. Чаплинский. — М.: РСПП, 2021.

2 В докладе использованы иллюстрации, взятые с порталов органов государственной власти и органов местного самоуправления различных стран.



**«ЗАКОНЫ
О КОНТРОЛЕ»
МИРОВАЯ ПРАКТИКА**

Институт регулирования контрольно-надзорной деятельности занимает особое место в административном праве различных государств, что отражается как в издании специальных законов, так и в отраслевом регулировании с помощью подзаконных актов.

В абсолютном большинстве стран мира отсутствует единое (горизонтальное) регулирование контрольно-надзорной деятельности, при этом полномочия по проведению различных видов проверок регулируются отраслевым законодательством. Тем не менее в немалом количестве стран приняты единые нормативные правовые акты, на базовом уровне устанавливающие общие принципы организации и проведения инспекций, процедуры или стандарты проведения всех или большинства видов проверок в отношении хозяйствующих субъектов.

В целом мировая практика демонстрирует широкий спектр моделей: от жестко регламентированных процедурных кодексов, строго ограничивающих действия инспекторов, до общих деклараций о принципах надзора. Виды нормативных актов о контроле (надзоре) также разнообразны. Таки-

ми актами могут быть национальные законы, декреты, указы главы государства или даже источники партийного права (Китай).

Выбор модели институционализации зависит от множества факторов, включая правовую традицию страны (континентальное или общее право), уровень развития административного права, административно-территориальное устройство (унитарное или федеративное), размер экономики, степень развития гражданского общества и культуру правоприменения. В целом можно констатировать, что тенденция к большей институционализации инспекционной деятельности в большей степени проявляется в странах с переходной экономикой, что обусловлено влиянием международных организаций, стремлением улучшить бизнес-климат.

Важно отметить, что степень институционализации регулирования инспекционной деятельности сама по себе не определяет эффективность инспекционной системы. Ключевое значение имеет качество правового регулирования, профессионализм инспекторов, наличие механизмов подотчетности, баланс между защитой публичных интересов и правами проверяемых лиц.

1.1. Распространение, типовое содержание и модели «законов о контроле»

Для подготовки доклада авторы произвели поиск нормативных правовых актов, устанавливающих на базовом уровне общие требования к контрольно-надзорной деятельности, по всем странам мира (193 государства — члена ООН). В результате единые регулирующие акты инспекционной деятельности обнаружены в 46 странах.

**ЕДИНЫЕ РЕГУЛИРУЮЩИЕ АКТЫ
ИНСПЕКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОБНАРУЖЕНЫ**

В 46 СТРАНАХ

ИЗ 193 ИССЛЕДОВАННЫХ

Регулирование контрольно-надзорной деятельности (далее — КНД) указанных стран по форме можно классифицировать по следующим признакам:

1. По объему:
 - подробное регулирование (33 страны);
 - краткий или крайне декларативный характер (13 стран).
2. По предмету правового регулирования нормативного правового акта, в котором закреплены базовые положения, касающиеся контрольно-надзорной деятельности:
 - правовые положения об инспекционной деятельности оформлены в виде отдельного нормативного правового акта, полностью посвященного инспекционной деятельности (32 страны);
 - положения о проведении инспекций обобщены в национальных законах об административных процедурах, в которых инспекции

рассматриваются в качестве специфической административной процедуры, требующей дополнительно урегулирования (8 стран);

- базовые положения об инспекционной деятельности включены в нормативные правовые акты, посвященные регулированию предпринимательской деятельности (6 стран).

Предмет правового регулирования нормативного правового акта, закрепляющего положения об инспекционной деятельности, никак не влияет на содержание и объем регулирования. Например, крайне подробное регулирование может приводиться как в отдельных законах (Россия, Сербия и т. д.), так и в кодифицирующих актах о предпринимательской деятельности (Казахстан, Индонезия, Польша). Поэтому далее анализ универсального регулирования КНД будет проводиться без выделения данного признака.

Сведения о странах, в которых действует универсальное (горизонтальное) регулирование инспекционной деятельности (всего 46 стран), представлены в таблице 1.1 и на рисунке 1.1.

В таблице 1.2 указаны типичные вопросы, раскрывающиеся в регулирующих актах о КНД подробного характера (33 страны). В отношении каждого вопроса регулирования указана распространенность его раскрытия в национальных законах о КНД.

Отметка «очень часто» означает, что соответствующий вопрос регулирования отражен как минимум в половине детализированных нормативных актов КНД. Отметка «часто» указывает, что данный вопрос рассматривается примерно в каждом третьем или четвертом акте. Отметка «редко» применяется, если регулирование этого вопроса встречается не более чем в четверти национальных законов.

Таблица 1.1.

Страны с универсальным регулированием инспекционной деятельности

№	Страна	Регион	Название акта	Ссылка	Характер регулирования
1	Республика Беларусь	Восточная Европа	О повышении эффективности контрольно-надзорной деятельности (Указ Президента от 6 июня 2025 года № 227)	https://mshp.gov.by/ru/vk-ru/view/o-povyshenii-effektivnosti-kontrolnoj-nadzornoj-deyatelnosti-ukaz-prezidenta-ot-6-ijunja-2025g-227-9914/?ysclid=mgjicbiagf101375416	Подробный
2	Болгария	Восточная Европа	Закон об ограничении административного регулирования и административного контроля за хозяйственной деятельностью (202–01–85/09.12.2002)	https://lex.bg/laws/ldoc/2135468357	Краткий
3	Польша	Восточная Европа	Закон «О предпринимателях» (USTAWA z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiebiorcow)	https://lexlege.pl/prawo-przedsiębiorców/#pr-przedsiębiorców/rozdział-5-ograniczenia-kontroli-działalności-gospodarczej/12379/	Подробный
4	Республика Молдова	Восточная Европа	Закон Республики Молдова № 131/2012 «О государственном контроле»	https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=147705&lang=ru	Подробный
5	Российская Федерация	Восточная Европа	Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ	https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/	Подробный
6	Украина	Восточная Европа	Закон Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» № 877-V от 5 апреля 2007 года	https://ips.ligazakon.net/lzviewservice/document/fast/t070877?fullText=true&rnd=1211F1AE5A2F8EB090C34711DABDB092&versioncli=3-5-bot&lang=ua	Подробный

№	Страна	Регион	Название акта	Ссылка	Характер регулирования
7	Чехия	Восточная Европа	Закон о контроле (Кодекс контроля) (Zákon č. 255/2012 Sb. Zákon o kontrole (kontrolní řád))	https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-255#:~:text=Z%C3%A1kon%20%C4%8D,kontroln%C3%AD%20%C5%99%C3%A1d	Подробный
8	Велико-британия	Западная Европа	1. Закон «О регулировании и санкциях» 2008 года (Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008); 2. Кодекс регуляторов (Regulators' Code)	https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/15/contents	Подробный
9	Нидерланды	Западная Европа	Закон об общем административном праве BWBR0005537	https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2025-09-01/0	Подробный
10	Дания	Северная Европа	Закон о правовой определенности в применении администрацией принудительных мер и обязательствах по предоставлению информации № 442 от 9 июня 2004 года	https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2004/442	Подробный
11	Исландия	Северная Европа	Закон о правилах государственного надзора № 27 от 18 марта 1999 года	https://www.althingi.is/lagas/nuna/1999027.html	Краткий
12	Литва	Северная Европа	Закон Литовской Республики «О государственном управлении» (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas)	https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83679/jWpBqvZJLz	Подробный
13	Финляндия	Северная Европа	Административный кодекс (434/2003)	https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2003/434	Краткий
14	Эстония	Северная Европа	Закон «Об общей части Кодекса экономической деятельности» (2011 год)	https://www.riigiteataja.ee/akt/102012025026	Краткий
15	Албания	Южная Европа	Закон «Об инспекциях в Республике Албания» № 99/2024 (Ligj Për inspektimin në Republikën e Shqipërisë)	https://www.qbz.gov.al/eli/ligj/2024/09/12/99/ed9a9ac6-6408-4e0e-8a76-c4557dd0d2c1; q=10433	Подробный
16	Босния и Герцеговина	Южная Европа	1) Закон об инспекциях Федерации Боснии и Герцеговины («Službene novine Federacije BiH», broj 73/14; 10.09.2014); 2) Закон об инспекциях Республики Сербской («Sl. glasnik RS», br. 18/2020)	1) https://fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2014/zakoni/34h.htm ; 2) https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-inspekcijama-republike-srpske.html	Подробный
17	Греция	Южная Европа	Закон № 4512/2018 о мерах по осуществлению структурных реформ в рамках программ экономической перестройки и других положений (ст. 127–157)	https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/17737	Подробный
18	Испания	Южная Европа	Закон 39/2015 от 1 октября «Об общей административной процедуре органов государственного управления»	https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20241106&tn=0	Подробный
19	Италия	Южная Европа	Декрет «Об упрощении контроля за экономической деятельностью» № 103 от 12 июля 2024 года (DECRETO LEGISLATIVO 12 luglio 2024, n. 103 Semplificazione dei controlli sulle attività economiche)	https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto:2024-07-21;103-art6!vig	Подробный
20	Португалия	Южная Европа	Декрет-закон № 276/2007 «О правовом режиме деятельности административных инспекций» (Decreto-Lei n.º 276/2007 Regime jurídico da actividade de inspecção da administração directa e indirecta do Estado)	https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2007-107687493	Подробный

№	Страна	Регион	Название акта	Ссылка	Характер регулирования
21	Северная Македония	Южная Европа	Закон об инспекторском надзоре 102/2019	https://duinspektorat.mioa.gov.mk/sites/default/files/documents/Закон%20за%20инспекциски%20надзор%20%202019.pdf	Подробный
22	Сербия	Южная Европа	Закон «Об инспекционном надзоре» Sl. glasnik RS, br. 36/2015, 44/2018 — др. zakon i 95/2018	https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_inspekcijskom_nadzoru.html	Подробный
23	Словения	Южная Европа	Закон «Об инспекционном надзоре» № 56/02 от 28.6.2002 (Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN))	https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO3209	Подробный
24	Хорватия	Южная Европа	Закон «О государственном инспекторате» (Zakon o Državnom inspektoratu)	https://www.zakon.hr/z/298/zakon-o-drzavnom-inspektoratu	Подробный
25	Черногория	Южная Европа	Закон об инспекционном контроле № 39/2003	https://www.azlp.me/docs/zajednicka/zakoni/zakon-o-inspekcijskom-nadzoru.pdf	Подробный
26	Китай	Восточная Азия	Мнение Главного управления Государственного совета о строгом регулировании административных проверок, касающихся предприятий Гобанфа [2024] № 54	https://www.gov.cn/zhengce/content/202501/content_6996112.htm https://www.mem.gov.cn/fw/flfgbz/fg/202101/t20210122_416557.shtml	Краткий
27	Монголия	Восточная Азия	Закон Монголии от 3 января 2003 года «О государственном контроле и проверках» (ТӨРИЙН ХЯНАЛТ ШАЛГАЛТЫН ТУХАЙ)	https://legalinfo.mn/mn/detail/500	Подробный
28	Республика Корея	Восточная Азия	Рамочный закон об административных расследованиях, 2007 год	https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=42646&type=part&key=4#:-:text=Administrative%20investigations%20shall%2C%20in%20principle%2C,any%20of%20the%20following	Подробный
29	Казахстан	Центральная Азия	Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан»	https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854&pos=1;-8#pos=1;-8	Подробный
30	Кыргызстан	Центральная Азия	Закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»	https://proverka.gov.kg/ru/zakonodatelstvo/zakon-kyrgyzskoj-respubliki-o-porjadke-provedeniya-proverok-subektov-predprinimatelstva.html	Подробный
31	Таджикистан	Центральная Азия	Закон Республики Таджикистан «О проверке деятельности хозяйствующих субъектов» (ҚОНУНИ ҶУМҲУРИИ ТОҶИКИСТОН ДАР БОРАИ САНҶИШИ ФАЪОЛИЯТИ СУБЪЕКТҲОИ ХОҶАГИДОР)	https://mmk.tj/content/қонуни-ҷумҳурии-тоҷикистон-дар-бораи-санҷиши-фаъолияти-субъектҳои-хоҷагидор	Подробный
32	Узбекистан	Центральная Азия	Закон Республики Узбекистан 24 декабря 1998 года № 717-I «О государственном контроле деятельности хозяйствующих субъектов»	https://www.lex.uz/acts/1824	Подробный
33	Азербайджан	Западная Азия	Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 2013 года № 714-IVQ «О регулировании проверок, проводимых в области предпринимательства, и защите прав предпринимателей»; Закон Азербайджанской Республики от 20 октября 2015 года № 1410-IVQ «О приостановлении проверок в сфере предпринимательства»	https://continent-online.com/Document/?doc_id=31479309#pos=0;0	Подробный

№	Страна	Регион	Название акта	Ссылка	Характер регулирования
34	Армения	Западная Азия	Закон Республики Армения «О контрольных органах» (Տեսչական Սարսինների ՍԱՍԻՆ); Закон «Об организации и проведении проверок в Республике Армения» (ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆՈՒՄ ԱՏՈՒԳՈՒՄՆԵՐԻ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊՍԱՆ ԵՎ ԱՆՑԿԱՑՄԱՆ ՄԱՍԻՆ)	https://www.irtek.am/views/act.aspx?aid=78710 ; https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=205585	Подробный
35	Грузия	Западная Азия	Закон Грузии «О контроле предпринимательской деятельности» от 2001 года № 921-ІІS (საქართველოს კანონი სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ)	https://matsne.gov.ge/ka/document/view/15364?publication=55	Краткий
36	Вьетнам	Юго-Восточная Азия	Закон об инспекциях (Mục lục) Luật 11/2022 về Thanh tra	https://dazpro.com/law-11-2022-vietnam-on-inspection/	Подробный
37	Индонезия	Юго-Восточная Азия	Постановление Правительства Индонезии № 5 от 2021 года «Внедрение лицензирования бизнеса на основе оценки рисков» (Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 5 Tahun 2021 «Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko»)	https://peraturan.bpk.go.id/Details/161835/pp-no-5-tahun-2021	Подробный
38	Ангола	Центральная Африка	Указ Президента № 170/13 «Правовые основы инспектирования, аудита и контроля деятельности органов и служб прямого и косвенного государственного управления»	https://angolex.com/paginas/decreto-presidencial/regime-juridico-da-atividade-de-inspeccao-auditoria-e-fiscalizacao-dos-orgaos-e-servicos-do-estado.html#:~:text=Decreto%20Presidencial%20n.%C2%BA%20170%2F13%20,Directa%20e%20Indirecta%20do%20Estado	Краткий
39	Камерун	Центральная Африка	Декрет № 2014/2379/PM от 20 августа 2014 года «Об установлении порядка координации проверок предприятий, классифицируемых как опасные, вредные или неудобные»	https://spm.gov.cm/site/sites/default/files/Decret-N_2379-PM.pdf	Краткий
40	Конго	Центральная Африка	Décret n° 2022-1855 du 12 octobre 2022	https://www.sgg.cg/JO/2022/congo-jo-2022-10-sp.pdf	Краткий
41	Эфиопия	Восточная Африка	Прокламация «О коммерческой регистрации и лицензировании бизнеса» № 980/2016	https://www.motri.gov.et/sites/default/files/resource/proclamation-no-980_2016.pdf	Краткий
42	Мексика	Центральная Америка	Федеральный закон об административной процедуре (ley federal de procedimiento administrativo)	http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo34.html	Краткий
43	Боливия	Южная Америка	Верховный указ № 27113 от 23 июля 2003 года, регулирующий положения Закона № 2341 от 23 апреля 2002 года об административной процедуре Боливии Decreto Supremo N° 27113 de 23 de julio de 2003, reglamenta el Reglamento de la Ley N° 2341 de 23 de abril de 2002 del procedimiento administrativo, Bolivia	https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-27113.html	Краткий
44	Перу	Южная Америка	Общий административно-процессуальный закон TUO de la Ley 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General)	https://lpderecho.pe/ley-procedimiento-administrativo-27444/	Подробный
45	Эквадор	Южная Америка	Código orgánico administrativo coa (Oficio No. SAN2017-0403)	https://palora.gob.ec/wpfd_file/codigo-organico-administrativo-coa/	Краткий
46	Австралия	Австралия и Новая Зеландия	Закон о регулирующих полномочиях (стандартные положения) 2014 года (Regulatory Powers (Standard Provisions) Act 2014)	https://www.legislation.gov.au/C2014A00093/2021-09-01/2021-09-01/text/original/pdf	Подробный

Рисунок 1.1.

Страны, в которых действует универсальное (горизонтальное) регулирование инспекционной деятельности

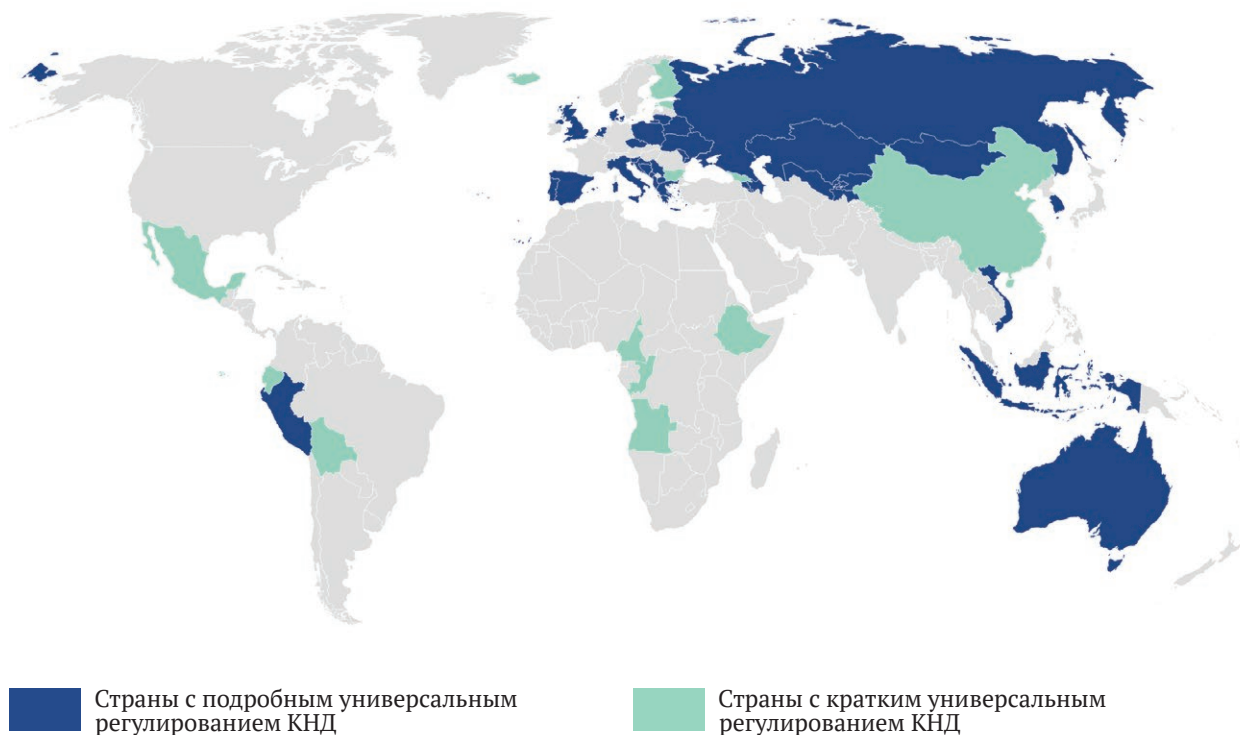


Таблица 1.2.

Типичные вопросы регулирования КНД, раскрываемые в национальных законах

№	Вопрос регулирования	Частота регулирования	Комментарии и примеры
I. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСПЕКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ			
I.1. Статус и полномочия инспекторов			
1	Правовой статус инспекторов	Часто	В отличие от России, во многих странах мира, особенно балканских, значительный объем нормативно-правового материала посвящен регламентации правового статуса инспектора. В актах описаны квалификационные требования к инспекторам, включая образование и опыт работы; гарантии независимости деятельности; их полномочия и компетенция, требования к проведению экзамена для вступления в должность инспектора
2	Удостоверения и служебные знаки инспекторов	Часто	Удостоверения и служебные знаки являются не только формальными атрибутами статуса инспектора, но выполняют утилитарную функцию идентификации инспектора при начале контрольного-надзорного мероприятия. Поэтому положения, касающиеся указанного вопроса, есть почти во всех рассмотренных актах о КНД
3	Права и обязанности инспекторов	Очень часто	Практически все нормативно-правовые акты (далее — НПА) содержат в себе перечисление прав и обязанностей инспектора, однако цели такого перечисления различны. Так, в актах постсоветской модели целью является ограничение возможностей инспектора и защита прав бизнеса, тогда как в актах балканской модели и модели рамочной оптимизации оно направлено на расширение возможности инспектора проводить КНМ и принимать меры реагирования

№	Вопрос регулирования	Частота регулирования	Комментарии и примеры
4	Основания для отвода инспектора и конфликт интересов	Редко	Поскольку в некоторых моделях организации КНД инспектор обладает большим количеством полномочий и значительной свободой усмотрения, его объективность приобретает дополнительное значение. По этой причине в отдельных законах предусмотрены основания для отвода инспекторов вследствие конфликта интересов. К примеру, в Португалии инспекторам запрещено проводить любые проверки или принимать дисциплинарные меры в службах, органах и компаниях, где их родственники или свойственники любой степени по прямой линии или до 3-й степени по боковой линии выполняют любые функции или предоставляют услуги
5	Правовая защита инспекторов (возмещение расходов на правовую помощь при судебных разбирательствах)	Редко	Выполнение контрольных функций непосредственно затрагивает права и интересы контролируемых лиц, вследствие чего они нередко обращаются в суд за защитой своих прав. В некоторых странах (Хорватия, Португалия) инспектору возмещаются издержки за участие в судебных процессах, например оплата услуг адвоката и расходы на проезд до места заседания суда
1.2. Координация и взаимодействие			
6	Вертикальная координация между инспекционными органами	Часто	Вертикальная координация контрольно-надзорных органов (далее — КНО) наиболее часто осуществляется путем создания координационного органа, отвечающего за основные направления развития системы КНД. Среди функций таких органов встречаются: составление или проверка и одобрение планов инспекций; определение и разграничение полномочий конкретных КНО; определение проблем правоприменения; информационное обеспечение деятельности инспекций
7	Горизонтальное сотрудничество инспекционных органов	Редко	В отличие от вертикального, горизонтальное сотрудничество между КНО встречается гораздо реже. Оно необходимо для проведения так называемых комплексных или совместных проверок, когда два или более КНО совместно осуществляют контроль в соответствии со своей компетенцией. Кроме того, горизонтальное сотрудничество может заключаться и в обмене информацией. К примеру, в Чехии и Греции существует обязанность КНО предоставлять данные и документы, в случае если они необходимы другому КНО для осуществления контроля. В ряде стран, в случае если инспектору стало известно о неподконтрольных ему нарушениях обязательных требований, на него возлагается обязанность сообщать о таких фактах иным КНО, в компетенцию которых входит соответствующий контроль
8	Исключение дублирования инспекций	Часто	Многие законы акцентируют внимание на том, что каждый КНО должен обладать собственной компетенцией на проведение проверок. К примеру, во Вьетнаме разработаны детальные правила урегулирования ситуаций дублирования полномочий. Так, в случае если руководители КНО на первом этапе самостоятельно не могут определить, какой из органов должен проводить проверку, этот вопрос передается на разрешение Генеральному правительственному инспектору
9	Запрос содействия полиции	Редко	В законах Хорватии, Словении, Черногории и Сербии отдельно отмечена возможность инспектора обратиться за помощью в полицию не только в случае уже оказанного сопротивления при проведении проверки, но и при наличии обоснованных опасений в том, что такое сопротивление будет оказано
1.3. Оценка и регулирование			
10	Риск-ориентированный подход (далее — РОП)	Часто	Несмотря на значительную распространенность, необходимость применения РОП упоминается только в 16 базовых НПА о контроле. Отсутствие законодательного закрепления риск-ориентированного подхода не указывает на неиспользование его на практике, однако может свидетельствовать об отсутствии системного и единообразного применения РОП для всех видов контроля
11	Применение проверочных листов (чек-листов)	Часто	Проверочные листы являются распространенным инструментом проведения инспекций. Отдельно следует отметить, что законодательство некоторых стран прямо предписывает контрольным органам включать в проверочные листы не все требования, а только наиболее значимые, нарушение которых имеет грубый характер и ведет к рискам причинения вреда. Проверка требований, не включенных в проверочные листы, не должна допускаться. Такой подход с разной степенью жесткости прописан в законодательстве некоторых постсоветских стран (Казахстан, Таджикистан, Азербайджан, Армения)
12	Публичные статусы субъектов предпринимательской деятельности (оценка добросовестности контролируемых лиц)	Редко	В базовых НПА почти не встречаются требования публичной оценки предпринимателей по результатам КНМ. Однако, к примеру, инспекции в Сербии обязаны публиковать на своем веб-сайте списки поднадзорных субъектов, достигших наивысшей степени соответствия закону и другим НПА, а также списки субъектов, совершенно не достигших соответствия закону и другим нормативным актам

№	Вопрос регулирования	Частота регулирования	Комментарии и примеры
13	Оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности	Часто	Некоторые законы, в частности законы стран с постсоветской системой регулирования КНД, в базовый закон о КНД Греции, содержат в себе правила оценивания эффективности КНО. Нередко такая оценка осуществляется координационным органом по определенным в законе показателям эффективности, однако на КНО возлагается обязанность по составлению отчетов о собственной деятельности

II. ВИДЫ И ФОРМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

II.1. Классификация контрольных (надзорных) мероприятий

14	Описание видов контрольных (надзорных) мероприятий	Очень часто	Почти во всех, даже самых кратких изученных НПА встречается перечисление видов проводимых проверок. Помимо повсеместно известных плановых и внеплановых проверок, в государствах встречаются комплексные, повторные (перепроверки по жалобам контролируемых лиц), проверки со взаимодействием (полевые) и без взаимодействия (стационарные), а также проверки исполнения предписаний
15	Плановые контрольные мероприятия	Часто	<p>Указание на наличие плановых проверок встречается почти во всех законах о КНД. В России планы проверок содержат в себе только информацию о том, когда и по какому виду контроля будут проверяться те или иные контролируемые лица. В то же время в мире (Сербия, Словения, Греция, Вьетнам) распространена практика, когда в планы, помимо этой информации, включаются основные направления деятельности КНО, показатели их эффективности, основные цели, задачи, области и даже территории приоритетного внимания в плановом периоде. В результате план контроля становится не просто перечнем будущих КНМ, а программой деятельности КНО.</p> <p>Не во всех случаях плановым периодом является год. В Казахстане планы составляются на полгода, в Киргизии по усмотрению КНО планы могут быть квартальные или годовые</p>
16	Комплексные проверки	Часто	В целях сокращения времени, потраченного на контакт предпринимателя с КНО, могут назначаться комплексные (совместные) проверки. Этот механизм позволяет одновременно проводить проверки нескольких видов обязательных требований сразу, однако требует большей координации контрольных органов. В некоторых случаях в законах уточняется, что контролируемые лица вправе отказаться от проведения комплексной проверки одновременно несколькими КНО. Тогда проводятся отдельные проверки в обычном порядке
17	Повторные проверки	Редко	<p>Достаточно редко законодательство предусматривает возможность проведения повторных проверок по одним и тем же поводам. Например, закон Вьетнама предусматривает, что повторная проверка проводится при наличии одного из следующих оснований:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ в ходе проверки допущено грубое нарушение порядка и процедур; ▪ допущена ошибка в применении закона при вынесении заключений проверки; ▪ содержание выводов проверки не соответствует доказательствам, собранным в ходе проверки; ▪ лицо, проводящее проверку, умышленно фальсифицировало материалы дела либо умышленно сделало незаконный вывод; ▪ имеется признак серьезного нарушения проверяемого объекта, который еще не был полностью выявлен в ходе проверки
18	Проверка жилых помещений	Редко	<p>В некоторых законах отдельно регламентирован порядок проведения проверок в жилых помещениях. Так, в Чехии инспектор вправе входить в жилые помещения только в случае, если жилые помещения используются для осуществления предпринимательской или иной экономической деятельности либо если проверка проводится с целью устранения сомнений относительно использования жилых помещений для этих целей и если иным способом цель проверки не может быть достигнута. Собственники или пользователи указанных помещений обязаны предоставить инспектору доступ. Формально на это не требуется санкция суда.</p> <p>Конституционный суд Чехии рассматривал конституционность данного положения. Наиболее значимое решение было вынесено в 2017 году¹. Суд пришел к выводу, что вход инспектора в жилище, используемое для предпринимательства, без согласия жильца является конституционно допустимым при соблюдении принципов пропорциональности и необходимости.</p> <p>В других странах (Хорватия, Республика Сербская, Сербия, Словения) подобное полномочие предусмотрено только в случае наличия санкции суда</p>

1 Pl.US2/17 от 18. 7. 2017 313/2017 Sb. № 125/86 Sb. НУ 131 // Ústavního soudu České republiky [Электрон. ресурс]. URL: https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-2-17_1 (дата обращения: 01.11.2025).

№	Вопрос регулирования	Частота регулирования	Комментарии и примеры
19	Проверка незарегистрированных объектов (теневой экономической деятельности)	Редко	<p>Законы ряда балканских стран предусматривают специальные процедуры инспекционного реагирования в отношении незарегистрированных субъектов, которые ведут деятельность без обязательной регистрации или разрешения.</p> <p>Например, в Сербии проведение проверки в отношении незарегистрированного субъекта возможно без предварительного уведомления и предписания, а объем проверки определяется инспектором самостоятельно, исходя из обстоятельств. В случае подозрения, что лицо действует как незарегистрированный субъект или не выставляет счета-фактуры, допускается проведение контрольной закупки для получения доказательств, когда обычными способами доказательства получить невозможно.</p> <p>Сербские и хорватские инспекторы вправе проводить проверки, даже если невозможно установить лицо, которому принадлежит объект контроля. Для этого по месту проверки оставляется приглашение заинтересованным лицам явиться к инспектору для участия в проверке с указанием даты и времени ее проведения. При неявке заинтересованных лиц инспекционный надзор осуществляется в присутствии любого иного лица, находящегося на месте проверки</p>

II.2. Профилактические меры

20	Информирование и консультирование контролируемых лиц о требованиях законодательства	Часто	Базовые законы часто устанавливают обязанность по информированию поднадзорных субъектов. Такое информирование может осуществляться в разных формах: публикация информации на официальных сайтах, проведение очных консультаций с предпринимателями, обязанность письменно отвечать на вопросы контролируемых лиц, организация горячих линий. К примеру, в Великобритании регулирующие органы обязаны публиковать руководства по применению санкций, которые они вправе налагать на контролируемых лиц
21	Освобождение от ответственности при следовании официальным разъяснениям	Часто	Во многих базовых законах предусмотрена норма, освобождающая предпринимателя от ответственности в случае выполнения официальных разъяснений требований, даже если впоследствии такие разъяснения будут признаны противоречащими закону
22	Профилактические визиты	Редко	Несмотря на то что в мировой практике широко распространены очные визиты на предприятия как форма информирования предпринимателей, особое внимание организации профилактических визитов уделяется только в странах с постсоветской моделью регулирования КНД. К примеру, в Казахстане подробно описаны основания назначения профилактических визитов с посещением субъекта предпринимательства, а также порядок выдачи предписаний и назначения мер оперативного реагирования

III. ПРОЦЕДУРНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОВЕДЕНИЯ ИНСПЕКЦИЙ

III.1. Подготовка и планирование

23	Решение о проведении контрольно-надзорного мероприятия (процедуры принятия и оформления)	Очень часто	Почти все рассмотренные законы предусматривают, что проверка должна проводиться в соответствии с принятым решением уполномоченным вышестоящим должностным лицом. Большинство законов устанавливают требования к содержанию такого решения (административного акта)
24	Уведомление о проведении инспекции	Очень часто	В большинстве законов установлена обязанность КНО уведомлять предпринимателя о предстоящей проверке. Тем не менее степень строгости таких норм различна. Так, в законах постсоветской модели существуют жестко ограниченные перечни оснований, освобождающие КНО от обязанности по уведомлению, тогда как в большинстве иных стран инспектор вправе самостоятельно решать, не помешает ли уведомление успешно провести проверку
25	Рассмотрение жалоб на предпринимателей и принятие решений о внеплановых проверках	Часто	Весьма часто законы о КНД регулируют порядок рассмотрения жалоб, поступивших в контрольный орган на контролируемых лиц. Общим местом в таких законах является положение о том, что контрольный орган не обязан проводить инспекции по любой поступившей к нему жалобе. Инспектирующие органы должны оценить комплекс факторов при принятии решения о целесообразности проверки: повторяемость обращений, степень и достоверность угрозы, а также требования законодательства, и лишь после этого могут инициировать проверку. Анонимные или необоснованные жалобы обычно не служат основанием для инспекций, кроме случаев, затрагивающих общественный интерес или если в них указана информация о неминуемом вреде. Также часто указывается, что единичные жалобы должны учитываться при планировании последующих проверок

№	Вопрос регулирования	Частота регулирования	Комментарии и примеры
III.2. Процедура проведения			
26	Допустимое время проведения инспекции на объекте	Часто	<p>Во многих законах устанавливается возможность проводить проверки в нерабочее время предприятия при наличии оснований. К примеру, в Республике Корея полевое расследование (выездная проверка) не может проводиться до восхода или после захода солнца, кроме следующих случаев:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ если получено согласие лица, в отношении которого ведется проверка (включая его агента или менеджера); ▪ если проверка проводится в рабочее время офиса, места осуществления деятельности и т. д.; ▪ если иным образом невозможно достижение целей расследования или установление того, нарушает ли лицо, в отношении которого проводится расследование, какой-либо закон или подчиненный нормативный акт
27	Предельные сроки инспекции	Часто	Законодательство часто ограничивает срок, в течение которого КНО вправе осуществлять проверку. Такое ограничение позволяет избежать излишне длинных проверок, препятствующих нормальной хозяйственной деятельности
28	Порядок отбора проб и образцов	Часто	Во многих базовых законах предусмотрено такое полномочие инспектора, как отбор проб и образцов. Хотя подобная практика является распространенной, ее реализация в различных странах имеет существенные различия и специфику. Например, в Черногории контролируемое лицо не вправе оспаривать результаты исследования взятой пробы, если ранее оно при отборе проб не ходатайствовало об одновременном взятии второй пробы для проведения контрольного анализа в случае несогласия с первым результатом
29	Проверка объектов третьих лиц	Редко	В балканских странах и Республике Корея законодательство разрешает инспекторам получать доступ в здания и помещения третьих лиц, не являющихся субъектом проверки, если контролируемое лицо осуществляет в них свою деятельность или там находятся его вещи, являющиеся предметом проверки. В Нидерландах подобная мера возможна только по истечении 48 часов с момента уведомления третьего лица
III.3. Документооборот			
30	Цифровые системы КНД	Часто	В балканских странах, в Греции, в постсоветских странах, а также в Индонезии законы о КНД предусматривают создание информационных систем в целях автоматизации процедур контроля и учета проверок. В некоторых случаях предусмотрено, что отсутствие регистрации проверки в информационной системе влечет ее недействительность или контролируемое лицо вправе отказать в доступе на объект контроля
31	Протоколы осмотра и акты проверки (оформление результатов инспекционной деятельности)	Очень часто	В большинстве стран существует необходимость оформления протоколов осмотра и актов проверки, однако требования отличаются в зависимости от государства. В Финляндии инспектор самостоятельно составляет отчет и предоставляет его только контролируемому лицу, тогда как в Мексике подробный протокол обязательно составляется в присутствии двух свидетелей, предложенных лицом, в отношении которого проводилась проверка, или лицом, проводившим ее, если первое отказалось их представить
IV. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ КОНТРОЛИРУЕМЫХ ЛИЦ			
32	Права и обязанности контролируемых лиц	Очень часто	Большинство рассмотренных законов предусматривают стандартный перечень прав и обязанностей контролируемых лиц. Например, к обязанностям относятся содействие инспектору в проведении проверки, предоставление документов и сведений по требованию. В некоторых законах предусматривается обязанность предоставить инспектору рабочее место на время проверки
33	Конфиденциальность информации, полученной при проведении инспекции	Часто	Во многих законах устанавливается обязанность проверяющего сохранять конфиденциальность в отношении сведений, которые им стали известны при исполнении своих обязанностей. Например, в Португалии нарушение профессиональной тайны может повлечь за собой применение дисциплинарной, гражданско-правовой или уголовной ответственности
34	Распределение издержек на проведение контрольно-надзорных мероприятий	Часто	Обычно в странах, где существует распределение издержек на проведение КНМ, КНО вправе взыскать издержки на проведение КНМ только в случае обнаружения нарушений и обычно только в части затрат на лабораторные исследования отобранных проб и образцов веществ

№	Вопрос регулирования	Частота регулирования	Комментарии и примеры
35	Обжалование действий инспекторов и решений инспекционных органов	Очень часто	В большинстве актов, кроме актов административно-процедурной модели, где оспаривание происходит в рамках общей административной процедуры, предусматривается возможность обжалования действий инспекторов и решений КНО

V. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

36	Административные меры по результатам контрольно-надзорных мероприятий	Очень часто	Большинство законов перечисляет возможные административные меры, которые могут быть приняты по результатам КНМ. Порядок применения таких мер имеет значительные отличия в зависимости от конкретной страны. К примеру, в Черногории и Греции инспекторы вправе самостоятельно приостанавливать деятельность предприятия и изымать товары, тогда как в Молдавии и Австралии подобные меры требуют санкции суда или руководителя КНО
37	Лестница эскалации мер воздействия (градация ответственности в зависимости от поведения контролируемого лица)	Редко	В некоторых странах (Италия, Польша, Хорватия, Сербия) при выявлении нарушения контролируемое лицо не сразу привлекается к ответственности. Исходной мерой является предупреждение и выдача предписания, а финансовая или ограничительная санкция применяется лишь в случае неисполнения таких предписаний или при выявлении тяжких нарушений, представляющих непосредственную угрозу. В случае если контролируемое лицо своевременно выполнит предписание, оно будет освобождено от оплаты штрафа и иных мер ответственности
38	Штрафные санкции за противодействие инспекции	Редко	В некоторых законах о КНД устанавливаются фиксированные штрафы за противодействие проведению инспекции (отказ в допуске на объект, непредставление документов, невыполнение требований предписания). Ответственность может устанавливаться напрямую в законе о КНД, если в стране отсутствует единый кодекс об административных правонарушениях или иной специальный закон об административной ответственности, в том числе если ответственность не установлена в отраслевых законах отдельно для соответствующих сфер КНД
39	Скидки по штрафам при отказе от обжалования	Редко	В некоторых законах о КНД устанавливаются специальные правила предоставления льгот (скидок) по уплате наложенного инспектором штрафа, если лицо согласится оплатить его добровольно и откажется от последующего обжалования наложенного наказания. В противном случае контролируемое лицо должно будет пройти процедуру административного или судебного рассмотрения с последующей уплатой штрафа в полном размере. Например, в законе Испании об общей административной процедуре органов государственного управления указано, что в случае, когда санкция носит исключительно денежный характер, орган, уполномоченный рассматривать дело, применяет скидки не менее чем на 20% от суммы предлагаемой санкции. Эти скидки должны быть указаны в уведомлении о начале процедуры, и их действие будет зависеть от отзыва или отказа от любого административного иска или обжалования санкции

Анализ содержания актов, *подробно* регулирующих КНД в 33 странах мира, позволяет определить следующие модели регулирования:

- постсоветская (11 стран: Россия, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан, Армения, Республика Беларусь, Республика Молдова, Украина; Монголия — условно);
- балканская (8 стран: государства Балканского полуострова: Албания, Босния и Герцеговина, Северная Македония, Сербия, Хорватия, Черногория, Словения и одна страна из другой части света, но с похожим регулированием — Вьетнам);
- административно-процедурная модель (5 стран: Дания, Испания, Нидерланды, Литва, Перу);
- модель рамочной оптимизации КНД (8 стран: Великобритания, Греция, Пор-

тугалия, Италия, Польша, Чехия, Австралия, Южная Корея).

Деление моделей универсального правового регулирования контрольно-надзорной деятельности осуществлено исходя из следующих факторов:

1. Особенности системы организации КНД:

- степень институализации КНД в законодательных актах;
- фокус на защите прав бизнеса;
- уровень координации КНД;
- описание риск-ориентированного подхода в регулирующих актах;
- определение статуса и полномочий инспекторов;
- наличие механизмов сдерживания КНД и степень их жесткости.

2. Детальность процедурного регулирования КНД.

Рисунок 1.2.

Степень детальности регулирования системы организации КНД и процедур КНД в рамках различных правовых моделей



На рисунке 1.2 условно обозначена степень детальности регулирования общеорганизационных вопросов КНД (системы организации КНД и процедур КНД). Оси графика демонстрируют глубину регулирования соответствующих вопросов: от слабой регламентации (краткой или декларативной) до сильной (подробное регулирование с нормами прямого действия и описанием различных правовых механизмов).

Регулирование инспекционной деятельности в Индонезии не укладывается в перечисленные модели и основывается на комплексном подходе к регулированию разрешительной и контрольно-надзорной функции в одном акте.

Система организации проверок в этом государстве, как и во многих других, основывается на риск-ориентированном подходе, однако категория риска в Индонезии влияет не только на частоту проверок, но и на порядок регистрации бизнеса. Так, в государстве все объекты предпринимательства разделяются на пять категорий.

Предприятиям низкого риска для начала работы требуется получить только ре-

гистрационный номер предприятия — NIB (*Nomor Induk Berusaha*). Он будет подтверждать правомерность ведения бизнеса и соответствие необходимым требованиям. Предприятиям средненизкой категории риска, помимо получения NIB, нужно иметь сертификат стандартов (*Sertifikat Standar*), выданный на основе самодекларации. Процедура начала ведения деятельности для компаний средневысокой категории риска отличается от предыдущей тем, что сведения, указанные в сертификате стандартов, подлежат последующей верификации со стороны государства путем получения дополнительного проверенного сертификата. Предприятия высокой категории риска вправе начинать деятельность только после получения специального разрешения от правительства.

Таким образом, в Индонезии система КНД не «оторвана» от разрешительной системы: их единство логично объясняет наличие обязательных требований к бизнесу. Кроме того, базовый закон о КНД этой страны состоит из общей и особенной части: в первой описаны правила и принципы, применимые ко всем видам контроля, а во второй — отраслевые нормы, регули-

рующие отдельные сферы, в которых осуществляется контроль (всего 16 сфер регулирования, таких как морской и рыболовный секторы, аграрный сектор, сектор охраны окружающей среды и лесного хозяйства, торговый сектор, транспортный сектор, сектор туризма и т. д.).

Перед описанием каждой модели регулирования КНД в отдельности важно на-

помнить, что, как любые системы классификаций в общественных науках, классификация стран по моделям регулирования КНД имеет условный характер. Конкретные законы являются уникальными и ряд особенностей могут отсылать их к другим системам регулирования. Однако их отнесение к той или иной модели осуществлялось по доминирующим признакам.

1.2. Постсоветская модель регулирования КНД

Законы большинства постсоветских стран демонстрируют значительное сходство в структуре, принципах и механизмах регулирования контрольной деятельности, несмотря на различия в правовых системах и терминологии. Бывшие союзные республики СССР, а также отдельные страны, находившиеся под его влиянием, в силу схожести унаследованных проблем государственного управления ставят перед собой аналогичные цели принятия законов о КНД и поэтому используют похожие методы и принципы регулирования. Исключением являются только прибалтийские страны и Грузия, выбравшие путь евроинтеграции и потому заимствующие подходы к регулированию стран ЕС.

Большее значение, чем в иных моделях, при выборе целей регулирования **в рамках постсоветской модели отдается обеспечению прав и законных интересов предпринимателей, предотвращению необоснованного вмешательства в их деятельность, повышению ответственности и открытости контролирующих органов, ограничению оснований для проведения КНМ.**

Законодательство стран в рамках постсоветской модели базируется на следующих схожих принципах.

Принципы защиты бизнеса:

- презумпция добросовестности субъектов предпринимательства;
- приоритет прав предпринимателей при неоднозначном толковании законодательства;
- невмешательство в законную деятельность субъектов хозяйствования;

- недопустимость дублирования контроля разными органами по одному вопросу.

Принципы организации контроля:

- риск-ориентированный подход — учет степени риска при планировании проверок;
- открытость и прозрачность деятельности контролирующих органов;
- ведение учета всех контрольных (надзорных) мероприятий в специальных информационных системах;
- системность контрольной деятельности.

Законодательство в рамках рассматриваемой модели выделяет схожие виды контрольных мероприятий. Плановые (регулярные) проверки проводятся по утвержденным планам с обязательным уведомлением. Внеплановые проверки проводятся по конкретным основаниям (жалобы, обращения, угроза жизни или здоровью). По форме, как правило, выделяются документарные проверки (по месту нахождения КНО) и выездные проверки по месту деятельности субъекта.

В рамках постсоветской модели большое внимание уделяется риск-ориентированному контролю, регулирование которого производится на более детальном (процедурном) уровне, чем в иных моделях, где данный принцип может просто декларироваться в базовом законе, а детали подхода разрабатываются самими КНО. В постсоветских странах часто устанавливаются конкретные категории риска, на которые подразделяются объекты контроля. Обычно предусматривается три ка-

тегории риска: высокий, средний и низкий (Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Азербайджан, Армения, Монголия). Исходя из категорий риска ранжируется периодичность планового контроля.

Механизмы сдерживания КНД от избыточных проверок бизнеса формулируются в законах постсоветской модели в наиболее жесткой форме и накладывают на КНО наибольшие ограничения на проведение КНМ по сравнению с законами иных моделей регулирования. В качестве метода сдерживания КНД распространено применение мораториев на проверки (Казахстан, Азербайджан, Армения, Таджикистан, Киргизия). Плотность контроля в постсоветском регулировании КНД в целом ниже, чем в других моделях, где требования по периодичности чаще всего вообще не устанавливаются или же она гораздо выше, чем в постсоветских странах. Например, в Италии объекты с низким риском должны проверяться не чаще чем один раз в год, а в постсоветских странах такие объекты могут вообще не подлежать плановому контролю (Россия) или проверяться не чаще чем один раз в 5 лет (Киргизия, Таджикистан, Армения).

Законодательство постсоветских стран в сфере КНД предусматривает довольно развитую систему процедурных гарантий для проверяемых лиц, таких как:

- обязательное уведомление о плановой проверке заблаговременно;
- регистрация всех проверок в единой информационной системе и невозможность проведения КНМ без такой регистрации (в том числе право контролируемых лиц не допустить инспекторов до проверки без регистрации);
- проведение проверок только в рабочее время субъекта контроля с обязательным присутствием руководителя или уполномоченного представителя проверяемого лица;
- ограничение предельных сроков проведения проверки.

Национальное законодательство может предусматривать те или иные исключения из этих правил, но в общем случае они должны соблюдаться неукоснительно. Для того чтобы указанные правила не нару-

шались, некоторые страны устанавливают последствия их нарушения в виде недействительности результатов проверки при грубых нарушениях процедуры (Киргизия, Казахстан, Белоруссия, Россия). В Белоруссии все нарушения установленного порядка назначения проверки являются основанием для признания проверки незаконной. В Казахстане из-за грубых нарушений недействительными могут быть признаны результаты не только проверки, но и профилактического контроля. В регулирующих актах иных моделей не удалось обнаружить аналогичные примеры признания незаконными результатов контроля, проведенного с грубыми нарушениями.

В последние годы в регулировании постсоветских стран все большее внимание уделяется профилактике. Хотя акцент на том, что целью государственного контроля является не наказание, а обеспечение соблюдения требований, характерен для большинства государств, институт профилактики на постсоветском пространстве имеет свои особенности.

Если в иных странах законодательное регулирование профилактики ограничивается лишь закреплением этого принципа, возложением на контрольные органы обязанности информировать и консультировать бизнес по вопросам соблюдения требований, а также, в отдельных случаях, запретом на применение санкций до предоставления возможности устранить нарушения, то в некоторых постсоветских государствах регулирование пошло дальше. Здесь были предусмотрены переходные формы между консультированием и проверкой. В России это обязательный профилактический визит, в Белоруссии — мониторинг, в Казахстане — профилактический контроль с посещением. Подобная форма в иных моделях регулирования КНД обнаружена еще только в двух странах: служебные консультативные визиты в Сербии и официальные консультативные визиты в Боснии и Герцеговине (Республика Сербская).

Эти формы контроля позволяют по их итогам выдавать предписания о соблюдении требований, однако контрольные органы не вправе применять меры ответственности, такие как штрафы или приостановление деятельности.

1.3. Балканская модель регулирования КНД

Большинство балканских стран приняли специальные законы об инспекционном надзоре, устанавливающие единую правовую основу для деятельности всех или большинства инспекций. Во многом балканская модель регулирования схожа с постсоветской. В частности, две модели близки по уровню детализации регулирования процедур осуществления КНД, а также по стремлению к цифровизации процессов КНД и учета надзорных мероприятий в единой системе.

Однако **балканская модель регулирования имеет свои специфические признаки:**

- сильные механизмы координации и централизации КНД, в своей максиме достигающей учреждения единого КНО (Хорватия, Босния и Герцеговина);
- меньший акцент на защите прав предпринимателей при осуществлении контроля и упор на эффективность проверок;
- меньший фокус на риск-ориентированном подходе (только в законах двух стран он раскрыт достаточно подробно

(Северная Македония и Сербия) и отсутствие в законодательстве последствий оценки риска в виде ограничения периодичности контроля (лишь в законе Сербии указано, что инспекция не обязана проводить проверки, если оцененный риск незначителен);

- закрепление за инспекторами более жестких полномочий по принятию административных мер по итогам контроля, законодательное закрепление права инспекторов обратиться за помощью полиции;
- введение гарантий независимости инспекторов, более жесткий отбор на должности инспекторов, вплоть до введения единого инспекторского экзамена, установление на уровне закона повышенных квалификационных требований к инспекторам;
- урегулирование порядка контроля за незарегистрированными объектами контроля и нелегальной предпринимательской деятельности.

Ниже некоторые особенности регулирования КНД в рамках балканской модели будут рассмотрены отдельно.

Профилактика

Как и в законах постсоветской модели регулирования, в законах балканских стран также большое значение уделяется профилактике нарушений обязательных требований. Помимо базового механизма профилактики в виде информирования законодательство отдельных стран предусматривает специальные формы профилактического воздействия.

Республика Сербская и Сербия внедрили наиболее разработанную систему официальных консультативных визитов как самостоятельного инструмента профилактики. В Республике Сербской такие визиты организуются через специальное подразделение инспекции и адресованы преимущественно микропредприятиям со сроком регистрации менее 1 года, а также субъектам, применяющим новые нормативные акты. Ключевой особенностью является оказание экспертной и консуль-

тивной помощи на месте без проведения контрольных мероприятий. Сербское законодательство пошло дальше, разграничив служебный консультативный визит и профилактический инспекционный надзор. Консультативные визиты осуществляются вне рамок инспекционного надзора.

В законодательстве некоторых стран предусмотрены принципы реагирования в рамках «лестницы эскалации». Северная Македония закрепила принцип предотвращения на уровне базового подхода к инспекционной деятельности: инспектор в первую очередь выполняет профилактическую функцию и переходит к применению мер проверки только тогда, когда профилактика не может обеспечить достижение цели проверки. Албания выстроила систему, в которой предупреждение является основным административным взысканием при первой проверке. Данный подход применяется

ко всем административным правонарушениям, за которые специальным законом не предусмотрено приостановление деятельности. Хорватия выбрала модель освобождения от административных мер при со-

блюдении определенных условий. Штраф не налагается, если контролируемое лицо путем внесения записи в протокол обязуется устранить выявленные нарушения в установленный срок.

Теневая экономика как предмет контроля

Характерным для балканского региона вопросом регулирования законодательства о КНД является борьба с теневым сектором экономики, незарегистрированным бизнесом, неформальной занятостью. В частности, сербский закон ввел нормы, позволяющие проводить внеплановые проверки в отношении субъектов, работающих без регистрации, без уведомления последних о такой проверке и без предъявления им решения о назначении в отношении них проверки. Закон дает возможность проверить какой-либо объект контроля, даже если не удастся установить, кто именно им владеет или осуществляет в нем деятельность. Если инспектор не может установить, кто именно является субъектом надзора, он вправе оставить в месте проверки приглашение этому лицу явиться для проведения проверки в определенный день и время. Если неизвестный субъект не ответит на данное приглашение, инспекционный

надзор осуществляется в присутствии должностного лица или иного лица, случайно находящегося в месте проведения инспекционного надзора.

Похожие механизмы присутствуют в Республике Сербской. Инспектор вправе принять устное решение о проведении проверки в случаях, если он установит, что поднадзорный субъект не имеет разрешения на работу или не зарегистрирован для осуществления предпринимательской деятельности.

Проверки объектов, принадлежащих неизвестным лицам, возможны также по законодательству Черногории и Федерации Боснии и Герцеговины. Если по итогам проверки требуется выдать предписание, оно может быть вывешено на видном месте на объекте, подлежащем проверке, что считается надлежащим уведомлением.

Регулирование доступа в отдельные помещения для целей проверки

Законодательство балканских стран дает широкие полномочия инспекторам на доступ в здания и помещения третьих лиц, не являющихся субъектом проверки, если контролируемое лицо осуществляет в них свою деятельность или там находятся его вещи, являющиеся предметом проверки (Республика Сербская, Сербия, Черногория, Словения).

Также законодательство некоторых балканских стран специально урегулировало порядок проверки жилых помещений. В Сербии для доступа в жилые помещения в целях проверки необходимо решение суда, если собственник жилья не дал

письменного согласия на проведения проверки в нем. В Словении действует такой же порядок, при этом в законодательстве перечислены основания, когда суд должен разрешить инспектору проверить жилое помещение, если инспектор доказал обоснованность подозрений, что в квартире:

- осуществляется несанкционированная деятельность;
- осуществляется деятельность, нарушающая правила;
- хранятся предметы, животные или другие вещи с нарушением правил.

Полномочия инспектора

На Балканах, а также во Вьетнаме инспекторы наделены большими полномочиями по принятию мер реагирования по итогам контроля, чем в иных юрисдикциях.

В частности, законодательство о КНД Северной Македонии, Сербии и Словении предусматривает, что если ответственное лицо не устранил выявленные нарушения

или недостатки в установленный срок, то инспектор вправе своим постановлением приостановить деятельность до устранения нарушений, изъять соответствующие предметы и документы, а также распорядиться об опечатывании устройств, оборудования, средств или иных объектов, использованных для совершения нарушений или возникших в их результате. Время надзора также не ограничивается часами работы контролируемого лица. Если это необходимо и способствует целям достижения проверки, инспектор вправе ее провести в любое удобное для этого время (Албания, Федерация Боснии и Герцеговины, Сербия, Словения). Например, в законе

Албании указано, что, если иное не предусмотрено специальным законом, действия по проверке проводятся в наиболее подходящее время для их эффективного проведения, независимо от обычного рабочего времени инспектора или субъекта проверки.

Тем не менее значительная свобода усмотрения порождает значительные риски произвола инспекторов. Возможно, поэтому в Албании закреплено правило о том, что проверку проводят не менее трех инспекторов. При этом количество членов инспекционной группы должно быть нечетным.

Квалификационные требования к инспектору

Особенное значение в регулировании КНД балканских стран приобретает описание правового статуса инспектора. Законы, регулирующие КНД, наиболее часто содержат следующие требования к инспекторам:

- достаточный уровень образования и опыт работы;
- сдача квалификационного экзамена;
- периодическое прохождение обучения.

Образование инспектора является важным индикатором уровня его профессиональной подготовки. В некоторых балканских странах (например, в Северной Македонии) для каждой из инспекторских должностей регламентировано даже количество предусмотренных Болонской системой кредитов, которые должны быть зачтены при получении высшего образования.

Почти все балканские страны, а также Вьетнам предусмотрели проведение специального экзамена перед вступлением в должность инспектора. Как правило, экзамен организует и проводит не сам надзорный орган, в который устраивается кандидат на должность инспектора,

а национальный координирующий орган. В Северной Македонии перед экзаменом необходимо пройти обучение, состоящее из двух частей общей продолжительностью 12 месяцев (3 месяца интерактивного обучения и 9 месяцев практической работы и обучения на рабочем месте под руководством наставника в инспекционной службе). После обучения проводится экзамен, после которого инспектору выдается лицензия. Экзамен на получение лицензии инспектора состоит из общей и практической частей. Общую часть экзамена проводит координационный орган, а практическую часть организует и проводит инспекционная служба, в которой работает кандидат на должность инспектора.

Балканское законодательство часто подчеркивает независимость инспектора при принятии решений. Например, в Сербии провозглашен принцип независимости работы инспектора, в соответствии с которым никто не имеет права любыми способами препятствовать инспектору в осуществлении инспекционного надзора и принятии законных мер реагирования.

1.4. Административно-процедурная модель регулирования КНД

В рамках данной модели регулирования правила проведения инспекций (административных расследований, надзора) встроены в общие законы об административной процедуре. Модель распространена в ряде европейских стран с развитой административно-правовой системой, где действует единый кодекс или закон об административных процедурах. В таких актах выделяются особенности КНД, которые при этом «встраиваются» в общую рамку административной процедуры. Стоит отметить, что акты об административной процедуре существуют во многих странах, однако не все из них содержат в себе отдельные положения о КНД (регулирующие акты, не содержащие каких-либо особенностей процедур инспекций, к административно-процедурной модели не относятся).

Форма регулирования КНД в рамках данной модели обуславливает и доминирующий подход, заключающийся в **описании прежде всего общих процедурных аспектов проведения инспекций и не затрагивающий иные вопросы регулирования КНД**, встречающиеся в других моделях регулирования (например, статус инспекторов, организация и координация КНД, гарантии защиты прав предпринимателей, основы риск-ориентированного подхода).

Нормы законов об административной процедуре в части КНД обычно декларируют право администрации проверять исполнение обязанностей частными лицами без ущерба для прав последнего. Также могут закрепляться общие принципы инспекций — законность, соразмерность, соблюдение прав лица, необходимость уведомления о предстоящей проверке, если это не вредит достижению цели проверки, требования к оформлению результатов. Устанавливаются базовые требования

к процедуре: составление акта (протокола) инспекции, право проверяемого знакомиться с материалами, вносить возражения и т. п.

Общий акт об административной процедуре при регулировании КНД часто указывает, что конкретные вопросы контроля определяются отраслевым законодательством. По сравнению с постсоветской и балканской моделями положения о КНД об административных процедурах имеют меньшую детализацию. Такие вопросы, как максимальная продолжительность проверки или ее периодичность, обычно не закрепляются в таких актах. Также в актах административно-процедурного характера отсутствуют нормы о координации проверок различными органами между собой.

Кроме того, в рамках административно-процедурной модели акты о КНД не упоминают цифровизацию процессов назначения и проведения проверок и их учета в какой-либо единой информационной системе. Также практически отсутствуют какие-либо механизмы сдерживания КНД от избыточных проверок. Основания для проведения инспекций или не формулируются вовсе, или имеют очень общий характер.

Таким образом, административно-процедурная модель интегрирует контрольную деятельность в общую административную процедуру. Она характерна для стран, где государственный надзор рассматривается как часть общей функции исполнительной власти по правоприменению, а не как отдельный процесс, требующий специального закона. Это обеспечивает единые принципы, но может приводить к отличающейся практике в разных отраслях с учетом специфики отраслевого регулирования.

1.5. Модель рамочной оптимизации КНД

География распространения модели рамочной оптимизации КНД чрезвычайно обширна. Она включает в себя такие страны, как Великобритания, Греция, Португалия, Италия, Польша, Чехия, Австралия, Южная Корея. Несмотря на то что нормативные акты перечисленных стран значительно отличаются друг от друга, они обладают следующими **общими характеристиками**:

- инспекционная деятельность регулируется отдельным законом, т. е. функция по проверкам рассматривается как самостоятельное направление деятельности исполнительных органов, требующее отдельного регулирования;
- в регулирующие акты закладываются отдельные институты и механизмы, выходящие за рамки простого регулирования процедур КНД. Они направлены не только на регламентацию процедур, но и на снижение административного воздействия на экономику, склонения к соблюдению требований через гибкие механизмы, использование дополнительных инструментов защиты прав предпринимателей;
- регулирование имеет рамочный характер и оставляет значительную свободу отраслевому законодательству. Сами акты отличаются краткостью. В максимальной степени рамочный характер проявляется в Австралии, где общий закон о регулирующих полномочиях (КНД) становится применимым к той или иной сфере регулирования только после принятия соответствующего отраслевого закона.

Первые два признака отличают модель рамочной оптимизации от административно-процедурной модели, а третий признак — от постсоветской и балканской моделей. Таким образом, с постсоветской и балканской моделями модель рамочной оптимизации КНД объединяет фокус на институционализацию КНД, внедрение дополнительных гарантий защиты бизнеса от избыточных правоприменительных мер, а с административно-процедурной моделью — схожий характер регламентации административных процедур и сильная роль отраслевого законодательства в содержательном регулировании КНД.

Почти все акты в представленной модели отличает **декларативность**. Особое место в них отведено принципам организации и осуществления контроля. К примеру, в Португалии подчеркивается, что контроль проводится исходя из принципов: технической автономии КНО, состязательности и пропорциональности. В Южной Корее особое внимание уделяется принципу минимизации вмешательства в деятельность контролируемого лица. Отмечается, что проверки должны проводиться в минимальном объеме, необходимом для достижения целей контроля.

В части описания требований к организации КНО базовые акты, регулирующие системы контроля модели рамочной оптимизации, часто **содержат в себе требования о горизонтальном сотрудничестве контролирующих органов**. Например, в Чехии контрольные органы обязаны предоставлять друг другу сведения и документы по запросу. Греческие инспекторы, которым в ходе проверки стали известны сведения о нарушениях требований, проверяемых другим КНО, обязаны проинформировать этот орган незамедлительно. В актах модели рамочного регулирования такое сотрудничество приобретает особое значение, поскольку системы контрольных органов в соответствующих странах остаются достаточно разрозненными.

Хотя акты модели рамочной оптимизации редко содержат в себе конкретные процедурные гарантии, они **сохраняют выраженный фокус на защите прав предпринимателей**. Наиболее ярко это заметно на примере итальянского декрета «Об упрощении контроля за экономической деятельностью». Он включает в себя меры по сокращению административной нагрузки на бизнес, вводит ограничения плотности контроля, а также отдельные элементы лестницы эскалации наказания. В частности, за впервые обнаруженное нарушение, влекущее за собой административный штраф в размере не более 5 тыс. евро, контрольный орган обязан сначала вынести контролируемому лицу предупреждение с требованием прекратить нарушение и устранить его последствия. Штраф может быть наложен только в случае неисполнения этих требований. Подобные

меры (без ограничения по размеру штрафа) существуют также в Польше.

В польском законе ограничена предельная продолжительность проверок бизнеса в зависимости от его размера. Продолжительность всех проверок, проводимых контролирующим органом у субъекта предпринимательства в течение одного календарного года, не может превышать в отношении:

- микропредпринимателей — 12 рабочих дней;
- субъектов малого предпринимательства — 18 рабочих дней;
- средних предприятий — 24 рабочих дня;
- иных предпринимателей — 48 рабочих дней.

Также в актах данной модели часто регулируется **вопрос распределения расходов за проведение КНМ**. К примеру, в Чехии контрольный орган обязан оплатить взятые образцы продукции по цене, за которую контролируемое лицо пыталось этот товар продать на момент взятия образцов. В случае если такую цену определить невозможно, компенсация определяется в размере цены, по которой товар был приобретен, или в размере разумно понесенных расходов. В Греции бремя расходов распределяется в зависимости от результатов КНМ: в случае обнаружения нарушений за взятие проб платит контролируемое лицо.

В Великобритании надзорный орган в рамках специальной схемы взаимодействия

Primary Authority может при определенных условиях взимать с предпринимателей плату для покрытия своих издержек, но это не плата за обычную проверку, а плата за «сопровождение» предпринимателей по вопросам соблюдения требований, в том числе за консультирование и подготовку индивидуальных руководств. Схема Primary Authority — это добровольная система партнерства между бизнесом и местным органом власти, установленная Законом о регулировании и санкциях 2008 года. Она позволяет предприятию, работающему на территории нескольких муниципалитетов, выбрать один местный орган в качестве первичного органа (primary authority), который будет давать ему экспертные консультации по вопросам соблюдения регуляторных требований.

Плата взимается за предоставление консультаций и рекомендаций, оценку процедур бизнеса на предмет соответствия законодательству, разработку индивидуальных планов инспекций. Тарифы различных местных органов могут устанавливать 60–130 ф. ст. в час. Некоторые органы предлагают фиксированные пакеты услуг¹.

Таким образом, формально действует принцип добровольности. Предприниматель сам обращается к местному органу с просьбой стать его первичным органом и вступает в партнерство. Плата взимается за проактивные консультационные услуги, помощь в соблюдении требований, разработку планов, а не за репрессивную функцию контроля.

1 URL: <https://www.coventry.gov.uk/health-safety-work/primary-authority-partnerships-1/2> (дата обращения: 01.11.2025).
URL: <https://www.gov.uk/guidance/primary-authority-a-guide-for-local-authorities> (дата обращения: 01.11.2025).
URL: https://www.warwickdc.gov.uk/info/20466/environmental_health/2028/primary_authority_partnerships/3 (дата обращения: 01.11.2025).
URL: <https://www.cambridgeshire.gov.uk/business/trading-standards/trading-standards-for-business/business-advice-from-trading-standards/business-advice-under-the-primary-authority-scheme> (дата обращения: 01.11.2025).
URL: <https://www.esfrs.org/primary-authority-scheme> (дата обращения: 01.11.2025).
URL: <https://www.coventry.gov.uk/health-safety-work/primary-authority-partnerships-1/2> (дата обращения: 01.11.2025).

1.6. Важные выводы

1. Несмотря на то что проверки бизнеса проводятся практически во всех странах мира, практика обособления КНД в качестве отдельного направления деятельности государства, требующего особого регулирования, не является широко распространенной. Авторам удалось обнаружить 46 стран, в которых действует универсальное (горизонтальное) регулирование КНД. В 13 из них регулирование является очень кратким и декларативным и мало способствует правовой определенности процесса проверки бизнеса.
2. Проанализировав НПА, подробно регулирующие КНД, удалось выделить четыре модели регулирования КНД: 1) постсоветскую; 2) балканскую; 3) административно-процедурную; 4) модель рамочного регулирования. Объект регулирования законов каждой из моделей, хотя и всегда связан с КНД, различен. Так, страны с постсоветской и административно-процедурной моделями регулирования больше ориентированы на регламентацию процедуры проверок бизнеса, тогда как в странах балканской модели и модели рамочной оптимизации большее внимание уделяется организации системы КНД в целом, а также регламентации правового статуса инспектора (для балканской модели). Кроме того, различна и степень подробности регулирования: подробно регулируются системы КНД стран постсоветской и балканской моделей, кратко — стран административно-процедурной модели и модели рамочной организации.
3. Несмотря на значительную разницу в предмете регулирования законов, удалось выявить основные направления и характеристики моделей. Результат этой работы представлен в Таблице 1.3. Отметим, что в каждой из моделей есть собственные положительные и отрицательные черты, а представленная информация носит исключительно информативный, а не оценочный характер.

Таблица 1.3.

Сводная характеристика моделей горизонтального регулирования КНД

	Постсоветская	Балканская	Административно-процедурная	Рамочной оптимизации
Институционализация КНД	Сильная	Сильная	Слабая	Средняя
Фокус на защите прав бизнеса	Сильный	Средний	Слабый	Средний
Детальность процедурного регулирования	Сильная	Сильная	Слабая	Слабая
Координация	Средняя	Сильная	Нет	Слабая
Регулирование риск-ориентированного подхода	Сильный	Средний	Нет	Средний
Статус и полномочия инспектора	Слабые	Сильные	Средние	Средние
Сдерживание КНД	Сильное	Слабое	Слабое	Слабое

1.7. Интересные уроки для России

Россия в сравнении с иными странами имеет развитое регулирование контрольно-надзорной деятельности. Между тем по отдельным вопросам опыт зарубежных стран может стать базой для оценки необходимости их дополнительного регулирования в российском законодательстве. И хотя иногда институты, хорошо работающие в рамках одной модели, могут оказаться совершенно бесполезными для другой, рецепции отдельных методов регулирования КНД все-таки могут быть рекомендованы для внедрения в России. К их числу относятся следующие:

1. Необходимо обратить особое внимание на такой инструмент КНД, как проверочные листы, предусмотренные законодательством многих стран. Их потенциал в России пока не реализован. Полноценное введение проверочных листов подразумевает, что проверке должны подлежать только требования, в них включенные. Проверка требований, не включенных в проверочные листы, не должна допускаться. В дополнение к этому в проверочных листах требования следует категорировать по степени их важности для поддержания приемлемого уровня риска. Всем требованиям должна быть присвоена одна из трех категорий: требования, нарушения которых являются грубыми, средней тяжести и небольшой тяжести.
2. Положения национального законодательства о профилактике нарушений можно обогатить подходами в рамках так называемой лестницы эскалации. Данный подход должен предусматривать, что в случае выявления нарушений контролируемое лицо не сразу привлекается к ответственности. Исходной мерой должна быть выдача предписания об устранении нарушений, а карательные санкции (штрафы, отзыв лицензии, иного разрешения) должны применяться лишь в случае неисполнения выданного предписания. В случае если контролируемое

лицо своевременно выполнит предписание, оно должно быть освобождено от оплаты штрафа и иных мер ответственности. Такой подход не исключает отдельных исключений из общего правила, когда за допущение наиболее грубых нарушений ответственность должна следовать сразу¹.

3. Несмотря на то что планирование контроля распространено повсеместно, способы такого планирования значительно отличаются в зависимости от страны. На сегодняшний день в России планы контрольных мероприятий представляют собой перечни будущих проверок. Тогда как во многих странах в них отражаются стратегические направления для реализации контрольной функции КНО в плановом периоде, сведения о приоритетах деятельности, о приоритетных категориях поднадзорных субъектов, приоритетных территориях и даже информация о ресурсах КНО. В результате план превращается в полноценную программу деятельности КНО.

Хотя в России уже используются некоторые элементы такого подхода, практика их применения отличается формализмом и непродуманностью. В связи с этим предлагается несколько изменить устоявшийся подход к организации планового контроля и дополнить существующие планы сведениями об ожидаемых результатах деятельности КНО, а также об областях контроля, которым необходимо уделить особое внимание из-за существующих рисков.

4. Может быть рекомендован к использованию опыт балканских стран по подробной регламентации статуса инспектора. К примеру, можно заимствовать подходы по установлению требований к прохождению специальных образовательных программ перед вступлением в должность инспектора, а также к сдаче единого и независимого экза-

1 Более подробно см.: Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2024 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова, Д. Р. Алимеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2025.

мена всеми кандидатами на должность инспектора.

5. Интересной для заимствования также представляется практика балканских стран по проверке в рамках КНД незарегистрированных объектов и лиц (теневой экономики). В настоящее время полномочий инспекторов в России недостаточно для реагирования на случаи осуществления деятельности без лицензии или иного специального разрешения. Поэтому положения Федерального закона № 248-ФЗ могут быть усилены в этой части.
6. Также могут быть дополнительно урегулированы такие частные вопросы проведения КНМ, как случаи и порядок обращения КНО за содействием к органам полиции, основания проведения КНМ в нерабочее время, в том числе в ночное время.



2

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ВИДОВ КОНТРОЛЯ МИРОВАЯ ПРАКТИКА

2.1. Предназначение и основные модели систематизации видов контроля

Вид контроля — формальная конструкция, используемая в России для определения сферы деятельности контрольного органа путем обособления его взаимосвязанных полномочий. Однако в разных странах подобные конструкции могут быть различными. Само понятие *вид контроля* в смысле, придаваемом ему в России, почти не встречается за рубежом и поэтому для анализа соответствующих сущностей необходимо:

во-первых, учитывать используемую терминологию. Так, аналогом российскому *виду контроля* (федеральный государственный контроль (надзор) за обращением медицинских изделий) может служить, к примеру, *сфера риска* в Киргизии (соблюдение фармацевтического порядка) или *тип инспекции* в Швейцарии (инспекции перед регистрацией в связи со значительными изменениями структур, оборудования или процессов для медицинских организаций);

во-вторых, обращать внимание на компетенцию и отдельные полномочия контрольно-надзорных органов (далее — КНО).

В некоторых государствах (Узбекистан, Киргизия, Литва, Великобритания) вид контроля может быть сформулирован через компетенцию КНО. Например, в Указе Президента Республики Узбекистан от 14 ноября 2024 года № УП-184¹ за каждым КНО определяется своя сфера контроля (Министерство дошкольного и школьного образования — надзор за деятельностью негосударственных учреждений дошколь-

ного, общего среднего и внешкольного образования; Министерство экологии, охраны окружающей среды и изменения климата — контроль в области экологии и охраны окружающей среды).

В Великобритании категория видов контроля вовсе не выделяется. Сферы регулирования, которые могли бы быть выделены в качестве видов контроля, в этом государстве считаются полномочиями контрольных органов. В стране действует более 90 различных регуляторов². В докладе об их деятельности Комитет палаты лордов по промышленности и регулирующим органам указывает, что после выхода из Евросоюза Закон о безопасности в Интернете 2023 года «наделил Ofcom (Office of Communications) (агентство по регулированию работы теле- и радиокomпаний, а также почтовой службы) новыми функциями и полномочиями» для обеспечения безопасности регулируемых онлайн-сервисов³. В привычной для России терминологии подобные полномочия могли быть выделены в качестве отдельного вида контроля. Следовательно, для определения количества видов контроля в таких странах необходимо обращать внимание на полномочия КНО.

В ряде стран, прежде всего в странах СНГ и балканских странах, количество видов контроля сравнимо с российским. В частности, в Белоруссии выделено 112 видов контроля⁴, в Казахстане — 114 видов контроля и надзора⁵.

1 Указ Президента Республики Узбекистан от 14 ноября 2024 года № УП-184 [Электрон. ресурс] // Государственное учреждение «Национальный правовой информационный центр «Адолат» при Министерстве юстиции Республики Узбекистан». URL: <https://lex.uz/ru/docs/7231783> (дата обращения: 02.07.2025).

2 Обзор регулирования 2019 (Regulation Overview 2019) [Электрон. ресурс] // Национальная аудиторская служба Великобритании. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/03/Overview-Regulation-2019.pdf> (дата обращения: 02.07.2025).

3 Доклад Комитета палаты лордов по промышленности и регулирующим органам «Who watches the watchdogs?» (опубликован 8 февраля 2024 года) [Электрон. ресурс] // Палата лордов парламента Великобритании. URL: <https://committees.parliament.uk/publications/43211/documents/215050/default/> (дата обращения: 02.07.2025).

4 Указ Президента Республики Беларусь от 6 июня 2025 года № 227 «О повышении эффективности контрольно-надзорной деятельности» (вступит в силу с 1 июня 2026 года) [Электрон. ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=P32500227> (дата обращения: 10.07.2025).

5 Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01 июля 2025 года) [Электрон. ресурс] // ИС Параграф «Юрист». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854&pos=3;-105#pos=3;-105 (дата обращения: 02.07.2025).

Тем не менее в некоторых странах, в отличие от России, виды контроля определяются чрезвычайно узко. В частности, в Мексике существует 1528 видов инспекций¹, область проведения которых сформулирована гораздо более конкретно, чем в России (*например, надзор, инспектирование и мониторинг терминалов и вспомогательных услуг для пассажирских и грузовых перевозок; надзор за работами по укладке дорожного покрытия*). В Китае виды проводимых проверок описываются отдельно для каждого из контрольных органов: только для одного таможенного управления описано 312 видов проверок² (например, надзор за импортируемыми (транзитными) растениями и их продукцией; надзор за хранением товаров, находящихся под таможенным контролем).

Кроме того, не все виды контроля учитываются государствами в сводных перечнях. Например, финансовые проверки при учете могут быть как обособлены от административных (Россия, Киргизия), так и никак не отделяться от остальных видов контроля (Белоруссия, Казахстан). **Таким образом, сравнение количества видов контроля бизнеса даже в странах с пожими системами регулирования методологически некорректно.**

Однако независимо от количества видов контроля они могут быть систематизированы. **Систематизация видов контроля (для целей настоящей главы) — это закрепление в одном источнике сфер экономической деятельности, подлежащих контролю со стороны государства.**

Тем не менее **в большинстве стран мира систематизация видов контроля отсутствует.** При этом нет никакой взаимосвязи между уровнем экономического развития страны и наличием в ней систематизации. Она может отсутствовать как в странах со слабо развитыми системами контрольно-надзорной деятельности (далее — КНД), так и в государствах, где нет централизованного управления КНО, в связи с чем инспекции могут учреждаться как центром, так и регионами.

В государствах без значимой систематизации сферы деятельности органов контроля могут быть определены в отраслевых законах (Финляндия) или могут обозначаться в актах, регламентирующих деятельность конкретных КНО (Бразилия). Встречается и сочетание обеих моделей в одном государстве.

Несмотря на то что КНД может осуществляться и без систематизации ее видов, отсутствие перечня видов контроля имеет ряд значимых недостатков. Среди них возможное дублирование полномочий КНО, сложность принятия управленческих решений в сфере КНД, отсутствие единой информации о проверках, а также трудности при создании цифровых сервисов.

Другими словами, **определение вида контроля — первый шаг на пути к прозрачности регулирования какой-либо сферы экономической деятельности.** По этой причине некоторые из государств пришли к выводу о необходимости формализовать виды контроля. На сегодняшний день существует несколько рассмотренных вариантов систематизации сведений о видах контроля.

Цели систематизации могут отличаться в зависимости от страны. К примеру, в некоторых государствах Африки³ ее основное назначение — это противодействие «пиратским проверкам» (попыткам вымогательства со стороны сотрудников КНО под предлогом реализации контрольных полномочий). В таких случаях перечень проверок помогает предпринимателям убедиться, действительно ли законны требования лиц, пришедших проинспектировать конкретное предприятие.

По мере совершенствования контрольно-надзорной деятельности усложняются и цели систематизации видов контроля. В качестве основных целей систематизации видов контроля в странах с развитыми системами контроля можно назвать следующие:

- 1 Национальный каталог нормативных актов, процедур и услуг Мексики (el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios) [Электрон. ресурс] // Национальная комиссия по совершенствованию нормативного регулирования. URL: <https://catalogonacional.gob.mx/Buscador> (дата обращения: 02.07.2025).
- 2 Список нормативных элементов [Электрон. ресурс] // Главное таможенное управление. URL: <https://online.customs.gov.cn/ociswebserver/pages/jgsxmlqd/index.html> (дата обращения: 02.07.2025).
- 3 См., например: Указ Президента Конго № 2022–1855 от 12 октября 2022 года [Электрон. ресурс] // Официальная газета Республики Конго. URL: <https://www.sgg.jo/2022/congo-jo-2022-10-sp.pdf> (дата обращения: 02.07.2025).

1) *Упорядочивание системы КНД*

Закрепление видов контроля помогает определить границы полномочий контрольных органов и улучшить координацию их деятельности. В частности, оно позволяет выявить дублирование полномочий КНО, унифицировать и стандартизировать процедуры проверок.

2) *Информирование контролируемых лиц*

Еще одной функцией систематизации видов контроля является информирование контролируемых лиц. Для предпринимателей оно полезно тем, что наглядно демонстрирует, в каких именно сферах государство осуществляет контроль.

3) *Обеспечение единообразия данных о КНД*

Систематизация видов контроля обеспечивает и некоторые исключительно

утилитарные функции. Она упрощает ведение статистики контрольно-надзорных мероприятий (далее — КНМ) и способствует единообразию данных о деятельности КНО, что особенно полезно при цифровизации КНД. В случае, когда существует перечень видов контроля, данные в различных сервисах могут быть легко интегрированы друг с другом.

По этой причине некоторые государства пришли к выводу о необходимости формализовать виды контроля. На сегодняшний день существуют следующие варианты систематизации сведений о видах контроля.

Варианты систематизации:

- 1) системы справочного характера;
- 2) закон или иной НПА;
- 3) электронный реестр видов контроля.

2.2. Системы справочного характера

Появление систем справочного характера — это прямое следствие отсутствия систематизации видов контроля. Из-за того, что положения о видах контроля «разбросаны» по действующему законодательству, бизнесу требуется помощь по их сбору и разъяснению.

Сведения в таких системах **не имеют юридического значения, они носят справочный характер** (предупреждение об этом всегда сопровождает информацию). Тем не менее они могут быть очень удобными для пользователей, поскольку **информация предназначена специально для предпринимателей**. По этой причине она **удобно структурирована и написана простым языком**.

Справочные системы отличает большая вариативность. Они могут существовать на отдельных платформах (Нидерланды,

Ирландия), а могут быть интегрированы в порталы электронного правительства (Великобритания). Кроме того, системы не ограничиваются сведениями о видах контроля, а сочетают в себе информацию об основных нормативных требованиях, разъясняют порядок проведения проверок и иную полезную для предпринимателя информацию.

Основной недостаток справочных систем в том, что **их функция ограничивается информированием предпринимателей**. Более того, отсутствие юридического статуса лишает контролируемых лиц уверенности в размещенных на платформах сведениях, поскольку неясны ни порядок формирования, ни частота обновления информации, ни лица, отвечающие за содержательное наполнение систем справочного характера.

Кейс 2.1.

Нидерланды: инспекционный ландшафт

В Нидерландах координация контрольных органов осуществляется Инспекционным советом. Для систематизации сведений об органах контроля и информирования бизнеса этим объединением была создана интерактивная презентация «Инспекционный ландшафт Нидерландов»¹ (Het inspectielandschap van Nederland). В ней содержатся основные данные о 14 государственных инспекциях.

1 Интерактивная презентация «Инспекционный ландшафт Нидерландов» (Het inspectielandschap) [Электрон. ресурс] // Инспекционный совет Нидерландов. URL: <https://www.rijksinspecties.nl/over-de-inspectieraad/het-inspectielandschap> (дата обращения: 02.07.2025).

В презентации даны ответы на следующие вопросы:

- Какие существуют государственные инспекции?
- Чем они занимаются: каковы их задачи и сферы деятельности?
- Сколько человек работает в инспекции? Кто является высшим руководителем?
- Где можно найти дополнительную информацию?

Каждый из разделов презентации (она систематизирована по контрольным органам) содержит ссылки на сайты самих органов и планы их деятельности.

Такая форма представления достаточно удобна и понятна, однако информация в презентации не может считаться исчерпывающей: она не содержит ссылок на нормативно-правовые акты, не указывает на процедуры проведения проверок и носит скорее ознакомительный характер.

Рисунок 2.1.

Интерактивная презентация «Инспекционный ландшафт Нидерландов»



Кейс 2.2. Ирландия: порталы и руководства

В Ирландии нет реестра проверок, однако для систематизации информации о проверках создан специальный сайт¹, на котором владелец бизнеса может найти информацию о том, кто его может проверить и о возможных видах проверок. Цель этого портала — помочь определить основные нормативные акты, влияющие на бизнес, и предоставить ссылки на соответствующие ведомства, их рекомендации, проверки, которые они осуществляют, и их контактные данные.

Информация структурирована по секторам, например, «Рыболовство», «Строительство», «Медицина» и т. д. Для каждой сферы определены основные органы, которые занимаются ее контролем. Тем не менее пользоваться сервисом не очень удобно, поскольку в основном он состоит из ссылок на страницы других органов, которые редко содержат сведения о видах контроля.

Кроме того, в Ирландии существуют специальные пособия² (Regulation Handbook/Legislation Handbook) для предпринимателей о некоторых сферах контроля. В них со-

1 Портал Департамента предпринимательства, торговли и занятости Ирландии «Помощь бизнесу» (Making it Easier for Business) [Электрон. ресурс] // Департамент предпринимательства, торговли и занятости Ирландии. URL: <https://www.businessregulation.ie/> (дата обращения: 02.07.2025).

2 Руководство для поставщиков медицинских услуг и персонала специализированных центров (Regulation Handbook. A guide for providers and staff of designated centres) [Электрон. ресурс] // Орган по качеству и информационному обеспечению здравоохранения (Health Information and Quality Authority). URL: <https://www.hiqa.ie/sites/default/files/2019-10/Regulation-Handbook.pdf> (дата обращения: 02.07.2025).

держится подробная информация обо всех регуляторных требованиях для предприятий определенного вида (например, специализированных центров). Такие пособия готовятся контролирующими органами специально для контролируемых лиц. Помимо информации об актах, которые устанавливают требования к центрам, в них есть раздел, посвященный проверкам, «усиленным» проверкам (escalation procedures) и правоприменению.

В разделе о проверках среди прочего описаны виды инспекций, требования к их организации, частоте, критериям риска. В разделе об «усилениях» проверок — причины такого «усиления», варианты поведения контролирующих органов, меры, которые они могут принять. В разделе о правоприменении представлен перечень возможных нарушений, порядок привлечения к ответственности и способы обжалования решений о привлечении к ней.

Рисунок 2.2.

Портал Департамента предпринимательства, торговли и занятости Ирландии «Помощь бизнесу» (Making it Easier for Business)

The screenshot shows the website of the Department of Enterprise, Trade and Employment (DETE) in Ireland. The page is titled 'Fisheries' and is part of a 'Making it Easier for Business' portal. The header includes the department's name in Irish and English, along with a search bar and accessibility icons. A left-hand navigation menu lists various business sectors, with 'Fisheries' highlighted. The main content area is a table with four rows: 'Start-up', 'Employer and Health & Safety', 'Other compliance guidance', and 'Main Agencies'. Each row provides links to relevant resources and information.

Category	Content
Start-up	For advice from Bord Iascaigh Mhara on starting a business in the fishing industry
Employer and Health & Safety	<ul style="list-style-type: none"> Key Employer and Health & Safety Regulations See the Health and Safety Authority's information on maritime legislation and enforcement
Other compliance guidance	<ul style="list-style-type: none"> See the Department of Agriculture's information on fisheries See Inland Fisheries Ireland for information on inland fisheries and sea angling resources See the Department of Agriculture's section on aquaculture licensing and the licence application form and guidelines See the Sea-Fisheries Protection Authority's library of sea-fisheries conservation and food safety legislation
Main Agencies	Department of Agriculture, Food and the Marine, Food Safety Authority of Ireland, Inland Fisheries Ireland, Sea-Fisheries Protection Authority

At the bottom of the page, there is a 'Site Map' section with a grid of links to various parts of the website, and a 'Contact Us' section providing the department's address and website information.

Кейс 2.3. Великобритания: подборки руководств для контролируемых лиц

В Великобритании для разных видов проверок существуют подробные электронные руководства, разъясняющие предпринимателям порядок проведения проверок. В них обычно содержатся сведения о формах и видах проверок, их периодичности, основных этапах проведения проверок, ответственности контролируемых лиц. Кроме того, на конкретных примерах разъясняются права и обязанности контролируемых лиц и инспекторов.

Иногда такие руководства собираются в укрупненные подборки по сферам регулирования.

Например, в подборке для фермеров¹ собрано 19 руководств в шести сферах инспекций:

- инспекции животных;
- инспекции по заболеваниям;
- инспекции окружающей среды;
- инспекции производственных объектов;
- инспекции схем финансирования;
- инспекции ветеринарной медицины.

Как указывается на странице подборки, она содержит «информацию о том, кто будет инспектировать вашу ферму или землю, что они ищут и какие штрафы вы можете получить».

Главное достоинство такого способа систематизации сведений о видах контроля — понятность и доступность. Прочитав руководство из подборки, контролируемое лицо сможет получить общие сведения о том, как проходит проверка, и о том, на что необходимо обратить особое внимание при организации деятельности. Недостатком таких пособий является то, что они достаточно разнородны по структуре и существуют не для всех сфер, в которых осуществляется государственный контроль.

Кейс 2.4. Литва

В настоящий момент в Литве действует смешанный вариант систематизации информации о видах контроля.

В соответствии со ст. 34 Закона Литовской Республики «О государственном управлении»² Министерство экономики и инноваций Литовской Республики обязано публиковать на своем веб-сайте интерактивный список субъектов, осуществляющих надзор за деятельностью хозяйственных субъектов, утвержденный правительством³.

Этот список состоит из ссылок на страницы 50 органов, обладающих контрольными полномочиями. Пройдя по каждой из ссылок, можно попасть на сайт отдельного КНО и уже на нем найти необходимую информацию о контролируемых видах предпринимательской деятельности, процессе проверок, планах их проведения, отчетах КНО, порядке обжалования результатов КНМ и иную необходимую юридическую информацию. Сами страницы КНО в Литве унифицированы, хорошо структурированы и подробны.

Тем не менее пользоваться этим ресурсом достаточно неудобно, поскольку он содержит информацию не о видах контроля, а о КНО, которые их осуществляют.

- 1 Подборка «Инспекции фермерских хозяйств» (Collection «Farming inspections») [Электрон. ресурс] // www.gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/farming-inspections> (дата обращения: 02.07.2025).
- 2 Закон Литовской Республики «О государственном управлении» № VIII-1234 от 17 июня 1999 года (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas) [Электрон. ресурс] // Сейм Литовской Республики. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83679/asg> (дата обращения: 02.07.2025).
- 3 Перечень субъектов государственного управления, осуществляющих надзор за деятельностью хозяйствующих субъектов [Электрон. ресурс] // Министерство экономики и инноваций Литвы. URL: <https://eimin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/verslo-aplinka/verslo-prieziuros-politika/ukio-subjektu-veiklos-prieziura-atliekanciu-viesojo-administravimo-subjektu-sarasas/> (дата обращения: 02.07.2025).

2.3. Перечень видов контроля определен законом

Самый простой способ систематизировать сведения о видах контроля — составить их полный перечень и закрепить его в нормативном акте. В отличие от справочных платформ и электронных реестров, он не требует финансирования на создание и сопровождение, однако способен выполнить функции по структурированию и учету информации о видах контроля. Список государств, использующих этот вид систематизации, достаточно широкий, в него входят такие страны, как Казахстан, Хорватия, Сербия, Белоруссия, Узбекистан, Таджикистан, Конго и др.

В зависимости от страны перечень может состоять только из названий видов контроля (Казахстан), а может и содержать информацию об органах, уполномоченных на их осуществление (Белоруссия, Узбеки-

стан, Конго). Кроме того, может отличаться и вид акта: закон (Хорватия, Таджикистан) или подзаконный акт (Белоруссия, Узбекистан).

Главным недостатком такого варианта систематизации является почти полное отсутствие функции информирования предпринимателей. В отличие от систем справочного характера и реестров видов контроля, акты не содержат никаких сведений, кроме названия вида контроля и (иногда) органа, который его осуществляет. Из чего контролируемое лицо может получить только общее понимание, попадает ли его деятельность под контроль государства или нет. Получение дальнейшей информации требует больших усилий, а нередко и специальных знаний, что неудобно для предпринимателей.

Кейс 2.5. Казахстан

Сферы деятельности субъектов предпринимательства, в которых осуществляется контроль и надзор (понятия разграничены), определены в ст. 138 и 139 Предпринимательского кодекса РК¹. Всего на сегодняшний день в Казахстане выделены 94 вида контроля и 21 вид надзора.

Пример. Контроль осуществляется:

- 1) в области электроэнергетики;
- 24) в области регулирования рынка зерна.

Надзор осуществляется:

- 1) в области использования воздушного пространства Республики Казахстан;
- 23) в области пожарной безопасности.

Дальнейшей систематизации в этом акте нет (не указано на соответствие, каким актом проверяются контролируемые лица и т. д.).

Органы, которые уполномочены выполнять виды контроля, в систематизированном виде не обозначены. Их компетенция определена другими актами (например, Законом Республики Казахстан от 11 апреля 2014 года № 188-V «О гражданской защите»).

Кейс 2.6. Хорватия

В Хорватии система контроля централизована (существует «главный» орган контроля), поэтому виды проверок и полномочия практически всех контрольных органов распределены в едином Законе «О государственной инспекции»² (Zakon o Državnom inspektoratu). Виды государственного контроля в нем обозначены по сферам.

- 1 Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 июля 2025 года) [Электрон. ресурс] // ИС Параграф «Юрист». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854&pos=3;-105#pos=3;-105 (дата обращения: 02.07.2025).
- 2 Закон «О государственной инспекции» (Zakon o Državnom inspektoratu) [Электрон. ресурс] // Zakon.hr. URL: <https://www.zakon.hr/z/298/zakon-o-drzavnom-inspektoratu> (дата обращения: 02.07.2025).

Пример (ст. 3 Закона): (1) Государственная инспекция осуществляет контрольные функции в следующих областях:

- торговля, услуги, защита прав потребителей, безопасность непродовольственных товаров;
- пищевые продукты, включая генетически модифицированные пищевые продукты (далее именуемые: ГМ-продукты), генетически модифицированные организмы (далее именуемые: ГМО), профилактика и контроль инфекционных заболеваний, производство и размещение на рынке товаров общего пользования, размещение на рынке и использование биоцидных продуктов, защита от шума и защита от неионизирующего излучения, ограничение использования табака и связанных с ним продуктов, производство, размещение на рынке и использование опасных химических веществ и управление токсичными химическими веществами.

В статьях, посвященных каждой из инспекций, сферы контрольных полномочий раскрываются более узко.

Пример (ст. 8 Закона):

(3) Инспекции и официальный контроль в области сельского хозяйства в значении настоящего Закона включают:

- надзор за бенефициарами мер Единой сельскохозяйственной политики;
- контроль соответствия фруктов, овощей, бананов рыночным стандартам и системам сертификации в хмелеводческой отрасли;
- контроль соответствия фруктов, овощей, бананов и хмеля рыночным стандартам при размещении на рынке и экспорте по заявке стороны в целях проверки соответствия и сертификации в целях выдачи сертификатов, определяемых положением о совместной организации рынка сельскохозяйственной и продовольственной продукции;
- контроль операций, осуществляемых государствами-членами в связи с реализацией контроля ex-post в отношении крупных бенефициаров всех мер по организации сельскохозяйственного рынка, за исключением бенефициаров экспортной помощи.

Все виды контрольных органов (в отличие от примера Казахстана) также перечислены в законе.

Кейс 2.7. Белоруссия

Перечень видов контроля устанавливается Указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2025 года № 227 «О повышении эффективности контрольно-надзорной деятельности» (вступит в силу с 1 июня 2026 года)¹ (в приложении к нему). Указ содержит не только перечень видов контроля, но и указывает, к ведению какого из органов такие виды контроля относятся.

Пример:

Министерство образования Департамент контроля качества образования	<ul style="list-style-type: none"> • контроль за обеспечением качества образования
Министерство по чрезвычайным ситуациям Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности, областные, Минское городское управления Департамента	<ul style="list-style-type: none"> • государственный надзор за организацией работ в отношении опасных производственных объектов при осуществлении деятельности в области промышленной безопасности • государственный надзор за организацией работ по обеспечению безопасной перевозки опасных грузов

¹ Указ Президента Республики Беларусь от 6 июня 2025 года № 227 «О повышении эффективности контрольно-надзорной деятельности» (вступит в силу с 1 июня 2026 года) [Электрон. ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&r0=P32500227> (дата обращения: 10.07.2025).

Кейс 2.8. Сербия

В отличие от примеров, приведенных выше, в Сербии отсутствует акт, в котором четко определены сферы осуществления контроля, однако положения о контрольных полномочиях органов и их структурных подразделениях содержатся в Законе о министерствах (Закон о министерствах: 128/2020–3, 116/2022–3, 92/2023–254)¹.

Пример (абз. 3 ст. 5 Закона):

Ветеринарное управление, как административный орган в составе Министерства сельского, лесного и водного хозяйства, выполняет государственные административные и профессиональные задачи, связанные с охраной здоровья животных; ветеринарно-санитарный контроль при производстве и внутренней и внешней торговле животными, продуктами животного происхождения, репродуктивным материалом и другими организмами и объектами, являющимися переносчиками инфекционных заболеваний, кормами для животных и компонентами для производства кормов для животных; регистрация, т. е. согласование и контроль за деятельностью объектов по производству пищевых продуктов животного происхождения (скотобойни, молочные заводы и т. п.); регистрация, т. е. одобрение и контроль объектов по производству кормов для животных и безопасной утилизации туш и побочных продуктов животного происхождения, а также объектов по их переработке; контроль за производством, внутренней и внешней торговлей лекарственными средствами и биологическими препаратами ветеринарного назначения, а также за иной деятельностью, предусмотренной законодательством.

Тем не менее такую систематизацию трудно назвать достаточной и удобной, поскольку список полномочий органов исполнительной власти не исчерпывается теми, что перечислены в законе. Кроме того, контрольные полномочия никак не обособлены от остальных. Классификация осуществляется не по видам контроля, а по органам исполнительной власти, что существенно затрудняет поиск информации о видах контроля. Более ясное представление о видах контроля можно получить только из иных законов и подзаконных актов.

2.4. Электронный реестр видов контроля

На сегодняшний день создание электронных реестров — это наиболее совершенный способ систематизации сведений о видах контроля. Пока он не получил широкого распространения — удалось найти информацию **всего о трех действующих системах такого рода** (Россия, Китай, Мексика), еще одна создается в настоящий момент в Узбекистане. Однако дальнейшее развитие технологий может привести к увеличению их числа. Отметим, что китайской системы «Интернет + Надзор» нет в открытом доступе, поэтому ее описание основывается на данных, доступных из официальных заявлений Государственного Совета КНР, а также упоминаний на сайтах органов государственной власти и провинций.

В отличие от законов, электронные реестры содержат не только информацию о на-

звании вида контроля и органа, уполномоченного на его осуществление, но и иные сведения, необходимые для информирования контролируемых лиц. Среди них информация о правовой основе определенного вида контроля, перечень КНМ, порядок их осуществления, а также возможные санкции за нарушение требований и иные необходимые сведения. Это сближает электронные реестры с системами справочного характера. Однако, **в отличие от информации в справочных системах, сведения из реестров имеют юридическое значение**. Таким образом, электронные реестры видов контроля сочетают в себе преимущества других вариантов систематизации: **полноту информации и ее обязательный характер**.

¹ Закон о министерствах (Закон о министерствах: 128/2020–3, 116/2022–3, 92/2023–254) [Электрон. ресурс] // Справочно-информационная система Республики Сербия. URL: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/128/1/reg> (дата обращения: 02.07.2025).

Помимо перечисленного электронные реестры видов контроля требуются при создании инфраструктуры для функционирования иных сервисов, связанных с КНД. Например, в Китае создание реестра «Интернет + Надзор» способствовало распространению системы двойного случайного отбора при выборе объектов проверок — принцип, в соответствии с которым случайно выбирается как объект контроля, так и проверяющее лицо. В России же без ЕРВК (Единый реестр видов контроля) не может функционировать ЕРКНМ (Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий).

Стоит отметить, что в России ЕРВК — это обособленная система, тогда как в Китае

и Мексике электронные реестры видов контроля интегрированы в более крупные платформы, связанные с осуществлением КНД. Например, в Мексике перечень всех видов контроля (инспекций) находится в составе единого каталога всех административных процедур (Catálogo Nacional). В Китае же виды контроля систематизируются по уполномоченным органам и провинциям. К примеру, для таможенного управления описано 312 процедур. Кроме того, в отличие от России, где составление реестра было начато с федерального контроля, в Китае построение системы «Интернет + Надзор» началось с создания региональных систем.

Кейс 2.9.

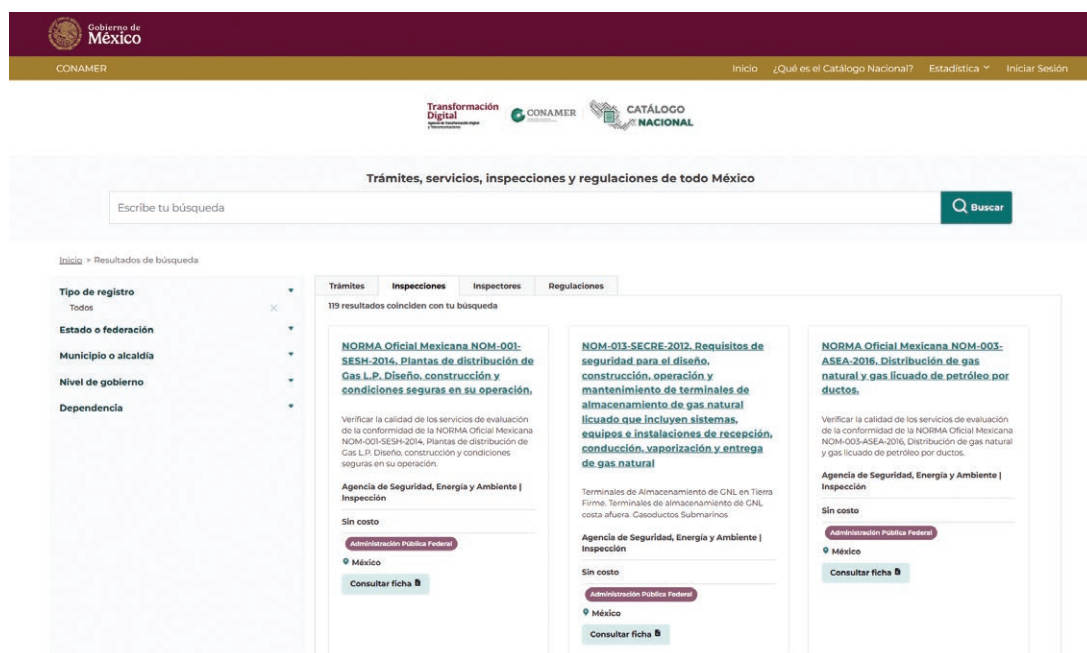
Мексика: национальный каталог процедур и инспекций

В Мексике отдельный реестр, подобный ЕРВК, отсутствует, однако сведения о видах проверок содержатся в Национальном каталоге нормативных актов, процедур и услуг (Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios)¹.

Реестр структурирован по сферам проведения проверок («Сельское хозяйство», «Туризм», «Строительство» и т. п.). К примеру, для области сельского хозяйства представлено 70 видов проверок, для транспорта — 80, для строительства — 22. Каждый из видов описан по 11 параметрам, включая общую информацию, правовую основу, описание процедуры проверки, описание проверяемых лиц, перечень инспекторов, права и обязанности проверяемого лица, полномочия инспектора, санкции за нарушения, контактные данные контролирующего органа и ряд других сведений.

Рисунок 2.3.

Единый каталог административных процедур (Catálogo Nacional) Мексики



1 Национальный каталог нормативных актов, процедур и услуг Мексики (el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios) [Электрон. ресурс] // Национальная комиссия по совершенствованию нормативного регулирования. URL: <https://catalogonacional.gob.mx/Buscador> (дата обращения: 02.07.2025).

Описание правовой основы проверки оформлено в виде ссылки на наименование НПА и соответствующую статью нормативного акта. Причем раздел «Правовая основа» включает в себя не только акты, предусматривающие проведение проверки, но и акты, предусматривающие санкции за несоблюдение требований. Процедура проверки описана очень подробно, с указанием на время, которое будет занимать каждый из этапов проверки.

Реестр очень подробен, понятен и достаточно хорошо структурирован. В нем также представлена информация о статистике проверок за предыдущий год по месяцам.

В отличие от российского аналога, виды контроля описываются более конкретно: не «государственный контроль в сфере обращения с животными», а «действия по инспекции, проверке и надзору, связанные с перемещением животных, продуктов животноводства и побочных продуктов».

Кейс 2.10. Китай: Интернет + Надзор

Система «Интернет + Надзор»¹ создана для цифровой трансформации КНД в Китае. Одной из ее составных частей является каталог регуляторных функций, в том числе контрольно-надзорных. Система создавалась поэтапно с 2018 года для перехода к всеобъемлющему надзору.

В отличие от ЕРВК система «Интернет + Надзор» строилась «снизу вверх»: каталоги видов контроля составлялись сначала в провинциях, а потом объединялись в государственную систему. Для обеспечения работы системы в провинциях были организованы центры данных регуляторной информации.

Среди целей создания системы «Интернет + Надзор» назывались:

- сбор и систематизация различных данных о надзоре;
- унификация процедур;
- совершенствование системы предупреждения рисков;
- оказание поддержки внедрению системы двойного случайного надзора;
- совершенствование координации КНО и проведения совместных проверок;
- развитие кредитного надзора (составление рейтинга контролируемых лиц);
- «надзор» за надзорными органами;
- содействие стандартизации, упорядочению и взаимосвязи местных и ведомственных систем надзора.

Кроме того, реестры видов контроля были созданы для отдельных государственных органов. На сайтах некоторых из них доступны перечни видов контроля, осуществляемые такими органами. Так, например, для таможенного управления перечислено 312 видов проверок², для администрации интеллектуальной собственности — 6 видов³. Каждая из проверок описана по многочисленным параметрам. В их числе: правовая основа, название проверки, ее код, категория, уровень регулирования, регулирующие органы и регулируемые объекты, процесс регулирования и его результаты.

1 Уведомление Главного управления Шанхайского муниципального народного правительства об издании Плана реализации системы «Интернет + Надзор» в Шанхае от 8 августа 2019 года [Электрон. ресурс] // Официальный сайт города Шанхая. URL: https://www.shanghai.gov.cn/nw48102/20200825/0001-48102_62773.html (дата обращения: 02.07.2025).

2 Список нормативных элементов [Электрон. ресурс] // Главное таможенное управление. URL: <https://online.customs.gov.cn/ociswebserver/pages/jgsxmlqd/index.html> (дата обращения: 02.07.2025).

3 Список нормативных элементов [Электрон. ресурс] // Национальная администрация интеллектуальной собственности. URL: <https://www.cnipa.gov.cn/col/col2116/index.html> (дата обращения: 02.07.2025).

2.5. Важные выводы

1. Систематизация видов контроля существует не во всех странах. Это свидетельствует о том, что система контроля может функционировать и без нее. Тем не менее отсутствие систематизации приводит к целому ряду проблем, среди которых и дублирование полномочий КНО, и отсутствие ясности в вопросе о том, какие сферы деятельности могут оказаться предметом контроля. В связи с этим некоторые страны (например, Великобритания и Узбекистан) пытаются начать работу по формализации контроля.
2. В странах, где систематизация видов существует, подходы к ней могут быть различными. Закрепление перечня видов контроля в законе — самый жесткий, но одновременно и самый простой способ формализации, не требующий усилий и средств по составлению реестров, наполненных иной информацией. Он подходит для небольших унитарных государств, в которых все контрольные полномочия сконцентрированы на одном уровне власти. Однако наиболее удобным способом систематизации видов контроля, особенно для федеративных государств, является создание электронных реестров.
3. На сегодняшний день в России действует самый совершенный из всех существующих вариантов систематизации видов контроля — электронный реестр видов контроля. Это означает, что дальнейшая работа по улучшению систематизации видов контроля должна быть сконцентрирована на развитии и дополнении ЕРВК.

2.6. Интересные уроки для России

Поскольку в России на сегодняшний день действует наиболее удобная система систематизации видов контроля, необходимо продолжать работу по ее развитию. В связи с этим можно принять следующие меры.

1. Упорядочить информацию о разрешительной деятельности.

Опыт Китая и Мексики показывает, что в рамках единого реестра возможна систематизация не только контрольных, но и разрешительных полномочий. Эффективная система регулирования бизнеса требует комплексного подхода, а разрешительная и контрольная деятельность неразрывно связаны. Это означает, что реестрирование требуется не только для видов контроля, но и для сведений о разрешениях. Кроме того, ЕРВК — один из наиболее успешных примеров систематизации сведений о видах контроля в мире. Это позволяет говорить о том, что дальнейшую работу по совершенствованию регулирования необходимо вести именно в этом направлении. Таким образом, позитивный пример реестрирования видов контроля в России требует масштабирования путем дополнения су-

ществующего реестра сведениями о разрешительной деятельности.

2. Систематизировать и иные федеральные виды контроля.

В настоящее время в ЕРВК содержатся сведения только о тех видах контроля, которые попадают под действие 248-ФЗ, 294-ФЗ, 414-ФЗ и 131-ФЗ. Информация об иных видах контроля (банковском, налоговом, страховом и т.д.) продолжает оставаться разрозненной.

3. Повысить качество сведений о региональном и муниципальном контроле.

В ЕРВК содержится информация о некоторых региональных видах контроля. Тем не менее некоторые странички о видах контроля продолжают оставаться пустыми (например, контроль за осуществлением отдельных государственных полномочий по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к собственности Томской области), некоторые — дублируются (например, региональный государственный контроль (надзор) в области технического состояния и эксплуатации аттракционов). В идеале, если один

и тот же вид контроля осуществляется в разных субъектах Российской Федерации, то запись о виде контроля не должна дублироваться для каждого из субъектов. Вместо этого на странице с видом регионального контроля должно быть указано, в каких субъектах он осуществляется. В связи с этим необходимо упорядочить существующий реестр, проверить страницы каждого из видов контроля и дополнить реестр недостающей информацией.

4. Структурировать информацию, сделав ее более удобной для восприятия.

Хотя изначально Единый реестр видов контроля задумывался как вспомогательный инструмент, сегодня одна из его функций — информирование бизнеса. Тем не менее сведения, которые представлены в реестре, малопонятны для обычного читателя: содержательное наполнение ЕРВК фактически дублирует положения законов, некоторые из его разделов заполнены формально. Во многих зарубежных странах созданы удобные для бизнеса системы справочного характера, а также многочисленные руководства по отдельным видам контроля. В них понятным языком рассказано, какой КНО может проверить тот или иной бизнес, с какой частотой он будет это делать, какие КНМ могут быть проведены. Вся эта информация уже есть в ЕРВК, однако она представлена в недоступной для неподготовленного читателя форме. В связи с этим нужно воспользо-

ваться зарубежным опытом и структурировать информацию в ЕРВК хотя бы по самым часто встречающимся видам контроля.

5. Создать интерактивный сервис определения применимых видов контроля.

ЕРВК содержит перечень видов контроля, представленных единым списком без какой бы то ни было структуризации по объектам, к которым они применимы. В то же время предпринимателю нет необходимости обращаться к информации обо всех видах контроля сразу. Так, например, владельцу кафе не важны сведения о региональном геологическом контроле, размещенные на первой странице списка. Предлагаем структурировать ЕРВК по видам бизнеса и дополнить существующий реестр сервисом, с помощью которого предприниматель, ответив на несколько вопросов, сможет определить виды контроля, которому подлежит его бизнес.

Опираясь на зарубежный опыт создания подборок для информирования предпринимателей о применимых видах контроля, можно составить типовые перечни видов контроля для различных сфер (например, для кафе и ресторанов, медицинских учреждений, образовательных центров и т. д.) и представить их в удобной для пользователя форме. Такая структуризация сможет сделать процесс поиска информации о процедуре контроля более простым, а также позволит не упустить важную информацию.



3

**РЕЕСТРЫ
ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ
ТРЕБОВАНИЙ**

МИРОВАЯ ПРАКТИКА

В настоящее время большинство государств мира имеют довольно разветвленное и детальное законодательство. Это прямое следствие таких явлений, как развитие технологий, усложнение экономики и иных сфер общественной жизни. Государство, вводя новые правила, стремится защитить наиболее важные, общественно значимые блага: начиная от жизни и здоровья людей и заканчивая благоприятной окружающей средой или устойчивостью экономики.

Однако усложнение законодательства приводит к тому, что ориентироваться в нем и знать содержание нормативных правовых актов становится все сложнее. Эта проблема актуальна как для частных лиц, которые должны соблюдать обязательные требования, так и для должностных лиц, которые должны проверять соблюдение правил, а также своевременно пересматривать существующее регулирование.

Как реакция на данную проблему, в разных странах мира государственные органы создают различные инструменты, позволяющие упорядочить и представить в удобной форме информацию о существующих обязательных требованиях. Данные инструменты выполняют две основные функции: (а) информирование предпринимателей и иных частных лиц об обязательных требованиях; (б) управление обязательными требованиями внутри государства: их учет, контроль за своевременным пересмотром, присвоение идентификаторов для использования в иных информационных системах.

Если основной целью является информирование частных лиц, то в таком случае реестры обязательных требований создаются в форме общедоступных интернет-сервисов, позволяющих после заполнения небольшого опросника понять обязательные требования, применимые к конкретному лицу или ситуации. Такие интернет-сервисы могут существовать в упрощенной форме (только сведения о необходимых разрешениях) и расширенной форме (сведения как о разрешениях, так и о нормативных требованиях).

Если же основной целью является управление обязательными требованиями внутри государства, то такие реестры тоже могут иметь публичную часть. Однако она не является центральным элементом реестра, а ее использование не всегда удобно для частного лица. Такие реестры созданы в первую очередь для самих государственных органов: с их помощью данные органы могут учитывать НПА или обязательные требования, а также контролировать их пересмотр и применение.

Таким образом, можно выделить три основные модели реестров обязательных требований: (1) интернет-сервисы, содержащие сведения только о разрешениях, необходимых предприятиям для ведения определенного вида деятельности; (2) интернет-сервисы, содержащие сведения о разрешениях и нормативных требованиях; (3) собственно реестры обязательных требований, предназначенные для управления ими.

3.1. Интернет-сервисы, содержащие сведения о разрешениях

Первая модель реестров обязательных требований — это интернет-сервисы, содержащие информацию только о видах лицензий и иных разрешений, необходимых предприятиям для ведения определенного вида деятельности. Такие сервисы име-

ют справочный характер. Для получения информации пользователь должен предварительно заполнить анкету. Если в стране есть несколько уровней власти, то сервис объединяет информацию о разрешениях, выдаваемых на всех уровнях власти.

Кейс 3.1.

Канада: онлайн-сервис BizPal

В Канаде создан онлайн-сервис BizPal, предоставляющий доступ к информации о лицензиях, разрешениях на ведение бизнеса и других требованиях, необходимых для создания, ведения и развития бизнеса. Сервис имеет комплексный характер: он содержит сведения о разрешениях, предоставляемых федеральными, провинциальными (территориальными) и муниципальными органами власти.

Для получения информации пользователь должен выбрать на странице поиска наименование населенного пункта (муниципалитета) и вида деятельности¹. Набор разрешений может различаться в зависимости от планируемого места осуществления деятельности. Так, для вида деятельности «Гостиница» в Торонто (провинция Онтарио) сервис показывает 36 видов применимых разрешений, а для того же вида бизнеса в Ванкувере (провинция Британская Колумбия) — 68 видов. Например, в Британской Колумбии есть разрешение на эксплуатацию плавательного бассейна и лицензия на кейтеринг, в то время как в Онтарио таких разрешений нет.

Нужно отметить, что указанные значения включают все потенциально возможные разрешения. Часть из них не потребуются, если у компании нет определенных объектов (например, отсутствуют коммерческие автомобили) или компания не осуществляет отдельные действия (например, не продает табачные изделия).

Страница с результатами поиска состоит из трех элементов: категории разрешений, перечень разрешений, краткая аннотация для выбранного разрешения (рис. 3.1). Кроме того, для каждого разрешения на сайте сервиса BizPaL можно получить дополнительную информацию (обычно пройдя по гиперссылке на ведомственный сайт органа, предоставляющего разрешение). В ряде случаев на странице сервиса есть ссылки на нормативный акт, а также на бумажную или онлайн-форму заявки.

Рисунок 3.1.

Результаты поиска всех разрешений для конкретного вида деятельности на портале BizPaL (на примере разрешений для гостиниц в Ванкувере)

The screenshot shows the BizPaL website interface. At the top, there's a search bar with 'Find Permits (68)'. Below it, the location is set to 'Vancouver, British Columbia' and the industry to 'Hotels'. A 'Browse by Activity' sidebar on the left lists various categories with counts, such as 'All Activities' (68), 'Starting a business' (5), 'Managing and operating' (5), 'Business and professional services' (7), 'Serving, selling, exporting, importing' (12), 'Construction, development and zoning' (16), 'Electrical, plumbing, heating, pools, etc.' (22), 'Using roads, sidewalks, and public facilities' (9), 'Vehicles, watercraft and aircraft' (3), 'Manufacturing or processing food or goods' (3), 'Dangerous goods and waste' (8), and 'Natural resources' (5). The main content area displays a list of permits with details like 'Wastewater Discharge Permit', 'Hydrant Permit', 'Food Sector Grease Interceptor Installation Application', 'Off-Spec Product Discharge Notification Form', 'Sani-Dump Registration (Liquid Waste)', 'Swimming Pool Operating Permit' (highlighted), 'Electrical Installation Permit', 'Statutory Right of Way', and 'Electrical Permit'. On the right, there's a detailed view for the 'Swimming Pool Operating Permit', including prerequisites and contact information for the Ministry of Health.

Кейс 3.2.

Гонконг, КНР: информационный сервис о бизнес-лицензиях

Центр поддержки и консультаций малых и средних предприятий Департамента торговли и промышленности правительства Гонконга создал информационный сервис о лицензиях для бизнеса².

Поиск необходимых лицензий в данном сервисе нужно осуществлять с помощью классификатора продукции и классификатора услуг. После выбора соответствующей про-

- 1 Find the permits and licences you need for your business // BizPaL [Электрон. ресурс]. URL: <https://services.bizpal-perle.ca/?b=01> (дата обращения: 08.08.2025).
- 2 Business Licence Information Service // Support and Consultation Centre for Small and Medium Enterprises [Электрон. ресурс]. URL: https://www.success.tid.gov.hk/tid/eng/blics/index.jsp?_referer=# (дата обращения: 08.08.2025).

дукции или услуги пользователь должен ответить на уточняющие вопросы. Количество вопросов и перечень вариантов зависит от вида продукции или услуги.

Например, в случае выбора раздела «Услуги размещения и питания» далее нужно выбрать один из 24 видов деятельности. Выбрав, например, «Деятельность отеля», далее пользователь должен выбрать среди 27 уточняющих вариантов возможных операций и используемых объектов. В то же время после выбора раздела «Образование» пользователю доступны только шесть видов деятельности. Например, выбрав «Деятельность автошколы», далее пользователь должен проставить отметки по пяти уточняющим вопросам.

После ответов на вопросы пользователю доступна информация об обязательных лицензиях и дополнительных лицензиях, которые могут потребоваться с учетом совершаемых действий или используемых объектов. Для каждой лицензии приводятся ссылки на бумажные и (или) электронные формы заявок, а также на руководства по подаче таких заявок.

3.2. Интернет-сервисы, содержащие сведения о разрешениях, требованиях и видах контроля

Второй вид реестров обязательных требований — это расширенная версия интернет-сервисов, содержащих сведения не только о видах разрешений, но и о нормативных требованиях, а также о видах контроля, касающихся соответствующего вида деятельности. Информирование о применимых нормативных требованиях может производиться либо в форме перечня НПА, либо в форме обобщенного наименования группы обязательных требований. Сами сервисы также носят справочный характер.

Кейс 3.3.

Австралия: сервис ABLIS (Australian Business Licence and Information Service)

Онлайн-сервис ABLIS был создан благодаря совместным усилиям Департамента промышленности, науки и ресурсов Австралии и правительств штатов (территорий) Австралии. С помощью данного сервиса предприниматель может получить информацию о лицензиях и разрешениях, необходимых для конкретных видов деятельности, а также о нормативных актах и кодексах практики, устанавливающих требования для данного вида бизнеса¹.

Для получения информации пользователь должен предварительно заполнить интерактивную анкету на сайте. На первом шаге необходимо указать вид деятельности. Одновременно можно выбрать до трех видов деятельности. На втором шаге требуется указать место ведения бизнеса. Для формализации ответов используется справочник административно-территориальных единиц. На третьем шаге нужно указать организационно-правовую форму ведения бизнеса. На четвертом шаге нужно указать, какие действия предприниматель будет осуществлять при ведении бизнеса, какие объекты он будет использовать и какие особые нужды у него могут возникнуть.

Вопросы объединены в категории, что упрощает заполнение анкеты. В качестве показательных вопросов можно привести следующие:

- в разделе «Налогообложение» содержится вопрос «Будет ли ваш бизнес иметь годовой фонд заработной платы, превышающий 1 млн долларов?»;
- в разделе «Оборудование» указаны вопросы «Будете ли вы использовать или парковать коммерческий транспорт для нужд своего бизнеса?», «Будете ли вы устанавливать или эксплуатировать систему подогрева или охлаждения воды?»;

1 Find the licences you need for your business // Australian Business Licence and Information Service [Электрон. ресурс]. URL: <https://ablis.business.gov.au/> (дата обращения: 08.08.2025).

- в разделе «Продукция, услуги и другие виды деятельности» есть вопросы «Будете ли вы продавать или предлагать алкоголь?», «Будете ли вы управлять бассейном или спа?».

Нужно отметить, что в случае положительного ответа на некоторые вопросы появляются уточняющие вопросы. Например, в случае положительного ответа на вопрос о продаже алкоголя появляется вопрос «Как вы будете предоставлять алкоголь?» с тремя возможными вариантами ответа: «Для потребления на месте», «Для потребления вне помещения», «Для подачи во время еды».

После заполнения анкеты пользователь получает доступ к списку необходимых разрешений (административных процедур) и обязательных требований. Примерами таких разрешений и административных процедур являются:

- регистрация австралийского бизнес-номера (Australian Business Number, ABN), осуществляемая Австралийским налоговым управлением;
- разрешение на эксплуатацию общественного бассейна или спа-салона, выдаваемое муниципальным органом (например, Советом Северного Сиднея).

Примерами нормативных требований является (1) требование «платить взносы в пенсионный фонд от имени сотрудников» или (2) требования «по охране труда и технике безопасности». Примером кодекса практики является требование «соблюдать принципы конфиденциальности Австралии (APPs)».

На уровне результатов поиска нормативные требования и кодексы практики сформулированы в общем виде, что повышает удобство работы с полученным списком (рис. 3.2). Например, для гостиницы в Северном Сиднее с подачей алкоголя в ресторане, общественным бассейном и возможностью установки уличной мебели на общедоступной территории сервис показал 33 результата поиска, из которых 22 разрешения (административные процедуры), 5 нормативных требований и 5 кодексов практики.

В то же время для каждого разрешения (административной процедуры), нормативного требования или кодекса практики на сайте ABLIS доступна детальная карточка. Ее содержание определяется типом описываемого объекта. Однако в на-

Рисунок 3.2.

Результаты поисковой выдачи, содержащей разрешение, нормативные требования и кодекс практики

[Australian Business Number Registration](#) Important

You may require an Australian Business Number (ABN) if you are operating a business, organisation or enterprise in Australia. An ABN is a single identifier for all business dealings with the Australian Taxation Office and other government departments and agencies.

Categories: All Businesses, General Taxation Requirements and Registrations

Descriptive Name: Register your Business to Receive an Identifier for Business Dealings

Published by: Australian Government - Australian Taxation Office

Service Type: Licence

[Australian Consumer Law \(ACL\)](#) Important

If you operate a business that sells, leases or hires goods or services to consumers, you will need to comply with the Australian Consumer Law (ACL).

Categories: All Businesses, Consumer Protection

Descriptive Name: Comply with the Australian Consumer Law

Published by: Australian Government - Australian Competition and Consumer Commission

Service Type: Regulatory Obligation

[Australian Privacy Principles](#) Important

You must comply with the Australian Privacy Principles (APPs) if you intend to collect and use the personal information of individuals in a business capacity. Subject to some exceptions, the APPs apply to:

Categories: All Businesses, Privacy

Descriptive Name: Collect, Use and Disclose the Personal Information of Individuals

Published by: Australian Government - Attorney-General's Department

Service Type: Code of Practice

более полном виде карточка включает общее описание, описание предприятия, продолжительность, наличие платы, наличие форм заявлений (в том числе гиперссылки на онлайн-формы на ведомственных сайтах), название законов и подзаконных актов, уполномоченный административный орган, контактная информация.

Кейс 3.4. Мексика: Национальный каталог нормативных актов, услуг и процедур

Данный каталог является технологическим инструментом, который объединяет сведения обо всех административных процедурах, публичных услугах, нормативных актах, видах проверок и инспекторах страны¹. Он состоит из трех элементов:

- Национальный реестр процедур и услуг;
- Национальный реестр правил;
- Национальный реестр инспекций, содержащий список всех видов проверок в стране и реестр инспекторов.

Регистрация и обновление информации в Национальном каталоге являются обязательными для всех органов государственной власти страны (начиная от федеральных органов и заканчивая муниципалитетами), а регистрируемая ими информация носит обязательный характер.

Национальный каталог имеет общедоступный портал². На главной странице имеются 26 рубрик по отраслям (например, «Казначейство и государственные финансы», «Окружающая среда, природные ресурсы и рыболовство» и т. д.). Кроме того, можно осуществлять поиск с использованием поисковой строки.

Для каждой сферы доступны полные перечни обязательных административных процедур, нормативных правил, а также видов осуществляемых инспекций, инспекторов. Например, для сферы «Туризм» Национальный каталог по состоянию на май 2025 года содержал указание:

- на 240 процедур, осуществляемых на всех уровнях власти (начиная от «выдачи удостоверения туристического гида» и заканчивая «арендой помещений в публичных парках»);
- на 920 различных нормативных правовых и индивидуальных актов (начиная от законов штатов о туризме и заканчивая списками уполномоченных туристических агентств, осуществляющих прием организованных групп туристов из КНР);
- на 11 видов проверок (например, визит для проверки нахождения организации в Национальном туристическом реестре) и поименный список из 75 инспекторов Министерства туризма.

Каждый вид проверки описывается по 11 параметрам, включая общую информацию, правовую основу, описание процедуры проверки, описание проверяемых лиц, перечень инспекторов, права и обязанности проверяемого лица, полномочия инспектора, санкции за нарушения, контактные данные контролирующего органа и ряд других сведений. Описание правовой основы проверки оформлено в виде ссылки на наименование НПА и соответствующую статью данного акта.

Нужно отметить, что информация о видах проверок и списке инспекторов удобна для восприятия. В то же время работать с огромными перечнями процедур и актов довольно трудно. Особенно это касается списка НПА, который: (1) очень большой; (2) объединяет различные акты, которые могут не регулировать деятельность предприятий (например, в сфере «Туризм» данный перечень включает несколько сотен соглашений между федеральными министерствами и властями штатов в области туризма).

1 Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios // Catálogo Nacional [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.catalogonacional.gob.mx/Contenido/index? Id=5547> (дата обращения: 25.08.2025).

2 Trámites, servicios, inspecciones y regulaciones de todo México // Catálogo Nacional [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.catalogonacional.gob.mx/Contenido/index? Id=5547> (дата обращения: 25.08.2025).

3.3. Реестры нормативных правовых актов (требований), обязательных для исполнения бизнесом

Третий вид реестров обязательных требований, выявленный в ходе анализа, — это специализированный реестр, включающий только нормативные правовые акты или содержащиеся в них обязательные требования. Такие реестры могут различаться в зависимости от того, что является единицей учета.

Первый вариант заключается в том, что **единицей учета является либо нормативный правовой акт целиком, либо его крупные структурные единицы**. Например, такой реестр действует в Республике Казахстан. Он включает не первичные (атомарные) требования, а более крупные единицы: статьи законов и подзаконные акты целиком.

Кейс 3.5.

Казахстан: Реестр обязательных требований в сфере предпринимательства

Наличие Реестра обязательных требований в сфере предпринимательства предусмотрено ст. 83–1 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан¹. Правила ведения реестра утверждены ведомственным актом².

Реестр представляет собой общедоступную базу регуляторных актов в разрезе видов предпринимательской деятельности, структурированных на основе общего классификатора видов экономической деятельности (ОКЭД).

В реестр должны быть включены все регуляторные акты, обязательные для исполнения субъектами предпринимательства, кроме международных договоров Республики Казахстан. Если акт содержит требования к разным видам предпринимательской деятельности, то он должен быть включен в реестр для каждого вида деятельности. Законы Республики Казахстан вносятся в реестр постатейно, а другие НПА Республики Казахстан и иные документы — по наименованиям этих актов или документов с указанием их реквизитов.

Регуляторные акты включаются в реестр по представлению органов, применяющих их при регулировании соответствующих видов предпринимательской деятельности. При направлении такой информации регулирующий орган должен указать:

- 1) сферу регулирования;*
- 2) предлагаемые сроки проведения анализа регуляторного акта (по общему правилу они составляют 3 года для законов и 2 года для иных актов);*
- 3) гиперссылку на акт, размещенный в единой системе правовой информации.*

Если регулирующий орган своевременно не провел анализ акта, то такой акт подлежит исключению из реестра требований. Регулирующий орган должен отменить регуляторный акт или внести в него изменения в следующие сроки после исключения из реестра требований:

- в течение 6 месяцев — по требованиям, предусмотренным законами;*
- в течение 3 месяцев — по иным нормативным правовым актам и документам.*

1 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Электрон. ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375#z2501> (дата обращения: 25.08.2025).

2 Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 июня 2023 года № 131 «Об утверждении Правил ведения реестра обязательных требований в сфере предпринимательства» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет» [Электрон. ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300032986> (дата обращения: 25.08.2025).

Если регулирующий орган не выполнил вышеописанную обязанность, то субъекты предпринимательства не могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение требований соответствующих регуляторных актов.

Реестр обязательных требований находится в открытом доступе по адресу: <https://rchl.govtc.kz/ru>. По состоянию на 10 марта 2025 года всего в него было включено 2498 регулирующих актов. Использовать данный реестр для ознакомления с набором обязательных требований к конкретному виду бизнеса не вполне удобно.

Это связано с тем, что количество актов, относящихся к отдельным массовым видам предпринимательской деятельности, велико. Например, для гостиниц с ресторанами (код ОКЭД 55101) применимо 550 актов, а для перевозок автобусами (код ОКЭД 49311) — 623 акта. Все такие акты выдаются единым списком, без какой-либо структуры и приоритизации: например, среди первых 20 актов 15 актов посвящены внесению изменений в приказы статистического ведомства о порядке заполнения и сдачи бизнесом форм статистической отчетности.

Другой вариант организации реестра обязательных требований предусматривает, что **единицей учета в нем выступает первичное обязательное требование**. Каждая статья закона или пункт (параграф) подзаконного акта может содержать несколько таких первичных обязательных требований.

На основе данного принципа организован реестр обязательных требований в России. Аналогичным образом должен быть устроен Единый электронный реестр обязательных требований в области предпринимательства в Узбекистане (его создание было

предусмотрено нормативными правовыми актами, принятыми в 2022–2023 годах¹, но по состоянию на август 2025 года реестр фактически не создан).

Особой формой данного варианта может быть **практика индексации обязательных требований**, собранных в едином информационном ресурсе: каждому требованию или самой мелкой структурной единице НПА присваивается уникальный индекс, который в дальнейшем используется в правоприменительных документах. Примером может служить Свод федеральных правил, действующий в США.

Кейс 3.6.

США: система индексации обязательных требований, опубликованных в Своде федеральных правил

На основании Закона о федеральном регистре 1935 года в США действует Свод федеральных правил. Текущее официальное опубликование нормативных актов органов исполнительной власти осуществляется в ежедневном журнале «Федеральный реестр» (The Federal Register).

В дальнейшем акты кодифицируются в Своде федеральных правил. Он представляет собой свод постоянно действующих НПА, принятых департаментами и агентствами федерального правительства США. Свод состоит из 50 тематических разделов. Например, раздел 12 имеет название «Банки и банковское дело», раздел 21 — «Продукты питания и лекарства», раздел 30 — «Минеральные ресурсы». Внутри каждого раздела выделяются главы (иногда — подглавы), части и параграфы. Нумерация внутри каждого раздела начинается заново.

Свод федеральных правил в виде бумажных бюллетеней обновляется ежегодно. Одновременно действует электронная версия свода, обновляемая ежедневно. На сайте электронной версии свода указано, что ее содержание является авторитетным, но неофициальным².

В качестве примера можно рассмотреть стандарты в сфере труда, принимаемые Управлением по охране труда и технике безопасности (OSHA) Министерства труда

- 1 Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 14 августа 2023 года № 385 «Об утверждении Положения о порядке формирования и ведения единого электронного реестра обязательных требований в сфере предпринимательства» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан [Электрон. ресурс]. URL: <https://lex.uz/docs/6572266> (дата обращения: 25.08.2025).
- 2 About This Site // eCFR.gov [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.ecfr.gov/reader-aids/government-policy-and-ofr-procedures/about-this-site#legal-status> (дата обращения: 27.08.2025).

США. Регулированию труда посвящен раздел 29. Подраздел А содержит акты, принимаемые Офисом министра труда, а подраздел В — акты различных агентств: например, Национального совета по трудовым отношениям (глава I), Национального совета по регулированию железных дорог (глава III), Федеральной комиссии по надзору за безопасностью и гигиеной труда в горнодобывающей промышленности (глава XXVII).

Акты, принимаемые Управлением по охране труда и технике безопасности (OSHA), содержатся в главе XVII. Она включает части с 1900 по 1999 (нумерация частей не совпадает с нумерацией глав).

Стандарты охраны труда и техники безопасности расположены в части 1910. Она состоит из более чем двух десятков подчастей, каждая из которых посвящена отдельным сферам труда или трудовым операциям (подчасть E — пути эвакуации, подчасть F — подъемники для людей, подчасть I — средства индивидуальной защиты). Вопросы охраны труда при обработке и хранении материалов находятся в подчасти N. Она состоит из § 1910.176–1910.184.

Параграф 1910.178 посвящен промышленным грузовым транспортным средствам (вилочным погрузчикам, погрузчикам с платформой, ручным моторизованным тележкам и т. д.). Внутри параграфа находятся подробные правила (включая таблицы и схемы), которые разделены на пункты (обозначены буквами) и подпункты (обозначены цифрами).

Таким образом, требование о том, что промышленные погрузчики должны проходить осмотр не реже одного раза в день перед началом использования, имеет индекс 29 CFR 1910.178(q)(7), где номер главы в Своде федеральных правил — 29, номер части со стандартами в сфере труда — 1910, номер параграфа — 178, номер пункта (посвящен обслуживанию погрузчиков) — q, номер подпункта — 7.

Управление по охране труда и технике безопасности (OSHA) использует данные индексы для указания на нарушенные нормы при заполнении карточки проверки.

Рисунок 3.3.

Электронная версия свода федеральных правил

The screenshot shows the official website for the Code of Federal Regulations. At the top, it features the National Archives logo and the text 'Code of Federal Regulations' with the tagline 'A point in time eCFR system'. To the right is the seal of the Department of Labor. Below this, a blue header indicates 'Title 29'. A light blue box states: 'Displaying title 29, up to date as of 12/18/2025. Title 29 was last amended 10/31/2025. view historical versions'. A search bar is present with the placeholder text 'Enter a search term or CFR reference (eg. fishing or 1 CFR 1.1)'. A breadcrumb trail shows the path: 'Title 29 / Subtitle B / Chapter XVII / Part 1910 / Subpart N / § 1910.178'. The main content area is titled 'ECFR CONTENT' and shows a table of contents on the left. The selected section is '§ 1910.178 Powered industrial trucks.', which includes '(a) General requirements.' with two numbered paragraphs: (1) 'This section contains safety requirements relating to fire protection, design, maintenance, and use of fork trucks, tractors, platform lift trucks, motorized hand trucks, and other specialized industrial trucks powered by electric motors or internal combustion engines. This section does not apply to compressed air or nonflammable compressed gas-operated industrial trucks, nor to farm vehicles, nor to vehicles intended primarily for earth moving or over-the-road hauling.' and (2) 'All new powered industrial trucks acquired and used by an employer shall meet the design and construction requirements for powered industrial trucks established in the "American National Standard for Powered Industrial Trucks, Part II, ANSI B56.1-1969", which is incorporated by reference as specified in § 1910.6, except for vehicles intended primarily for earth moving or over-the-road hauling.'

Рисунок 3.4.

Пример карточки проверки, проведенной Управлением по охране труда и технике безопасности (OSHA), с указанием индекса нарушенного требования¹

Occupational Safety and Health Administration

CONTACT US | FAQ | A TO Z INDEX | LANGUAGES Search

OSHA | STANDARDS | ENFORCEMENT | TOPICS | HELP AND RESOURCES | NEWS

Violation Detail

Standard Cited: 19100178 Q07 Powered industrial trucks.

Inspection Nr: 1798549.015	Issuance Date: 03/28/2025	Report ID: 0728500
Citation: 01001	Nr Instances: 1	Contest Date:
Citation Type: Other	Nr Exposed: 1	Final Order: 04/24/2025
Abatement Status: Abatement Completed	Abatement Date: 04/17/2025	Related Event Code (REC):
Initial Penalty: \$5,675.00	Gravity: 5	Emphasis:
Current Penalty: \$4,256.25		

Penalty and Failure to Abate Event History

Type	Latest Event	Event Date	Penalty	Abatement Due Date	Citation Type	Failure to Abate Inspection
Penalty I: Informal Settlement		04/24/2025	\$4,256.25	04/17/2025	Other	
Penalty Z: Issued		03/28/2025	\$5,675.00	04/17/2025	Serious	

Text For Citation: 01 Item/Group: 001 Hazard:
29 CFR 1910.178(q)(7): Industrial trucks were not examined at least daily before being placed in service Employees were exposed to injury from a struck by hazard. Employees operating powered industrial trucks in the yard failed to conduct examinations of the vehicles. Vehicles had visible defects which adversely affected the safety of the vehicle, including but not limited to damaged seat belts, illegible or missing control labels, damaged electrical enclosures, and missing pedal covers.

Ради справедливости нужно отметить, что описанный Свод федеральных правил не вполне является реестром обязательных требований, предъявляемых к контролируемым лицам и проверяемых в рамках контроля. Его предмет шире: например,

он включает регулирование по вопросам внутренней организации федеральных агентств. Однако данный Свод является показательным образцом индексации обязательных требований, принимаемых на подзаконном уровне.

3.4. Важные выводы

1. В мировой практике распространены интернет-порталы, содержащие сведения о предъявляемых к бизнесу нормативных требованиях. Такие порталы могут содержать информацию о разрешениях, необходимых для ведения бизнеса, об обязательных требованиях, установленных для компаний, а в некоторых случаях — также о видах контроля (инспекций), которые могут осуществляться в отношении хозяйствующих субъектов, ведущих соответствующий вид предпринимательской деятельности. Порталы имеют информационно-справочный характер.
2. Удобство использования таких интернет-порталов напрямую зависит от

того, как на них организована навигация и поиск. Наиболее удобны сервисы, предлагающие пользователю заполнить анкету, включающую сведения о виде и месте деятельности, организационно-правовой форме предприятия, а также об особенностях деятельности (действиях, оборудовании, персонале и т. д.), существующих в конкретном бизнесе. Такие анкеты имеют интерактивный характер: набор дальнейших вопросов может меняться в зависимости от ответа на текущий вопрос.

Качественно составленные анкеты позволяют индивидуализировать результаты поиска и предложить пользователю только релевантную

1 URL: https://www.osha.gov/ords/imis/establishment.violation_detail?id=1798549.015&citation_id=01001 (дата обращения: 27.08.2025).

для его бизнеса информацию. Если анкета отсутствует или носит усеченный характер, то результаты поиска могут включать несколько десятков или даже сотен видов разрешений и категорий обязательных требований. Это приводит к тому, что пользователь должен приложить усилия для того, чтобы отобрать из полученного списка сведения, применимые для его ситуации.

3. Специализированные реестры обязательных требований, носящие межотраслевой характер и включающие только НПА или атомарные обязательные требования, в мировой практике встречаются крайне редко. Возможно, это связано с большой трудоемкостью составления и постоянного обновления таких реестров, а также необходимостью преодоления межведомственных организационных барьеров.

Среди таких реестров существует как минимум один пример (Казахстан), когда статус, присвоенный нормативному правовому акту в реестре, является юридически значимым и определяет возможность (невозможность) применения акта¹.

4. Большой интерес представляет обнаруженная практика индексации обязательных требований, собранных в едином информационном ресурсе. Опыт электронного Свода федерального регулирования США демонстрирует, что на практике возможно создание технологического инструмента, позволяющего решать одновременно две задачи:

- а) иметь в электронном виде общедоступное систематизированное собрание нормативных текстов, из прочтения которых создается целостное понимание существующего регулирования определенных видов деятельности (что невозможно в случае, если в реестре содержится просто набор равнозначных атомарных требований);
- б) иметь внутри данных текстов систему индексов (кодовых обозначений), обеспечивающих удобную навигацию и, самое главное, цитирование. Соответствующие ссылки являются компактными и единообразными.

3.5. Интересные уроки для России

1. Желательно создание в России официального справочного интернет-сервиса, который бы предоставлял всем заинтересованным лицам возможность получить информацию о лицензиях и разрешениях, об обязательных требованиях и видах контроля, применимых для конкретных видов предпринимательской деятельности.

Для получения информации пользователи должны заполнять достаточно подробную интерактивную анкету, что позволит индивидуализировать результаты поиска и предоставлять только релевантную запросу информацию. Получив результаты поиска, пользователь сможет в отношении каждого разрешения, группы обязательных требований или вида контроля перейти в карточку данного объекта и получить более детальные сведения, в том числе пе-

рейдя на иные официальные интернет-ресурсы.

Важно, что информация о применимых обязательных требованиях должна быть представлена в виде компактных групп, объединяющих смежные обязательные требования: например, «Предоставление работникам специальной одежды» или «Внешний вид и оборудование автомобиля легкового такси». Представление информации в виде перечня из нескольких десятков нормативно-правовых актов (НПА) или сотен первичных требований будет крайне неудобным.

2. Созданный в России реестр обязательных требований включает атомарные (первичные) требования. Это приводит к тому, что реестр включает более 534 тыс. требований (ноябрь 2025 года).

¹ При определенных условиях регуляторный акт может получить в реестре статус «Основания для привлечения к административной ответственности отсутствуют», что будет исключать наложение административных санкций за его нарушение.

Поддержание такого реестра в актуальном состоянии требует значительных ресурсов. В то же время из-за многочисленности требований реестр в его текущем состоянии неудобен для информирования заинтересованных лиц о перечне требований, предъявляемых к конкретным видам деятельности (например, в отношении грузовых перевозок, осуществляемых ИП, поисковая выдача содержит список из 1984 требований, расположенных в произвольном порядке). Он пригоден только в качестве эталонного информационного ресурса, сведения из которого могут быть использованы в Едином реестре контрольно-надзорных мероприятий (ЕРКНМ) для оформления профилактических и контрольных мероприятий.

Опираясь на международный опыт, предлагаем изменить подход к определению обязательных требований, включаемых в Реестр. Возможно два основных способа реформирования реестра.

Первый способ предусматривает отказ от включения атомарных требований, дословно воспроизводящих положения НПА, и переход к включению укрупненных требований. Такие требования могут формулироваться путем интеграции двух-трех первичных требований (в том числе находящихся в разных НПА) в одно с минимальными редакторскими изменениями, не меняющими суть, но упрощающими понимание.

Такие укрупненные требования могут формировать не «плоский», а «иерархический» реестр обязательных требований, включающий несколько уровней требований.

Например, с одним требованием верхнего уровня, предусматривающим наличие на предприятии специалиста по безопасности дорожного движения, может быть связано несколько требований более низкого уровня, устанавливающих требования к образованию, стажу работы и аттестации такого специалиста. Такой подход повысит удобство реестра и сохранит возможность использования его данных в качестве эталонных сведений для других государственных информационных систем.

Второй возможный способ реформирования реестра предусматривает, что в него включаются полные тексты нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования. Данные НПА размеща-

ются в соответствии со специально разработанной системой классификации. Часть разделов может иметь межотраслевой характер (например, пожарная безопасность, труд, защита прав потребителей), а часть — касаться конкретных видов экономической деятельности (например, гостиничные услуги, перевозки автомобильным транспортом, электроэнергетика). При необходимости внутри разделов могут выделяться подразделы.

Каждая наиболее мелкая структурная единица НПА должна иметь свой уникальный индекс, состоящий из кода нормативного правового акта и указания на номера структурных единиц более высокого уровня.

Например, положение абз. 5 ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», предусматривающее обязанность автомобильного перевозчика назначать специалиста, ответственного за обеспечение безопасности дорожного движения, прошедшего аттестацию, может иметь код NN.ФЗ196.20.2.0.0.5, где NN — номер раздела, посвященного автомобильному транспорту, ФЗ196 — код НПА, 20 — код статьи, 2 — код части, 0 — код отсутствующего пункта, 0 — код отсутствующего подпункта, 5 — код абзаца. Данный код может использоваться при внесении сведений о контрольном мероприятии в ЕРКНМ.

Нужно отметить, что такой подход не исключает возможности присвоения каждой единице учета (т. е. наиболее мелкой структурной единице НПА) различных признаков: например, вид контроля, контролируемое лицо, вид экономической деятельности согласно ОКВЭД и т. д. Соответственно, выбрав в поисковом интерфейсе все необходимые условия (например, требования к перевозкам легковыми такси, осуществляемым индивидуальным предпринимателем), можно получить список НПА, внутри полных текстов которых применимые обязательные требования могут быть выделены цветом.

Такой способ реформирования позволит решить две задачи: с одной стороны, предоставить как инспекторам, так и контролируемым лицам сведения о применимых обязательных требованиях в удобной форме, с другой стороны, иметь возможность указывать нарушенные требования при заполнении ЕРКНМ и иных информационных систем (при необходимости).

4

**ПУБЛИЧНЫЕ
РЕЕСТРЫ
КОНТРОЛЬНЫХ
МЕРОПРИЯТИЙ
МИРОВАЯ ПРАКТИКА**

4.1. Предназначение публичных реестров контрольных мероприятий

В 2015 году в России начал работу Единый реестр проверок (далее — ЕРП). Основной целью создания данного реестра являлось формирование сквозной межведомственной системы учета проверок и предотвращение случаев проведения контрольных мероприятий в обход процедуры, установленной Федеральным законом № 294-ФЗ. Для решения проблемы, связанной с неполнотой сведений о контрольных мероприятиях в ЕРП, а также для повышения удобства межведомственного взаимодействия органов прокуратуры и контрольных (надзорных) органов с 1 июля 2021 года в эксплуатацию введен Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (далее — ЕРКНМ).

Данный реестр представляет собой ключевую информационную систему в сфере государственного и муниципального контроля. Ее наличие позволяет сотням контрольно-надзорных органов (далее — КНО) разных уровней власти работать в единой информационной среде с одинаковыми техническими возможностями. Благодаря ЕРКНМ исключается дублирование проверок одного и того же субъекта бизнеса разными ведомствами по схожим основаниям в один период времени, что является значительным шагом в снижении административного давления.

Эффективность ЕРКНМ во многом обеспечивается его принципами открытости и доступности. Реестр является публичным: любой хозяйствующий субъект может бесплатно и в режиме реального времени проверить через официальный портал информацию о предстоящих, текущих и завершенных проверках в отношении него или его контрагентов. Это радикально повышает прозрачность контрольно-надзорной деятельности и в ряде случаев позволяет бизнесу заранее подготовиться к визиту проверяющих.

В результате ЕРКНМ выступает мощным инструментом системной оптимизации контрольно-надзорной деятельности. Он не только защищает бизнес от избыточного административного давления, но и повышает качество работы самих контрольных органов. Стандартизация процессов сбора, обработки и предоставления информации через единую платформу делает

надзор более предсказуемым, прозрачным и, как следствие, способствует улучшению делового климата и повышению доверия к государству в целом.

Идея публичного реестра контрольных мероприятий (далее также — публичный реестр инспекций) не является уникальной и в той или иной мере реализована в разных государствах. Сравнение международного опыта функционирования таких реестров невозможно без систематизации исторических путей и причин их формирования.

Можно выделить следующие причины создания публичных реестров контрольных мероприятий:

- 1. Борьба с так называемыми «пиратскими проверками»,** т. е. борьба с проверками, организованными должностными лицами без уведомления высшего руководства для получения взятки или в целях получения денежных средств мошенническим путем лицами, выдающими себя за должностных лиц. Можно выделить две стратегии борьбы с «пиратскими проверками»:
 - **ведение реестра инспекторов:** проверяемое лицо имеет возможность установить, что лицо, пришедшее с проверкой, имеет статус инспектора и может проводить проверки данного типа (такой инструмент реализован, например, в Мексике). Однако указанный подход не позволяет контролируемому лицу установить, имеет ли инспектор право проводить конкретную проверку;
 - **ведение публичного реестра всех инспекций (проверок):** проверяемое лицо имеет возможность удостовериться, что в отношении его действительно назначена конкретная проверка, и именно этот инспектор уполномочен ее проводить.
- 2. Учет (контроль) инспекционной деятельности,** т. е. сбор сведений о контрольных (надзорных) мероприятиях в единую информационную систему с возможностью последующего анализа данных. В зависимости от централизации институтов государственной власти можно выделить два подхода:

- **ведомственный:** он реализуется через ведомственные реестры. Органы государственной власти (в том числе субъектов) европейских и североамериканских стран используют информационные системы в виде публичных реестров инспекционных мероприятий с целью контроля деятельности своих территориальных органов. Такие информационные системы позволяют отсортировать инспекционные мероприятия по территориальному органу, по давности их проведения, по результатам, в связи с чем чрезвычайно удобны для ведомственного и общественного контроля деятельности конкретного органа;
 - **надведомственный:** он заключается в ведении публичного национального реестра всех проверок. Такой подход позволяет вести надведомственный контроль за инспекционной деятельностью всех уполномоченных органов государства. Примерами могут служить Россия, Казахстан, Киргизия. Информационные системы позволяют увидеть основные характеристики инспекционной деятельности как государства вообще, так и конкретных органов власти.
- 3. Общедоступная (публичная) проверка контрагентов**, т. е. централизованный сбор и опубликование сведений о результатах контрольных мероприятий, включая факты привлечения к ответственности физических и юридических лиц. Такое опубликование выполняет превентивную функцию: информирует других участников рынка о недобросовестном поведении хозяйствующего субъекта, его возможной ненадежности в рамках договорных отношений. Опубликование сведений в зависимости от централизации институтов государственной власти может осуществляться двумя способами:
- **межотраслевые реестры:** например, данный подход реализован в Китае в форме общегосударственной системы раскрытия сведений о кредитоспособности предприятий (администрируется Государственным управлением по регулированию рынка);
 - **отраслевые реестры:** такие реестры реализованы в Бразилии, а также в странах англосаксонского права.
- 4. Систематизация и публикация правоприменительной практики**, т. е. использование публичного реестра контрольных мероприятий для публикации решений контрольных (надзорных) органов. В странах англосаксонской правовой семьи (Великобритании, США, Ирландия и др.) исторически сложилась система правоприменительной деятельности, характеризующаяся присутствием широкого усмотрения контрольных органов, часто при отсутствии детального законодательного регулирования.
- В свою очередь, такое усмотрение предполагает важность опубликования решений контрольных органов для того, чтобы хозяйствующие субъекты могли понимать подходы, которых придерживаются административные органы в рамках проверок. Цифровизация закономерно привела к формированию реестров решений контрольных органов.
- Изучение международного опыта позволяет выделить **два основных способа классификации публичных реестров**. Во-первых, по масштабу реестры делятся на отраслевые и национальные. Во-вторых, исходя из основной единицы учета, реестры подразделяются на реестры объектов контроля (с приложением истории проведения контрольных мероприятий) и реестры контрольных мероприятий.
- Соответственно, в результате объединения данных классификаций можно выделить четыре основные модели создания и ведения публичных реестров контрольных мероприятий: (1) отраслевые реестры на основе объектов контроля; (2) отраслевые реестры собственно контрольных мероприятий; (3) национальные реестры на основе объектов контроля; (4) национальные реестры собственно контрольных мероприятий.
- Кроме того, данная классификация будет неполной без упоминания реестра инспекторов. Он фактически является наиболее простой, примитивной формой реестра, направленного на предотвращение «питатских проверок».
- Рассмотрим подробнее все модели публичных реестров контрольных мероприятий, начиная с самой простой (реестр инспекторов) и заканчивая наиболее сложными и многофункциональными (оба вида национальных реестров).

4.2. Реестры инспекторов

Публичные реестры инспекций как форма борьбы с «пиратскими проверками» могут быть реализованы с минимальным отражением сведений о контрольной деятельности.

Так, в Греции и Мексике специализированным органом ведется реестр инспекторов, уполномоченных проводить контрольно-надзорные мероприятия (далее — КНМ).

Кейс 4.1.

Мексика: реестр инспекторов на портале «Процедуры, услуги, инспекции и нормативное регулирование Мексики»

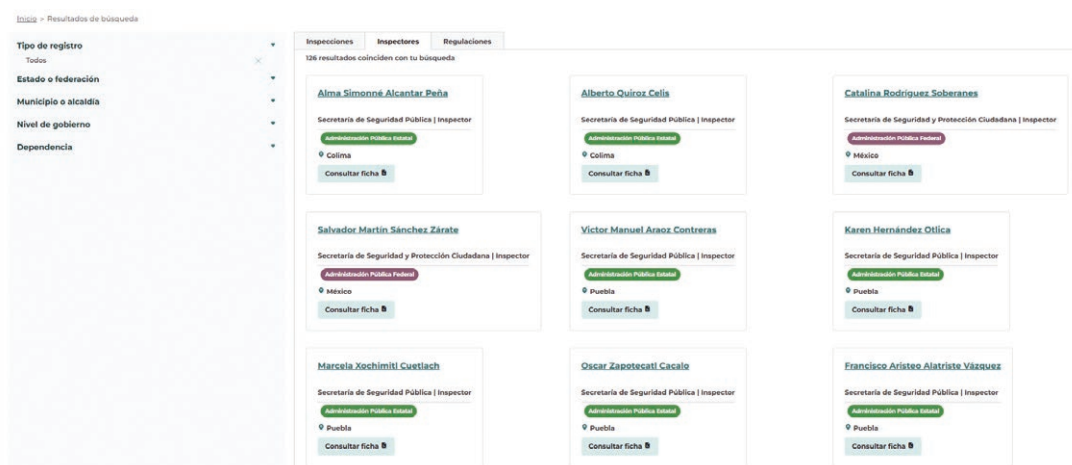
Национальная комиссия по совершенствованию нормативно-правового регулирования ведет портал *Trámites, servicios, inspecciones y regulaciones de todo México* (Процедуры, услуги, инспекции и нормативное регулирование Мексики), доступный по адресу: *catalogonacional.gob.mx*. Все административные процедуры сгруппированы по 27 категориям: например, государственные финансы; связь, транспорт и мобильность; энергетика и т. д. Внутри данных категорий доступна информация об инспекторах, уполномоченных проводить контрольные мероприятия.

Например, в категории «Безопасность, законность и правосудие» содержатся сведения о 126 инспекторах. Реестр представлен в виде крупных табличных эскизов (рис. 4.1). На одном эскизе указаны полное имя инспектора, ведомство, должность, административно-территориальная единица. Имя инспектора представляет собой гиперссылку, при нажатии на которую обеспечивается доступ к персональной странице инспектора (рис. 4.2).

На персональной странице инспектора можно ознакомиться с его фотографией, что должно помешать кому-то выдать себя за него. Помимо фотографии на странице указаны полное имя, должность, ведомство, личный номер инспектора, адрес рабочего места, номер телефона, а также полномочия (например, на проведение плановой и внеплановой проверки). Кроме данных об инспекторе, указаны контактные данные вышестоящего руководства.

Рисунок 4.1.

Образец заполнения реестра инспекторов в категории «Безопасность, законность и правосудие» *catalogonacional.gob.mx*



Реестр инспекторов позволяет контролируемому лицу убедиться, что лицо, направившее запрос или пришедшее на предприятие проводить инспекционные мероприятия, имеет соответствующий статус. Так, под-


делка удостоверения может быть обнаружена при поиске личного номера, анкетных данных сотрудника или поиске сотрудников, уполномоченных проводить контрольные мероприятия в конкретной сфере.

Ведение таких реестров проще и дешевле полноценного учета проверок. При этом такой реестр выполняет функцию борьбы с «пиратскими проверками» только частично. Он позволяет понять, кто находится на предприятии с целью проверки (инспектор или злоумышленник), но уже не позволяет определить, реально ли была назначена проверка и может ли данный инспектор ее проводить.

Рисунок 4.2.

Персональная страница контролера Секретариата общественной безопасности Антонио Мартинеса Мартинеса

Inicio > Buscador > CI-SSP-PUE-0-SSP-0020



Antonio Martínez Martínez
Cargo: Verificador
Dependencia: Secretaría de Seguridad Pública

Administración Pública Estatal

Número o clave de empleado: 83301

Domicilio : C15 Edificio Sur Sotano, Blvd. Atlixcayotl 1101 Col. Concepcion las Lajas, Puebla. Pue. C.P. 72190.
Teléfono : (222) 303-4600 Ext: 291049 y 291050

Inspecciones, verificaciones o visitas domiciliarias que está facultado a realizar

01 Visita de Verificación Ordinaria y/o Extraordinaria

02 Visita de Verificación Ordinaria y/o Extraordinaria

Superior jerárquico

Arq. Roberto Fabián Vázquez Montoya
Cargo : Encargado de Despacho de la Dirección de Supervisión
Domicilio :
Teléfono : (222) 303-4600 Ext: 1043
Correo electrónico : dgsp.supervision@puebla.gob.mx

4.3. Отраслевые реестры на основе объектов контроля

Публичные реестры в данном случае предстают в форме реестра контрольных мероприятий, сгруппированных в отношении конкретных хозяйствующих субъектов. Наибольшее распространение такого типа реестры нашли в англосаксонских странах (США, Великобритании, Канаде), однако примеры встречаются и в других государствах, например в Бразилии.

Кейс 4.2.

США: портал ЕСНО Агентства по охране окружающей среды

Агентство по охране окружающей среды (EPA) имеет ведомственный портал Enforcement and Compliance History Online (ЕСНО), доступный по адресу: echo.epa.gov. Портал содержит сведения об объектах контроля, истории их соответствия экологическим требованиям, а также позволяет публиковать сведения о результатах правоприменительной практики. Всего система содержит сведения об 1,3 млн объектов экологического контроля, которые могут быть представлены как в табличной форме, так и на карте. На рис. 4.3 и 4.4 приведены примеры отображения информации для объектов в городе Бирмингем штата Алабама.

В отношении каждого объекта портал ЕСНО содержит базовый набор сведений, связанных либо с описанием объекта (например, название объекта, адрес, идентификаторы), либо с информацией о нарушениях (например, существенные нарушения за 3 года; кварталы с зарегистрированными нарушениями за 3 года; официальные правоприменительные действия за 5 лет).

Рисунок 4.3.

Сведения об объектах контроля в Бирмингеме (США, штат Алабама) на карте

Facility Search Results

Georgia, Michigan, Nebraska, North Carolina, Pennsylvania, Vermont, Washington, West Virginia, and Wisconsin are working with EPA to fix problems with their Clean Water Act violation data. [Read More...](#)

Drinking water data displayed on ECHO are not real-time data. [Read More...](#)

Report Violation Help

Facility Name	Mapped	Street Address	City	State	FRS ID	Reports	Compliance Monitoring Activity (5 years)	Significant Violations	Quarters with Noncompliance (3 years)	Formal Enforcement Actions (5 years)
1100 WOODWIND CIRCLE	<input checked="" type="checkbox"/>	1100 WOODWIND CIRCLE	HOOVER	AL	110071095985	C X	0	No	0	0

Facility Summary: Select a facility row from the search results table.

Current Search: 30 Facilities Found

Selected Criteria: Media Selected: All Media Programs; Active/Operating: Yes; City, State, and/or ZIP Code: Alabama; ZIP Code: 35244

Explore Enforcement and Compliance Criteria:

- 1 Facilities with Current Violations
- 1 Facilities with Significant Violations
- 2 Facilities with Violations (3 years)
- 1 Facilities with Formal Enforcement Actions (5 years)
- 3 Facilities with Informal Enforcement Actions (5 years)

Filter Facilities: Not Filtering on 30 Facilities; Only Show Matches; Facility Characteristics

Рисунок 4.4.

Сведения об объектах контроля в Бирмингеме (США, штат Алабама) в таблице

Facility Name	Mapped	Street Address	City	State	FRS ID	Reports	Compliance Monitoring Activity (5 years)	Significant Violations	Quarters with Noncompliance (3 years)	Formal Enforcement Actions (5 years)
1100 WOODWIND CIRCLE	<input checked="" type="checkbox"/>	1100 WOODWIND CIRCLE	HOOVER	AL	110071095985	C X	0	No	0	0
2104 SWAN LAKE COVE SITE	<input checked="" type="checkbox"/>	2104 SWAN LAKE COVE	BIRMINGHAM	AL	11007181427	C X	0	No	0	0
BIG ID TIRE STORE INC STORE #128	<input checked="" type="checkbox"/>	3300 GALLERIA CIRCLE	BIRMINGHAM	AL	110050748509	C	0	No	0	0
CALHOUN RIVER WASTEWATER TREATMENT PLANT	<input checked="" type="checkbox"/>	3900 VEGNA DANIELS RD	HOOVER	AL	110000513249	C T A E L X W	11	No	0	1
CLEENER IMAGE DRYCLEANERS	<input checked="" type="checkbox"/>	3049 HWY 150 SUITE 110	HOOVER	AL	110006032315	C	0	No	0	0
COSTCO WHOLESALE #852	<input checked="" type="checkbox"/>	3650 GALLERIA CIRCLE	HOOVER	AL	110054464775	C T	0	No	0	0
CRAIC'S SERVICES, INC.	<input checked="" type="checkbox"/>	430 NORTH PLEASANT GROVE RD	PLEASANT GROVE	AL	110071394199	C X	0	No	0	0
CROWN LINENRY	<input checked="" type="checkbox"/>	1800 MONTGOMERY HIGHWAY SOUTH	HOOVER	AL	110003383053	C	0	No	0	0
DONWOOD PETALS	<input checked="" type="checkbox"/>	DOOWOOD DRIVE	BIRMINGHAM	AL	110070587548	C X	4	No	0	0

Filter Facilities: Not Filtering on 30 Facilities; Only Show Matches; Facility Characteristics

Facility Type: Major Non-Major

Facility Permit/ID: 14 Has Water Permit (ICIS-NPDES) 2 Has ICIS-Air ID 15 Has RCRA ID 0 Has TRI Releases

Enforcement and Compliance Characteristics: 2 Facilities with Violations (1 or more quarters within the past 3 years)

Facilities with Formal Enforcement Actions (5 yrs): 1 Yes 29 No

Facilities with Informal Enforcement Actions (5 yrs): 3 Yes 27 No

Facilities with Compliance Monitoring Activities within Date Range: 0 Yes 30 No

Далее возможен переход на карточку объекта, которая содержит более детальные сведения о проведенных контрольных мероприятиях и их результатах (рис. 4.5).

Система не содержит документов правоприменительной практики, но позволяет оценить такую практику: найти нарушение, его квалификацию как серьезное/несерьезное, сумму штрафа за указанное нарушение. Кроме того, система пригодна для отслеживания нарушений обязательных требований в целях проверки контрагентов, общественного и ведомственного контроля.

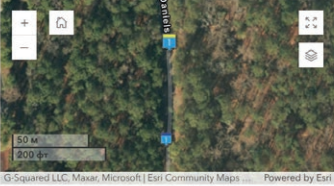
Рисунок 4.5.

Карточка объекта «Станция очистки сточных вод реки Кахаба», содержащая сведения о контрольных мероприятиях¹

Detailed Facility Report

Report Violation
Report Data Error
Data Dictionary
Print
Help

Facility Summary



CAHABA RIVER WASTEWATER TREATMENT PLANT
3900 VEONA DANIELS RD, HOOVER, AL 35244
 FRS ID: 110000513249
 EPA Region: 04
 Latitude: 33.37577
 Longitude: -86.786979
 Locational Data Source: FRS
 Industries: Construction of Buildings
 Indian Country: N

Related Reports

- T Enforcement Case Report
- A Air Pollutant Report
- L CWA Pollutant Loading Report
- E CWA Effluent Charts
- W CWA Program Area Reports
- X CWA DMR Exceedances Report

[View Envirofacts Reports](#)

Enforcement and Compliance Summary

Statute	Compliance Monitoring Activities (5 years)	Date of Last Compliance Monitoring Activity	Compliance Status	Qtrs with NC (of 12)	Qtrs with Significant Violation	Informal Enforcement Actions (5 years)	Formal Enforcement Actions (5 years)	Penalties from Formal Enforcement Actions (5 years)	EPA Cases (5 years)	Penalties from EPA Cases (5 years)
CAA	3	07/08/2024	No Violation Identified	0	0	--	--	--	--	--
CWA	8	06/12/2025	No Violation Identified	0	0	--	1	\$8,000	--	--
TSCA	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Regulatory Information

Clean Air Act (CAA): Operating 80% Synthetic Minor (ALJEF0000107301075)

Clean Water Act (CWA): Non-Major, Permit Effective (AL023027), Major, Permit Effective (AL0023027), Non-Major, Permit Terminated; Compliance Tracking Off (ALR10C23G), Non-Major, Permit Terminated; Compliance Tracking Off (ALR10BAV0)

Resource Conservation and Recovery Act (RCRA): No Information

Safe Drinking Water Act (SDWA): No Information

Other Regulatory Reports

Air Emissions Inventory (EIS): 16608411

Greenhouse Gas Emissions (eGGRT): No Information

Toxic Releases (TRI): No Information

Compliance and Emissions Data Reporting Interface (CEDRI): No Information

Отраслевые реестры на основе объектов контроля обладают рядом преимуществ. Во-первых, они удобны для проведения контрольными органами оценки риска: поскольку группировка контрольных мероприятий и выявленных нарушений производится по объектам, то такой подход позволяет оценить вероятность наступления и степень тяжести вреда, связанного с конкретным объектом.

Во-вторых, такие реестры удобны для оценки контрагентов. При технической

и организационной возможности такие реестры могут содержать карту места нахождения контролируемых лиц и маркировать их разными цветами в зависимости от соблюдения обязательных требований.

В-третьих, такие реестры позволяют оценить правоприменительную практику контрольных органов. Например, увидеть, какие наказания, в каком размере и за какие правонарушения назначаются должностными лицами.

¹ Detailed Facility Report «Cahaba river wastewater treatment plant» // Enforcement and Compliance History Online [Электрон. ресурс]. URL: <https://echo.epa.gov/detailed-facility-report?fid=110000513249> (дата обращения: 25.07.2025).

4.4. Отраслевые реестры собственно контрольных мероприятий

Для данной модели базовой единицей учета является каждая конкретная проверка, проведенная контрольным органом в рамках конкретной сферы. Распространение такие реестры также получили в Великобритании, США. Например, трудовые ин-

спекции Великобритании и США ведут публичные реестры отраслевых проверок, в которых учитывают результаты контрольных мероприятий и выявленные нарушения.

Кейс 4.3.

Великобритания: реестр предписаний в сфере охраны труда и промышленной безопасности

Управление по охране труда (HSE) ведет открытый реестр предписаний по результатам инспекций в сфере охраны труда и промышленной безопасности, доступный по адресу: resources.hse.gov.uk/notices. На момент обследования в июле 2025 года система содержала сведения о 30018 контрольных мероприятиях¹.

Реестр содержит все выданные инспекторами предписания. В табличной форме доступна базовая информация о номере, типе и дате предписания, названии компании, которой предписание выдано, виде ее деятельности, а также месте нахождения (рис. 4.6).

Гиперссылка, размещенная в реестре в виде номера предписания, ведет на детальную карточку данного документа (рис. 4.7). Она содержит: тип предписания (немедленный запрет на осуществление деятельности / необходимость улучшений), описание обстоятельств дела, дату, к которой должны быть устранены нарушения, а также сведения о месте нарушений (адрес, отрасль, основной вид деятельности нарушителя и указание на компетентное подразделение HSE).

Рисунок 4.6.

Базовая информация о предписаниях в табличной форме

Notice Number	Recipient's Name	Notice Type	Issue Date	Local Authority	Main Activity
315380375	C Workshop Limited	Improvement Notice	09/10/2025	Sevenoaks	WOOD/CORK/STRAW/PLAITING PROD
315382560	GRIFO CONSTRUCTION LIMITED	Improvement Notice	09/10/2025	Canterbury	DEVELOPMENT BUILDING PROJECTS
315389191	Luban Homes Limited	Improvement Notice	09/10/2025	South Lanarkshire UA	OTHER BUILDING COMPLETION
315457082	BAHOMA LIMITED	Improvement Notice	09/10/2025	Buckinghamshire	MF PERFUMES/TOILET PREPARATION
315457156	BAHOMA LIMITED	Improvement Notice	09/10/2025	Buckinghamshire	MF PERFUMES/TOILET PREPARATION
315457170	BAHOMA LIMITED	Improvement Notice	09/10/2025	Buckinghamshire	MF PERFUMES/TOILET PREPARATION
315369231	Manchester Alloys and Metals Limited	Improvement Notice	08/10/2025	Walsall	BASIC IRON/STEEL/FERRO-ALLOYS
315369258	Manchester Alloys and Metals Limited	Improvement Notice	08/10/2025	Walsall	BASIC IRON/STEEL/FERRO-ALLOYS
315370777	Micrometric Limited	Prohibition Notice Immediate	08/10/2025	Lincoln	MF METAL (PARTIAL) STRUCTURES
315370780	Micrometric Limited	Prohibition Notice Immediate	08/10/2025	Lincoln	MF METAL (PARTIAL) STRUCTURES

1 Public register of enforcement notices // Официальный сайт Health and Safety Executive [Электрон. ресурс]. URL: https://resources.hse.gov.uk/notices/notices/notice_list.asp?PN=30&ST=N&rdonType=&NT=&SN=F&EO=LIKE&SF=RN&SV=&SO=DNIS (дата обращения: 25.07.2025).

Рисунок 4.7.

Карточка предписания
(на примере предписания
№ 315078265¹⁾)

Notice 315078265 served against Affordable Granite & Marble Co. Limited on 23/05/2025			
Notice Type	Improvement Notice		
Description	<p>Prohibition Notice 1 - You have failed to take effective measures to prevent access to the dangerous parts of machinery, namely the cutting blade as there are no fixed guards, and the photoelectric guards are disabled meaning access can be made whilst operational Prohibition Notice 2 - You have failed to take effective measures to prevent access to the dangerous parts of machinery, namely the cutting tools, because the interlocks fitted to the doors have been disconnected allowing the machine to operate whilst open Prohibition Notice 3 - You have failed to take effective measures to prevent access to the dangerous parts of machinery namely the cutting blade, because the interlock fitted to the enclosure has been defeated allowing the machine to operate with the guards open Prohibition Notice 4 - You have failed to take effective measures to prevent access to the dangerous cutting blade whilst it is in use, as the saw pulls out past the edge of the bench and there is no adjustable nose guard to prevent access IN1 Served - You have failed to take suitable and sufficient steps to prevent, so far as is reasonably practicable, a person falling from a distance liable to cause injury, at the loading and unloading area of the New Shed, as there is no suitable edge protection or other protective measures in place. IN2 Served - You have failed to ensure that the local exhaust ventilation unit connected to the Sigma Group MB 40 Double booth, provided to prevent or control exposure to dust containing Respirable Crystalline Silica, during the polishing of quartz, granite and marble, has been subject to a thorough examination and test within the last 14 months. IN3 Served - You have failed to appoint one or more competent persons to assist you in undertaking the measures you need to take to comply with the requirements and prohibitions imposed on you under the relevant statutory provisions.</p>		
Compliance Date	20/06/2025	Revised Compliance Date	
Result	Complied with		
Breaches involved in this Notice			
Location of Offence			
Address	HQ/Main Rd/Affordable Granite Affordable Granite & Marble Co	Region	Midlands
	Main Road	Local Authority	Derbyshire Dales
	Stanton-in-the-Peak	Industry	Manufacturing
	MATLOCK	Main Activity	23700 - CUT/SHAPE/FINISH STONE
	Derbyshire	Type of Location	Fixed
DE4 2LW			
England			
HSE Details			
HSE Group	ISDIU1G6	HSE Directorate	INSPECTION DIVISION
HSE Area		HSE Division	East Midlands

Рисунок 4.8.

Карточки нарушений
(на примере предписания
№ 315078265)

Breaches found

Sort by

Breach ID (Ascending - A to Z)

2 Matching results found - Showing Page 1 of 1, results 1 to 2

Notice	Breach ID	Recipient's Name	Act or Regulation
315078265	001	Affordable Granite & Marble Co. Limited	Health and Safety At Work Act 1974 / 2 / 1
315078265	002	Affordable Granite & Marble Co. Limited	Work at Height Regulations 2005 / 6 / 3

Отдельного внимания заслуживает гиперссылка «Нарушения, связанные с настоящим предписанием». Она ведет пользователя на отдельную страницу, где размещены следующие сведения в отношении каждого нарушения: (1) номер предписания; (2) номер нарушения; (3) наименование компании-нарушителя; (4) наименование НПА, год принятия НПА, статья, часть (рис. 4.8). Можно отметить, что фактически в карточке используется кодировка нарушенного обязательного требования.

Такие реестры сочетают функцию оперативного ведомственного учета (контроля) инспекционной деятельности внутри контрольного органа и функцию публикации правоприменительной практики. Примечательной особенностью является кодирование обязательных требований, которое легче реализовать в рамках одной

сферы контрольной деятельности. Указанное кодирование позволяет вести полноценный и публичный статистический учет нарушений обязательных требований и, соответственно, грамотно трансформировать политику, опираясь на риск-ориентированный подход.

1 Извлечение из фабулы (перевод): Примечание о запрете деятельности № 1 — вы не приняли эффективных мер для предотвращения доступа к опасным частям оборудования, а именно к режущему диску, поскольку на нем отсутствуют стационарные ограждения, а фотоэлектрические ограждения отключены, что означает, что доступ может быть осуществлен...

4.5. Национальные реестры на основе объектов контроля

В мировом опыте общегосударственные реестры контрольных мероприятий встречаются реже, чем отраслевые реестры. В некоторых государствах такие общестрановые реестры реализуются на базе национального реестра хозяйствующих субъектов. Соответственно, базовой единицей учета выступает компания, в от-

ношении которой в реестр вносятся сведения о проведенных контрольных мероприятиях и выявленных нарушениях. Такие реестры, как правило, требуют наличия органа межотраслевого контроля или мегарегулятора. Наиболее ярким и полноценным примером реализации данного подхода является Китай.

Кейс 4.4.

Китай: Национальная система раскрытия корпоративной информации

С 2014 года Главное государственное управление по регулированию рыночной деятельности КНР ведет Национальную систему раскрытия корпоративной информации. Ее основной целью является централизация и публичное раскрытие данных о юридических лицах, зарегистрированных в Китае. Официальный доступ к системе предоставляется по адресу: www.gsxt.gov.cn.

Функционал системы охватывает широкий спектр корпоративной информации. В первую очередь система предоставляет доступ к базовым регистрационным данным компании, включая полное наименование, юридический адрес, уникальный регистрационный номер, сведения об учредителях или акционерах, включая ФИО, размер и характер их долей в уставном капитале, информацию о руководящем составе. Помимо указанного, Национальная система служит платформой для раскрытия финансовой и операционной отчетности. Компании обязаны ежегодно, не позднее 30 июня, публиковать отчеты, содержащие ключевые финансовые показатели (выручка, прибыль/убыток, активы, обязательства), информацию о занятости (численность сотрудников, сведения об отчислениях в фонды социального страхования). Дополнительно компании могут добровольно публиковать полную финансовую отчетность, однако такая практика распространена не повсеместно.

Одновременно с этим система содержит и публикует факты нарушения предприятиями законов, а также факты привлечения предприятий к административной ответственности. В системе доступен механизм сортировки и фильтрации предприятий. Например, можно искать юридическое лицо, занимающееся в Шанхае торговлей и отметить, чтобы пользователю показали лиц с серьезным нарушением закона или недостоверностью внесенных данных.

Нужно отметить, что этот реестр учитывает не все контрольные мероприятия, проводимые в Китае. В Национальной системе раскрытия корпоративной информации автоматически публикуются результаты контрольных мероприятий в сфере антимонопольного и налогового контроля.

Вместе с тем можно отметить ряд других примеров частичного соединения реестров хозяйствующих субъектов и сведений, связанных с контрольной деятельностью. Например, в Бразилии с 2024 года в Национальный реестр юридических лиц вносится информация о приостановлении деятельности компании, если уполномоченные органы обнаружат, что она осуществляет деятельность по продаже, демонстрации, хранению, обеспечению

сохранности или транспортировке запрещенной продукции, представляющей потенциальный риск для здоровья населения, окружающей среды или безопасности (например, к таковой в Бразилии отнесены электронные сигареты и вейпы)¹.

Другим примером может служить Белоруссия, где ранее функционировала единая информационная база данных контролирующих (надзорных) органов. Она была

1 Instrução Normativa RFB Nº 2119 DE06/12/2022 (§ 8 Art. 37) [Электрон. ресурс]. URL: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/127567> (дата обращения: 20.11.2025).

создана на основе Государственного реестра плательщиков (иных обязанных лиц) и содержала базовые сведения о проверяемых субъектах, а также информацию о присвоенной им группе риска. Оператором являлось Министерство по налогам и сборам, а внесение сведений осуществляли контрольные органы¹.

Основной целью существования информационной системы было планирование проверок с учетом группы риска. База данных была запущена в эксплуатацию в 2011 году². Однако с 2018 года для автоматизации планирования проверок стала использоваться ныне существующая Интегрированная автоматизированная система контрольной (надзорной) деятельности, для которой базовым элементом являются контрольные мероприятия, а не проверяемые субъекты³.

Описанные выше национальные реестры контрольных мероприятий на основе объектов контроля свидетельствуют, что часто интеграция сведений о компаниях и сведений о контрольных мероприятиях носит довольно ограниченный характер. Можно предположить, что это связа-

но с организационными издержками, которые возникают при попытке создать один реестр (насыщенный большим объемом сведений) из двух реестров: реестра компаний и реестра контрольных мероприятий.

Вместе с тем такая интеграция создает широкие возможности для общедоступной проверки контрагентов: соединение данных о компаниях и результатах их проверок многократно повышает доступность информации и ее востребованность со стороны рынка. Как следствие, возникают коммерческие продукты, основанные на такой интеграции данных.

Примером может служить довольно популярная отечественная коммерческая информационная система «СПАРК-Интерфакс», которая содержит сведения о контрольных мероприятиях из Единого реестра проверок и Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий. Соответственно, для каждой компании ее контрагент может получить сведения о запланированных и проведенных контрольных мероприятиях, об их результатах (включая сведения о нарушениях).

4.6. Национальные реестры собственно контрольных мероприятий

В ряде стран созданы общегосударственные реестры, в которых основной единицей учета является не объект контроля, а само контрольное мероприятие. Данная модель распространена в постсоветских странах (Россия, Казахстан, Киргизия, Узбекистан).

Соответствующие национальные реестры включают сведения о контрольных мероприятиях вне зависимости от их ведомст-

венной принадлежности. Реализация данной модели опирается на наличие единого государственного органа, курирующего всю контрольную (надзорную) деятельность или большую ее часть.

Публичный реестр контрольных мероприятий в такой ситуации становится формой надведомственного надзора и учета, осуществляемых органом-куратором в отношении отраслевых контроль-

1 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 января 2013 года № 74 «О некоторых вопросах ведения и использования единой информационной базы данных контролирующих (надзорных) органов, включающей сведения о проверяемых субъектах и об отнесении их к соответствующим группам риска, исходя из критериев отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электрон. ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21300074> (дата обращения: 20.11.2025).

2 Указ № 227 меняет стиль и методы работы контролирующих (надзорных) органов // ilex.by [Электрон. ресурс]. URL: <https://ilex.by/ukaz-227-menyaet-stil-i-metody-raboty-kontroliruyushhih-nadzornyh-organov/> (дата обращения: 20.11.2025).

3 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 декабря 2022 года № 908 «О новой версии интегрированной автоматизированной системы контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электрон. ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C22200908> (дата обращения: 20.11.2025).

ных органов, их деятельности. Например, а в Киргизии данную функцию выполняет в России и Казахстане таким куратором Министерство экономики и коммерции. выступает Генеральная прокуратура,

Кейс 4.5. Казахстан: Единый реестр субъектов и объектов проверок

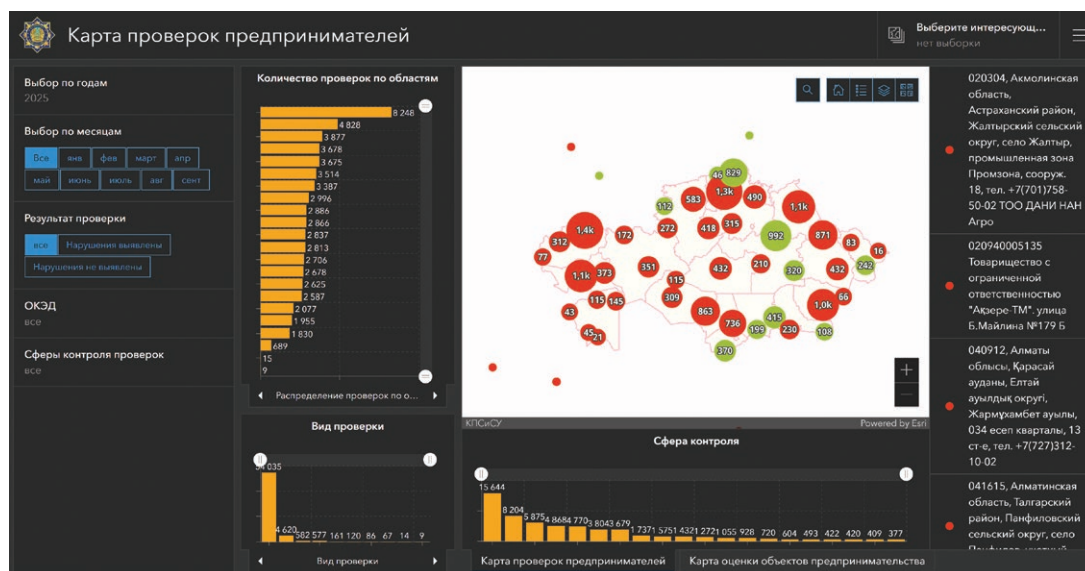
С 1 июля 2018 года в Казахстане действует Единый реестр субъектов и объектов проверок (ЕРСОП), ведение которого обеспечивает Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

В качестве основного достижения данной информационной системы отмечается борьба с «пиратскими проверками». Так, органы прокуратуры оценивают ЕРСОП как главный инструмент защиты предпринимателей от необоснованного вмешательства со стороны проверяющих органов¹. Также отмечается и общая прозрачность контрольной деятельности в Республике Казахстан, снижение административной нагрузки на контрольные органы и органы прокуратуры в части назначения, согласования и проведения контрольных мероприятий.

Публичный сектор ЕРСОП представляет собой карту (рис. 4.9), содержащую отображение всех проверок. Для каждой проверки доступна карточка (рис. 4.10–4.12) с указанием следующих сведений: (1) наименование хозяйствующего субъекта; (2) его идентификационный номер; (3) адрес проверки; (4) код экономической деятельности контролируемого лица согласно ОКВЭД; (5) сфера контроля; (6) дата проверки с указанием даты начала и окончания; (7) вид проверки (внеплановая/плановая); (8) основание проверки с указанием конкретной нормы права и ее содержания; (9) орган, назначивший проверку; (10) результат проверки (нарушения выявлены / не выявлены)².

Рисунок 4.9.

Карта проверок предпринимателей ЕРСОП Республики Казахстан



- 1 Единый реестр субъектов и объектов проверок — цифровая революция в системе контроля и надзора Казахстана // Единая платформа интернет-ресурсов государственных органов Gov.kz. [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/aqmola-selinograd/press/news/details/1020060?lang=ru> (дата обращения: 25.07.2025).
- 2 Карта проверок предпринимателей // Портал органов правовой статистики и специальных учетов. [Электрон. ресурс]. URL: <https://gis.kgp.kz/arcgis/apps/dashboards/2e301f2980a84f0b8cca4f1e5bc9def8> (дата обращения: 25.07.2025).

Рисунок 4.10.

Карточка контрольного мероприятия
(на примере проверки товарищества
с ограниченной ответственностью «Анклав01»)

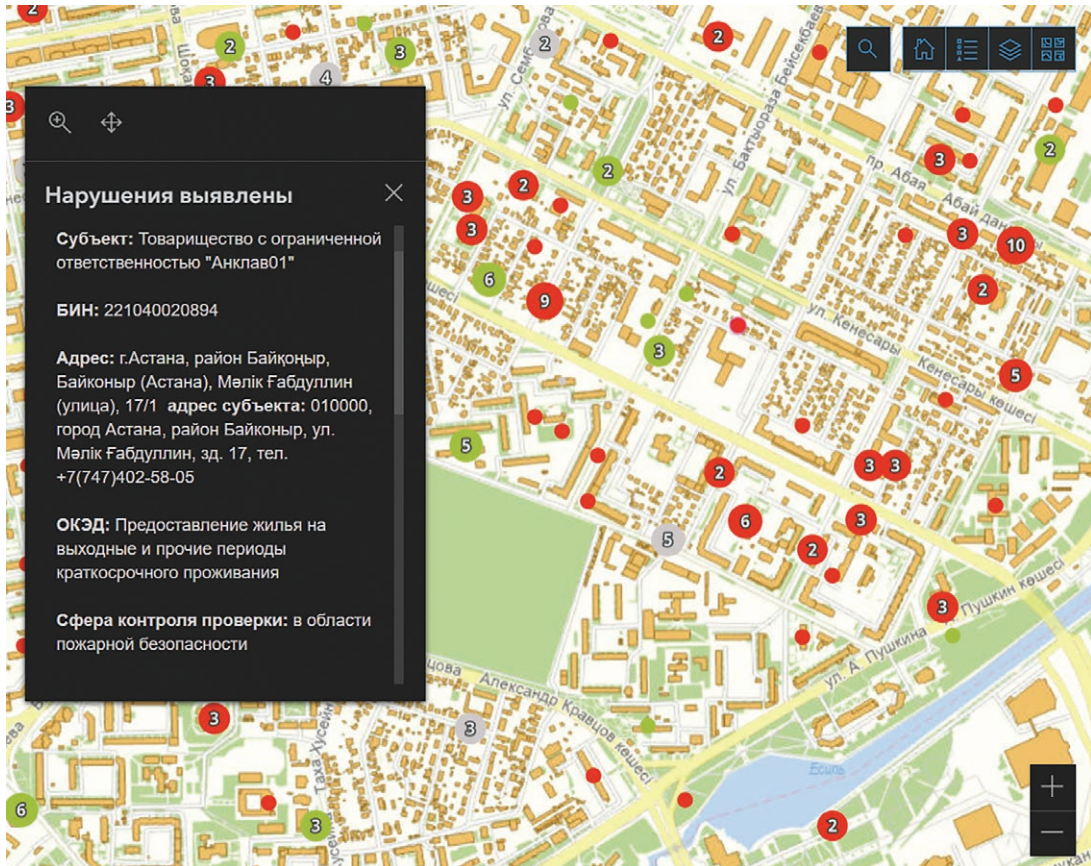


Рисунок 4.11.

Карточка контрольного мероприятия
(продолжение)

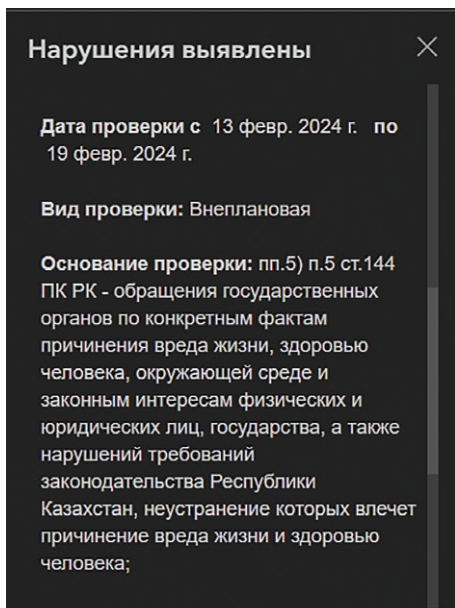
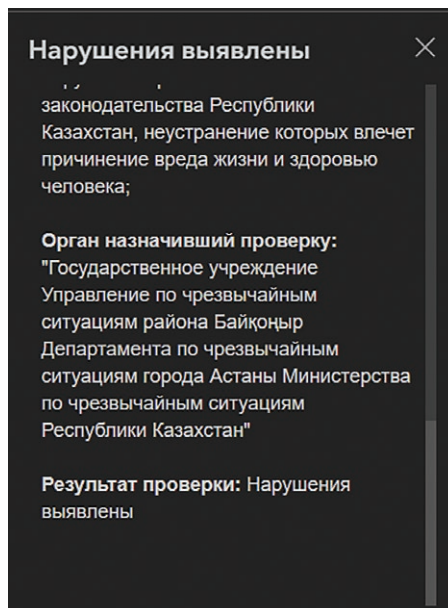


Рисунок 4.12.

Карточка контрольного мероприятия
(продолжение)



Национальные реестры собственно контрольных мероприятий, как правило, не содержат в открытом доступе детальные сведения о выявленных нарушениях и назначенных наказаниях. Это нивелирует возможность использовать такие реестры для проверки контрагентов и изучения

правоприменительной практики. Приоритет таких национальных реестров — упрощение взаимодействия контрольных органов с органом-куратором, усиление надведомственного надзора за контрольными органами и борьба с «пиратскими проверками».

4.7. Важные выводы

1. Анализ мирового опыта показывает, что отраслевые реестры контрольных мероприятий являются более распространенными, чем общенациональные реестры. Возможно, это связано с тем, что создание отраслевого (т. е. фактически внутриведомственного) реестра значительно проще с организационной точки зрения.

В то же время создание национального реестра, по общему правилу, связано с особыми условиями: (а) выделение государственного и муниципального контроля в качестве отдельной сферы публичного управления, что часто отражается в наличии специального закона, посвященного регулированию контрольной деятельности; (б) наличие государственного органа, осуществляющего надведомственную координацию и (или) надзор в отношении контрольных органов. Кроме того, создание и ведение национального реестра контрольных мероприятий требует значительных организационных усилий.

2. Модели публичных реестров имеют кардинальные различия по своим возможностям и удобству использования. Так, реестры инспекторов, будучи самой примитивной моделью, позволяют только частично бороться с «пиратскими проверками».

Функционал отраслевых реестров значительно шире. Они помогают бороться с незаконными проверками, пригодны для внутриведомственного учета (контроля) инспекционной деятельности и для публикации документов правоприменительной практики. Однако они неудобны для публичной проверки контрагентов: для этого необходимо обращаться к разным источникам, при этом часть контрольных

органов в стране может не раскрывать свой реестр инспекций.

Максимальным функционалом обладают национальные реестры. Помимо функций отраслевых реестров они также могут обеспечивать межведомственный (централизованный) учет инспекционной деятельности, надзор за ней, а также предоставить единый инструмент для проверки контрагентов заинтересованными лицами.

3. «Идеальной моделью» учета представляется национальный реестр на основе объектов контроля, который объединяет сведения обо всех или подавляющем большинстве контрольных мероприятий в стране и содержит в публичном доступе сведения о результатах проведенных мероприятий, свидетельствующих о добросовестности компании (наличие нарушений, наложенные наказания и обеспечительные меры).

Такой подход позволяет максимально эффективно бороться с «пиратскими проверками», осуществлять надведомственный учет и контроль инспекционной деятельности, создать удобный инструмент для публичной проверки контрагентов и единый информационный ресурс для публикации правоприменительной практики.

Однако такие примеры в мировой практике найти не удалось. Ближе всего к идеальной модели находится Национальная система раскрытия корпоративной информации в Китае и общегосударственные реестры в России и Казахстане. Однако наиболее серьезным дефектом китайского реестра является крайне ограниченный список проверок, сведения о которых вносятся в реестр (налоговые и антимонопольные проверки).

Проблемами российского и казахстанского реестров является использование в качестве базовой единицы учета не компании, а контрольного мероприятия, а также закрытый характер сведений о выявленных нарушениях и назначенных наказаниях.

4. Уровень удобства реестра зависит не только от общей структуры и объема данных, но и от используемых ин-

струментов визуализации: например, размещение информации на карте (портал ЕСНО Агентства по охране окружающей среды США, карта ЕРСОП в Казахстане), наличие диаграмм со статистическими данными (карта ЕРСОП в Казахстане) или лаконичные, но информативные карточки документов (реестр предписаний в сфере охраны труда и промышленной безопасности в Великобритании).

4.8. Интересные уроки для России

По мировым меркам Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, созданный в России, является одним из наиболее развитых публичных реестров инспекций.

Во-первых, ЕРКНМ представляет собой общегосударственную систему, объединяющую данные большинства контрольных (надзорных) органов страны. Она включает сведения о подавляющей части профилактических и контрольных мероприятий, проводимых данными органами.

Во-вторых, данная система содержит очень широкий перечень сведений, в том числе информацию о проверенных и нарушенных обязательных требованиях. В перспективе это открывает широкие возможности для анализа (в том числе автоматизированного) правоприменительной практики, выявления типовых нарушений и подготовки информационно-разъяснительных или санкционных мер для сокращения таких нарушений. Кроме того, данные сведения могут быть использованы для анализа эффективности конкретных обязательных требований, а также их реформирования.

В-третьих, ЕРКНМ имеет относительно высокий уровень открытости. Это касается как содержания интернет-портала реестра, так и факта публикации реестра в формате открытых машиночитаемых данных.

Говоря о функциях ЕРКНМ, нужно отметить, что данный реестр обладает всем необходимым функционалом для борьбы с «пиратскими проверками». Он также отлично справляется с функцией межведом-

ственного учета контрольной (надзорной) деятельности, надзора за деятельностью контрольных органов со стороны прокуратуры. В то же время действующая версия ЕРКНМ плохо подходит в качестве инструмента для общедоступной проверки контрагента и для публикации правоприменительной практики.

Это связано с тем, что, согласно Правилам формирования и ведения ЕРКНМ, в открытом доступе не публикуются следующие категории информации¹: сведения о выявленных нарушениях обязательных требований (или об отсутствии таковых); об исполнении решения контрольного органа, принятого по результатам контрольного мероприятия; об акте контрольного (надзорного) мероприятия; о судебных решениях, принятых по результатам контрольного мероприятия (о судебном обжаловании и привлечении к ответственности).

Исходя из мирового опыта, дальнейшее развитие ЕРКНМ возможно посредством следующих шагов.

1. Перспективным направлением является интеграция ЕГРЮЛ / ЕГРИП и ЕРКНМ на основе китайского опыта. Взаимодействие может заключаться в публикации в ЕГРЮЛ / ЕГРИП результатов контрольных мероприятий, выявленных нарушений обязательных требований и фактов привлечения к административной ответственности. Данные сведения представляют интерес как для общества, так и для других хозяйствующих субъектов.

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2021 года № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий...».

Потребители и компании заинтересованы в точном понимании рисков, которые могут возникнуть в результате сотрудничества с конкретным хозяйствующим субъектом. Более того, имея доступ к истории нарушений в иных сферах, контрольные органы могут точнее понимать проблемные места хозяйствующего субъекта и качественнее оценивать риски нарушения обязательных требований в своей сфере.

2. Развитие ЕРКНМ целесообразно проводить вместе с расширением предмета данного реестра. Необходимо обеспечить учет в ЕРКНМ хода и результатов административных расследований, что обусловлено близостью правовой природы процедуры контрольного (надзорного) мероприятия и административного расследования.

В дальнейшем необходимо включить в предмет ЕРКНМ учет всех дел об административных правонарушениях, производство по которым осуществляется в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей как федеральными, так и региональными органами власти. На практике имеют место случаи, когда хозяйствующие субъекты привлекаются к административной ответственности не в результате контрольных мероприятий, а в связи с непосредственным выявлением органами власти административных правонарушений. Достоверные сведения об общем количестве дел об административных правонарушениях отсутствуют: в настоящее время такой учет не ведется. При этом очевидно, что практика привлечения к административной ответственности создает нагрузку на хозяйствующих субъектов и заслуживает со стороны правительства Российской Федерации эффективного централизованного управления не меньше, чем собственно контрольная деятельность.

3. Желательно обеспечить публикацию в ЕРКНМ результатов контрольных мероприятий. В настоящее время документы, оформляемые по итогам контрольного мероприятия (акт КНМ, предписание), доступны только самому контролируемому лицу, контрольному органу и прокуратуре. Остальные лица доступа не имеют.

Публикация таких документов предоставила бы очень ценный материал для обобщения правоприменительной практики консалтинговым и юридическим компаниям, а также исследователям. Данная возможность была бы полезна и самим контролируемым лицам. При получении предписания или административного наказания по итогам контрольного мероприятия они могли бы самостоятельно изучить практику соответствующего контрольного органа, а в случае отклонения от нее — более аргументированно обжаловать принятые решения. Наконец, такая публикация могла бы служить антикоррупционным фактором.

Само собой, существуют сферы, в которых раскрытие данной информации недопустимо, поскольку может повлечь вред национальной безопасности и обороноспособности страны. Кроме того, должен быть создан механизм, позволяющий компаниям сохранять коммерческую тайну: например, компания может предоставить доказательства о том, что в отношении конкретной информации в компании в соответствии с требованиями Федерального закона от 29 июля 2004 года № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» введен режим коммерческой тайны.

4. Целесообразна публикация в ЕРКНМ сведений о досудебном и судебном обжаловании результатов контрольных мероприятий. Для полноценного восприятия правоприменительной практики в публичном доступе должны находиться: (а) информация о том, было ли обжаловано решение и с каким результатом; (б) текст решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы контрольным органом или судом.

Нужно отметить, что в большинстве случаев судебное обжалование решений контрольных (надзорных) органов со стороны юридических лиц и индивидуальных предпринимателей производится в арбитражных судах. В такой ситуации попытка исключить публичный доступ к информации о судебном обжаловании в ЕРКНМ уже сейчас является во многом бессмысленной. Решения арбитражных судов размещаются в публичном доступе на портале «Картотека арбитражных дел» (<https://kad.arbitr.ru/>). Данные решения публикуются в полном объеме, без деперсо-

нализации и исключений каких-либо сведений. Соответственно, мотивировочная часть судебного решения в таких делах содержит реквизиты документов, принятых по результатам контрольных мероприятий, а также изложение их содержания, включая информацию о выявленных нарушениях.

Вместе с тем при публикации в ЕРКНМ сведений о досудебном и судебном обжаловании также должны применяться механизмы защиты конфиденциальной информации. В части досудебного обжалования информация не подлежит опубликованию, если это может повлечь вред национальной безопасности и обороноспособности страны или компания докажет, что соответствующие документы содержат коммерческую тайну. В части судебного обжалования информация размещается в открытом доступе с учетом ограничений, установленных Федеральным законом от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

5. Пользовательский интерфейс ЕРКНМ может быть улучшен за счет внедрения следующих инструментов:
 - а) Карта профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий: на главной странице интернет-портала ЕРКНМ может быть размещен геоинформационный сервис, позволяющий найти объект

контроля на карте России, а также узнать историю и статистику проведения в отношении данного объекта профилактических и контрольных мероприятий через всплывающие карточки. Это было бы полезным инструментом, с помощью которого потребители и хозяйствующие субъекты могли бы получать информацию о том, как конкретное контролируемое лицо соблюдает обязательные требования.

- б) Дашборд «Государственный и муниципальный контроль»: на интернет-портале ЕРКНМ может быть размещен дашборд (набор диаграмм), отражающий основные сведения о количестве проведенных профилактических и контрольных мероприятий, их результатах. Соответствующие данные должны оперативно обновляться (например, ежесуточно).

Такой инструмент хорошо подходит для того, чтобы просто и понятно информировать широкую публику и бизнес-сообщество о приоритетах государства в сфере контрольной деятельности (например, сокращение количества контрольных мероприятий, усиление профилактической работы, повышение эффективности за счет внедрения средств дистанционного взаимодействия). Также описанный дашборд будет крайне удобен исследователям и представителям СМИ.



5

**РЕПУТАЦИОННЫЕ
СТАТУСЫ**

МИРОВАЯ ПРАКТИКА

5.1. Системы публичных оценок как инструмент стимулирования соблюдения обязательных требований

Присвоение *репутационного статуса* либо *публичной оценки* — инструмент государственного контроля, в рамках которого контрольно-надзорный орган (далее — КНО) по итогам контрольно-надзорного или проверочного мероприятия (далее — КНМ, ПМ) присваивает контролируемому лицу либо объекту контроля (товарам, услугам, зданиям, помещениям и пр.) оценку уровня соответствия обязательным требованиям (далее — ОТ).

Введение репутационных статусов преследует две цели: (1) стимулирование соблюдения ОТ контролируемым лицом и (2) информирование общественности, включая потребителей, контрагентов, об уровне соблюдения ОТ конкретной организации.

Например, как указывается Агентством по пищевым стандартам Великобритании, выставление оценки предприятиям общественного питания предоставляет потребителям возможность принять более взвешенное решение о приобретении пищевой продукции¹.

В эту концепцию заложена идея, что открытость и доступность результатов КНМ и ПМ могут влиять на потребительский спрос. Как следствие, внедрение публичных оценок позволяет изменить поведение подконтрольных субъектов, поскольку применение данного инструмента «мягкого регулирования» стимулирует контролируемых лиц (далее — КЛ) повышать внутренние стандарты и уровень соблюдения ОТ².

Инструмент присвоения публичной оценки в определенной мере схож с добровольной сертификацией по смыслу Федерального закона «О техническом регулировании». Так, оба инструмента пред-

усматривают подтверждение соответствия организации определенным требованиям и стандартам по установленной процедуре, предполагающей аудит либо проверку, а также возможность использования специального знака соответствия, подтверждающего соблюдение данных требований³. Обе системы направлены на повышение уровня безопасности в отрасли, качества производимой продукции и оказываемых услуг, создание репутационных стимулов для предпринимателей. При этом следует обозначить ряд существенных различий между данными инструментами:

- предмет оценки зачастую ограничен обязательными требованиями, проверяемыми в рамках госконтроля;
- публичная оценка либо статус, либо сертификат присваивается органом, уполномоченным на осуществление государственного контроля (КНО);
- публичная оценка может присваиваться организации не только добровольно, но и обязательно по итогам каждого КНМ либо ПМ.

В Российской Федерации полномочие КНО присвоить публичную оценку контролируемому лицу либо объекту контроля закреплено с 2024 года в ст. 48 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон о госконтроле). Устанавливается, что публичная оценка присваивается по результатам КНМ или ПМ в целях стимулирования добросовестности и информирования граждан и организаций о соблюдении данным лицом ОТ. При этом, в соответствии со ст. 23 Закона

1 Food Hygiene Rating Scheme // Food Standards Agency. URL: <https://www.food.gov.uk/safety-hygiene/food-hygiene-rating-scheme#frequency-of-inspections> (дата обращения: 17.06.2025).

2 Regulating through disclosure: the case of food hygiene barometer ratings in China // Journal of Risk Research. URL: https://www.researchgate.net/publication/367545545_Regulating_through_disclosure_the_case_of_food_hygiene_barometer_ratings_in_China (дата обращения: 17.06.2025).

3 См. ст. 21 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

о госконтроле, наличие публичной оценки является фактором, влияющим на присвоение категории риска. Соответствующее полномочие КНО должно быть закреплено в конкретном положении о виде контроля. Сейчас присвоение публичной оценки возможно, например, в рамках федерального контроля в области защиты прав потребителей¹.

Представляется, что условиями успешного применения механизма репутационных статусов в системе госконтроля являются:

- 1) заинтересованная аудитория для оценки усилий добросовестных бизнесов (клиенты ресторанов, постояльцы гостиниц, вообще в широком смысле потребители услуг бизнесов, а также городское сообщество);
- 2) выстроенная структура информирования со стороны КНО о внедренных механизмах публичной оценки (размещение информации в доступной форме на официальных сайтах, в мобильных приложениях и т. п.);

3) возможность частых инспекций для сохранения актуальности присвоенной оценки;

4) четкая и прозрачная методика присвоения репутационного статуса как для КНО, так и для потребителей. Создание соответствующей методики неизбежно требует переработки системы обязательных требований, включая их категоризацию и (или) приоритизацию, присвоение балльного значения атомарному требованию и пр.;

5) процедурная возможность оспаривать присвоенную оценку, а также наличие механизмов для исправления оценки и повышения уровня соблюдения ОТ.

Присвоение контролируемым лицам репутационных статусов встречается в зарубежных правовых системах повсеместно, поэтому в настоящем разделе представлены лишь основные кейсы, позволяющие сделать выводы о распространенных за рубежом подходах к публичной оценке КНО соблюдения обязательных требований бизнесом.

5.2. Централизованные и децентрализованные системы репутационных статусов

Следует обозначить две системы присвоения репутационного статуса (публичной оценки) КЛ — централизованные и децентрализованные. Так, в рамках централизованных систем действуют (1) единые правила присвоения публичной оценки в рамках вида контроля, даже в случае, если контроль осуществляется на региональном либо местном уровне; (2) единая форма представления публичной оцен-

ки (стикер); (3) общая для всех КНО методика расчета оценки. Отметим, что в централизованных системах создается информационная платформа — единый государственный либо региональный реестр подконтрольных субъектов, которым присвоена публичная оценка. Рассмотрим практику создания и функционирования **централизованных систем оценки**.

Кейс 5.1.

Управление по безопасности и стандартизации пищевой продукции Индии

Управление по безопасности и стандартизации пищевой продукции Индии (Food Safety and Standards Authority of India, FSSAI) внедрило добровольную программу сертификации предприятий, работающих в сфере производства пищевой продукции, на соответствие гигиеническим стандартам. Получить публичную оценку могут как предприятия общественного питания, так и организации, осуществляющие розничную торговлю пищевой продукцией. Индия, сталкивающаяся, по данным ВОЗ и Всемирного

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 года № 1005 (ред. от 6 ноября 2024 года) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388725/f93df263a5e874e103c468fd6f6e3017cc9bec7a/ (дата обращения: 17.06.2025).

банка, с более чем 100 млн пищевых отравлений в год¹, рассчитывает, что данная программа поспособствует повышению безопасности граждан и иностранных туристов.

Для получения сертификата КЛ должно выполнить несколько требований: (1) назначить сотрудников, ответственных за осуществление внутреннего контроля за безопасностью пищевой продукции и прошедших специализированное обучение FSSAI; (2) разместить стенды с информацией о требованиях в сфере безопасности пищевой продукции, а также формах обратной связи для получения отзывов потребителей; (3) ежегодно направлять образцы воды и продукции в аккредитованные FSSAI лаборатории².

После выполнения предварительных требований КЛ должно пройти аудит аккредитованной FSSAI организацией по специальному чек-листу. Итоговая публичная оценка зависит от суммы набранных баллов. КЛ может быть выставлена одна из следующих оценок:

- «отлично» (81–100 баллов);
- «очень хорошо» (61–80 баллов);
- «хорошо» (41–60 баллов);
- «требуется устранение нарушений» (21–40 баллов);
- «плохо» (менее 20 баллов).

Срок действия сертификата FSSAI составляет 2 года³. Изображение сертификата (стикера) представлено на рисунке 5.1.

КЛ, получившие оценку «хорошо», «очень хорошо» или «отлично», должны разместить сертификат (стикер) в месте, доступном для потребителя. В свою очередь организации, получившие низкий балл, вправе не размещать стикер, поскольку им предоставляется возможность прохождения повторного аудита спустя 3 месяца после присвоения публичной оценки.

Отметим, что сертификат является уникальным для каждого участника системы, поскольку содержит привязанный к конкретному контролируемому лицу QR-код. Перейдя по данному коду, потребитель может изучить следующие сведения об организации: название, адрес, номер лицензии, срок действия лицензии, данные ответственных за осуществление внутреннего контроля за безопасностью пищевой продукции сотрудников, отзывы и жалобы, даты проверок.

Результаты публичной оценки также доступны на портале FSSAI. Пользователь официального сайта может найти интересующее предприятие по названию, штату или муниципалитету. Интерфейс реестра сертифицированных КЛ представлен на рисунке 5.2.

Рисунок 5.1.
Стикер участника программы сертификации FSSAI (Индия)



1 Eat Right India: A Case Study // World Bank. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/949431599153256236/pdf/Eat-Right-India-A-Case-Study.pdf> (дата обращения: 17.06.2025).

2 Hygiene Rating Scheme // FSSAI. URL: https://hygiene.fssai.gov.in/resources/Гигиене%20Rating%20Document_Jan21_VerIV.pdf (дата обращения: 17.06.2025).

3 Там же.

Рисунок 5.2. Реестр участников программы сертификации FSSAI (Индия)

88	Travel Food Services Kolkata Pvt. Ltd	Flying Bites 3, Travel Food Services Kolkata Pvt. Ltd, Kolkata Domestic Terminal, Departure Domestic SHA, Opposite Gate no. 22, NSCBI Airport, Kolkata-700052	 Excellent
89	Subway	Subway, Near Biswa Bangla, Travel Food Services Kolkata Pvt. Ltd., Kolkata Domestic Terminal, Departure SHA, NSCBI Airport, Kolkata(West Bengal)-700052	 Excellent
90	Biryani Bhai	Biryani Bhai, Near Biswa Bangla, Travel Food Services Kolkata Pvt. Ltd, Kolkata Domestic Terminal, Departure SHA, NSCBI Airport, Kolkata-700052	 Excellent
91	Extension International Lounge	Extension- International Lounge, Travel Food Services Kolkata Pvt. Ltd. Kolkata International Terminal, SHA second floor, NSCBI Airport, Kolkata (West Bengal)-700052	 Excellent
92	The Coffee Bean Tea Leaf	The Coffee Bean Tea Leaf, DMF20D, Travel Food Services Kolkata Pvt Ltd, Kolkata Domestic Terminal, Departure SHA, NSCBI Airport.	 Excellent

Централизованная система присвоения публичной оценки характеризуется высокой степенью унификации, однако не является гибкой. Так, создание единых методик оценки КЛ позволяет реально сопоставить эффективность госконтроля в частности и регуляторной политики в целом в разрезе регионов либо муниципалитетов. Единая форма представления оценки более понятна для всех категорий потребителей. Кроме того, формирование единого информационного пространства — реестра публичных оценок — повышает доступность результатов проверок для потребителей и контрагентов. Отметим также, что индийская практика создания уникальных QR-кодов для каждого участника системы публичной оценки позволяет потребителям оперативно получать информацию о предприятии непосредственно в месте оказания услуги.

В контексте зарубежного опыта следует отметить, что **эффективность системы репутационных статусов зависит от возможности обеспечить** (1) стимулы участия КЛ в программах публичной оценки, если такие программы являются

добровольными; и (2) регулярную наполняемость соответствующих реестров.

С проблемой наполняемости реестров публичных оценок столкнулись, в частности, системы госконтроля стран ЕС, где широко распространены централизованные системы публичных оценок с обязательным участием КЛ. Так, при внедрении систем публичной оценки во Франции и в Нидерландах сведения о результатах проверок и оценках публиковались не в полном объеме¹. Другой проблемой является высокая стоимость разработки и эксплуатации интернет-платформ и мобильных приложений. Из-за чего, например, во Франции результаты проверок размещаются на портале государственных открытых данных лишь в течение года со дня проведения проверки². Определенные ограничения при формировании централизованных реестров публичных оценок могут быть связаны и с защитой персональных данных. К примеру, в соответствии со ст. 5(1)(e) Общего регламента по защите данных ЕС (GDPR), персональные данные должны храниться в форме, допускающей идентификацию субъектов данных, не дольше,

1 См., например: Only 5 percent of NVWA restaurant inspections made public. URL: <https://openstate.eu/en/2018/06/only-5-percent-of-nvwa-restaurant-inspections-made-public/> (дата обращения: 17.06.2025).

2 Alim Confiance Data // Les données publiques. URL: <https://explore.data.gouv.fr/fr/datasets/681dd0ca365bb9cabb5b484a/#/resources/dfdabe62-a581-41a1-998f-73fc53da3398> (дата обращения: 17.06.2025).

чем это необходимо для целей, для которых персональные данные обрабатываются¹. Данное положение хотя и не распространяется на юридические лица, может касаться физических лиц, осуществляющих коммерческую деятельность как индивидуальные предприниматели.

Итак, вторым подходом к организации системы присвоения репутационных статусов КЛ является **децентрализованное**

представление публичных оценок. В таких системах регионы либо муниципалитеты могут утверждать собственные критерии оценивания организаций. Публичные оценки при этом размещаются на порталах региональных КНО либо муниципалитетов, соответственно, правила наполнения реестра также устанавливаются на региональном либо местном уровне.

Кейс 5.2.

Система контроля в сфере безопасности пищевой продукции в Германии

Система контроля в сфере безопасности пищевой продукции в Германии имеет многоуровневую структуру, основанную на традиционном распределении полномочий между субъектами (землями) и федеральным центром². В части контроля федеральный орган осуществляет разработку нормативного регулирования, стандартов планирования КНМ и оценки рисков. Непосредственный контроль, предполагающий взаимодействие с КЛ, осуществляется на уровне муниципалитетов, координируемых профильными министерствами субъектов (земель). Таким образом, в рамках сложившейся системы муниципалитеты могут внедрять отдельные инструменты госконтроля, не противоречащие актам ЕС, федеральным актам и актам земель, в том числе системы публичных оценок уровня соответствия ОТ.

*Так, по результатам проверки **Служба по ветеринарному и продовольственному надзору Панкова** (административный округ Берлина) выставляет контролируемому лицу, осуществляющему деятельность в сфере общественного питания, оценку за соблюдение следующих групп требований:*

- соблюдение требований к сырью (пищевой продукции) — 5 баллов;
- прослеживаемость — 3 балла;
- обучение сотрудников — 7 баллов;
- система HACCP и производственный контроль — 12 баллов;
- входной контроль сырья — 5 баллов;
- соблюдение температурного режима — 8 баллов;
- техническое состояние помещений / обслуживание — 5 баллов;
- уборка и дезинфекция — 8 баллов;
- личная гигиена персонала — 11 баллов;
- гигиена на предприятии — 13 баллов;
- борьба с вредителями и болезнями — 3 балла³.

Таким образом, максимальный балл, который может быть выставлен по итогам проверки, равен 80. Публичная оценка организации зависит от общей суммы набранных баллов:

- 80–77 — отличный уровень соблюдения требований (*sehr gut*). Предприятие полностью соблюдает ОТ;

1 General data protection regulation (GDPR) // EUR-lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/general-data-protection-regulation-gdpr.html> (дата обращения: 17.06.2025).

2 Так, в соответствии со ст. 30 Конституции ФРГ, если иное не предусмотрено Конституцией, осуществление государственных функций является полномочием земель. См.: Basic Law for the Federal Republic of Germany. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html (дата обращения: 17.06.2025).

3 Lebensmittel-Smilely-Seite des Bezirks Pankow von Berlin // Bezirksamt Pankow. URL: <https://pankow.lebensmittel-kontrollergebnisse.de/> (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 5.3.

Стикер участника программы Smiley (Панков, Берлин)



Рисунок 5.4.

Карточка предприятия общественного питания на муниципальном портале района Панков (Берлин)

Café Ludo

Adresse

Dunckerstr. 18
10437 Berlin

Betriebsart

Cafes/Milchbar/Eisdiele ohne eigene Herstellung

Aktuelles Kontrollergebnis

Datum: 13.08.2025
Punktzahl: 53
Ergebnis: zufriedenstellend



Nachkontrolle

22.08.2025
Mängel überwiegend abgestellt

Bilder



Vorherige Kontrollergebnisse

Datum: 09.04.2024
Punktzahl: 41
Ergebnis: zufriedenstellend



- 76–54 — хороший (*gut*). В ходе проверки были выявлены минимальные нарушения, которые могут быть устранены немедленно;
- 53–40 — удовлетворительный (*zufriedenstellend*). В ходе проверки были выявлены значительные нарушения;
- 39–19 — приемлемый (*ausreichend*). В ходе проверки были обнаружены либо серьезные нарушения, либо несколько значительных нарушений;
- 18–0 — недопустимый (*nicht ausreichend*). КЛ допущено несколько серьезных нарушений ОТ.

Изображение стикеров в системе Smiley представлено на рисунке 5.3.

Результаты проверок и присвоенная оценка подлежат опубликованию на сайте муниципалитета. При этом для каждого КЛ создается карточка организации, в которую КНО вносит следующие сведения: название организации, адрес, тип организации, дата и результат последней и предпоследней проверки (при наличии), а также фотографии нарушений¹. Пример карточки предприятия общественного питания с результатом проверки представлен на рисунке 5.4.

1 См., например, оценку Café Ludo: Café Ludo // Bezirksamt Pankow. URL: <https://pankow.lebensmittelkontrollergebnisse.de/Ergebnisse/Detail/FB3CDDD1AD836309E0536284190A90F9> (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 5.5.

Оценка предприятия общественного питания на муниципальном портале района Панков (Берлин)

	Мögliche Punkte	Erreichte Punkte
Hauptmerkmal II Bisheriges Verhalten des Lebensmittelunternehmers		
1. Einhaltung LM-rechtlicher Bestimmungen	5	3
2. Rückverfolgbarkeit	3	3
3. Mitarbeiterschulung	7	5
Hauptmerkmal III Verlässlichkeit der Eigenkontrollen		
1. HACCP - Verfahren	12	6
2. Untersuchung von Produkten	5	4
3. Temperatureinhaltung (Kühlung)	8	6
Hauptmerkmal IV Hygienemanagement		
1. Bauliche Beschaffenheit (Instandhaltung)	5	4
2. Reinigung und Desinfektion (R+D)	8	4
3. Personalhygiene	11	6
4. Produktionshygiene	13	9
5. Schädlingsbekämpfung	3	3
Punktzahl	80	53

Помимо смайлика в карточке проверки организации указывается балл по каждой из оцениваемых групп требований в соответствии с правилами расчета оценки, описанными выше. Пример такого расчета представлен на рисунке 5.5.

Отметим, что оценка предприятий общественного питания по системе Smiley действовала в районе Панков с 2009 по 2014 год. В 2014 году по решению суда земель Берлина-Бранденбурга практика оценивания была прекращена, однако впоследствии была возобновлена в связи с вступлением в силу регламента ЕС 2017/625 и Закона земли Берлин «О безопасности общественного питания» 2021 года, разрешивших проводить классификацию КЛ на основании результатов проверки¹. При этом земельное законодательство Берлина накладывает на муниципальную инспекцию дополнительные требования:

- представление результатов проверок осуществляется не в виде смайликов, а в форме «барометра» — диаграммы с цветовым градиентом от зеленого к красному;
- устаревшие сведения о результатах проверки подлежат автоматическому удалению;
- КЛ должно иметь право на платную дополнительную проверку в течение 8 недель после выставления публичной оценки с последующим обновлением сведений в публичном реестре.

Кейс района Панков (земля Берлин) демонстрирует одну из старейших систем присвоения публичной оценки предприятиям общественного питания в Германии. Вместе с тем системы публичной оценки предприятий существуют и в других муниципалитетах.

Так, в Гамбурге (вольный город) публичная оценка предприятий общественного питания выставляется добровольно. КЛ оценивается по трем критериям: добросовестность (функционирование ХАССП и обучение сотрудников), наличие системы внутреннего контроля, гигиена (соблюдение требований к помещению и оборудованию, гигиене персонала и гигиене на производстве, принятие мер по борьбе с вредителями). Каждому нарушению ОТ присваивается балл. Соответственно, чем больше баллов наберет КЛ, тем ниже его итоговая оценка. Так, если по итогам проверки КЛ набрал от 0 до 20 баллов, выставляется оценка «очень хорошо», от 21 до 40 баллов — «хорошо», от 41 до 60 баллов — «нормально», от 61 до 80 баллов — «плохо». Правом на

¹ См. ст. 11 Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products // EUR-lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/625/oj/eng> (дата обращения: 17.06.2025).

размещение специального стикера, изображенного на рисунке 5.6, обладают организации, получившие оценку «хорошо» или «очень хорошо»¹.

В Земле Нижняя Саксония система публичной оценки в сфере общественного питания реализована в муниципалитете Оснабрюк. Проверка предприятий общественного питания проводится с использованием балльного чек-листа, где каждому ОТ соответствует определенный балл (от 1 до 3). КЛ необходимо соблюсти три важнейших ОТ (рабочая зона и оборудование должны быть чистыми, холодная и горячая вода должна быть доступна в любое время, раковины для мытья рук должны быть расположены рядом с рабочей зоной), а также набрать минимум 32 балла из 37 по менее значимым ОТ². Изображение стикера, который предоставляется организации, успешно прошедшей проверку, представлено на рисунке 5.7.

Таким образом, децентрализованные системы публичных оценок могут характеризоваться многообразием правил, форм представления и методик расчета. Преимуществами таких систем является адаптивность к местной специфике госконтроля и локальным рискам. Децентрализация при этом предоставляет КНО возможность самостоятельно публиковать сведения о присвоенных репутационных статусах и результатах проверки. В этой части наполнение и поддержание локального реестра публичных оценок требует меньше трудовых и финансовых затрат.

С другой стороны, децентрализованная система в меньшей степени ориентирова-

Рисунок 5.6.

Стикер участника программы Hamburger Hygienesiegel (Гамбург)



Рисунок 5.7.

Стикер участника программы публичной оценки города Оснабрюк (Нижняя Саксония)



на на потребителя ввиду сложностей поиска присвоенной оценки и восприятия разнообразного интерфейса и навигации. В связи с этим нередко децентрализованные системы имеют единую «надстройку» в виде общих правил наполнения карточки предприятия и изображения стикера.

1 Mit vorbildlicher Hygiene werben // Hamburg. URL: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/bjv/themen/verbraucherschutz/lebensmittel/hygienesiegel/information-88880> (дата обращения: 17.06.2025);

Ausgezeichnete Betriebe // Hamburg. URL: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/bjv/themen/verbraucherschutz/lebensmittel/hygienesiegel/hygienesiegel-ausgezeichnete-betriebe-88868> (дата обращения: 17.06.2025).

2 Information für Unternehmen // Landkreis Osnabrück. URL: <https://www.landkreis-osnabrueck.de/fachthemen/veterinaerdienst/lebensmittelueberwachung/smiley-fuer-lebensmittelbetriebe> (дата обращения: 17.06.2025);

Bedingungen für den Smiley beim Veterinär- und Verbraucherschutzdienst für Landkreis und Stadt Osnabrück // Landkreis Osnabrück. URL: https://www.landkreis-osnabrueck.de/sites/default/files/2019-12/checkliste_2010.pdf (дата обращения: 17.06.2025).

5.3. Добровольные и обязательные системы присвоения репутационных статусов

Системы присвоения публичных оценок могут предусматривать как обязательное, так и добровольное участие подконтрольных субъектов. В первом случае выставление специальной оценки и (или) размещение стикера, демонстрирующего уровень соблюдения ОТ, осуществляется с согласия организации, во втором — публичная

оценка выставляется всем контролируемым лицам по итогам каждого КНМ (ПМ). Более того, стикер с публичной оценкой в данном случае должен быть размещен на открытом для потребителя месте (на витрине, входной группе, официальном сайте организации и пр.).

Кейс 5.3.

Система знаков сертификации пожарной безопасности гостиниц в Японии

Система знаков сертификации пожарной безопасности (Fire Safety Certification Mark System) внедрена с целью информирования японских потребителей о том, что гостиница соответствует требованиям законов «О пожарной охране» и «О строительных стандартах», а также иным установленным стандартам пожарной безопасности. Репутационный статус может быть присвоен гостиницам с вместимостью от 30 человек и высотой от 3 этажей, не считая подвального этажа¹.

Для получения знака сертификации КЛ обязано обеспечить соблюдение ряда ключевых требований по четырем направлениям:

- направление «Система противопожарной защиты» — разработка плана противопожарной защиты, наем специалистов в сфере противопожарной защиты в штат, разработка системы эвакуации, инструкций по эвакуации, системы первичного реагирования на пожар, отсутствие в здании огнеопасных предметов и оборудования;*
- направление «Борьба со стихийными бедствиями» — создание системы (плана) реагирования на стихийные бедствия, наем специалистов в сфере реагирования на стихийные бедствия, отсутствие горючих материалов в здании и пр.;*
- направление «Противопожарное оборудование» — наличие специального оборудования по первичному пожаротушению, сигнализаций, а также отчетов об обследовании данного оборудования;*
- направление «Требования к зданиям (строительные требования)» — соблюдение требований к перекрытиям, лестницам эвакуации, эвакуационным выходам и иным конструкциям².*

Стикер, подтверждающий высокий уровень соблюдения ОТ, выдается инспектором Управления по борьбе с пожарами и стихийными бедствиями по итогам проверки. При этом существует два типа знаков сертификации (стикеров):

- серебряный знак сертификации пожарной безопасности выдается, когда пожарной инспекцией по итогам проверки принято решение, что гостиница соответствует требованиям пожарной безопасности;*
- золотой знак сертификации пожарной безопасности выдается, когда пожарной инспекцией по итогам проверок 3 года подряд принимается решение, что гостиница соответствует требованиям пожарной безопасности.*

1 Guide to the «Fire Safety Certification Mark System» for hotels // Fire and Disaster Management Agency. URL: https://www.fdma.go.jp/relocation/kasai_yobo/hyoujiseido/outline/use_english.html (дата обращения: 17.06.2025).

2 「適マーク」の交付基準 hotels // Fire and Disaster Management Agency. URL: https://www.fdma.go.jp/relocation/kasai_yobo/hyoujiseido/outline/business/standard.html (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 5.8.

Стикер участника программы Fire Safety Certification Mark System (Япония)



Изображения серебряного и золотого стикера представлены на рисунке 5.8.

Система знаков сертификации пожарной безопасности основана на добровольном применении¹. Знак по решению участника программы может быть размещен за стойкой регистрации (ресепшен) либо у входа в гостиницу. Отметим, что сертификационный знак может быть отозван в следующих случаях:

- по истечении срока действия в случае его непродления организацией. Срок действия знака составляет 1 год;
- при выявлении КНО нарушений организацией обязательных требований;
- в случае возникновения пожара на объекте, которому присвоен сертификационный знак, если в ходе административного расследования будет подтверждено, что причиной пожара стало нарушение ОТ².

Системы присвоения публичной оценки с добровольным участием действуют преимущественно как дополнительный инструмент поощрения добросовестных КЛ. Очевидными преимуществами таких систем является отсутствие дополнительных административных барьеров для бизнеса, а также издержек КНО, связанных с расчетом и проставлением публичных оценок для каждой организации, ведением специальных реестров оцененных предприятий.

Вместе с тем системы, основанные на добровольном участии, существенно снижают возможность потребителя реально оценить уровень соблюдения ОТ конкретной

организации. Так, потребители получают информацию лишь о лучших КЛ, однако значительная часть рынка остается вне системы оценивания. При этом отсутствие знака сертификации не всегда означает, что конкретное лицо не соблюдает требования. Добровольная система в меньшей степени решает задачу повышения общего уровня соблюдения требований в отрасли, поскольку не охватывает потенциально более рискованные предприятия.

Далее рассмотрим противоположную практику — **практику обязательного участия** в системе присвоения репутационных статусов (публичных оценок).

1 Fire Safety Certification Mark System // Fire and Disaster Management Agency. URL: https://www.fdma.go.jp/relocation/kasai_yobo/hyoujiseido/pdf/english.pdf (дата обращения: 17.06.2025).

2 交付後の注意点 // Fire and Disaster Management Agency. URL: https://www.fdma.go.jp/relocation/kasai_yobo/hyoujiseido/outline/business/attention.html (дата обращения: 17.06.2025).

Кейс 5.4. Оценки качества медицинских и социальных услуг Англии

Комиссия по качеству медицинского обслуживания Англии (Care Quality Commission, CQC) в рамках оценки качества медицинских и социальных услуг присваивает контролируемым лицам один из четырех репутационных статусов.

CQC используется сложная методика выставления оценки. По общему правилу каждый объект контроля оценивается по пяти основным критериям: безопасность (safe), эффективность (effective), оказание помощи (caring), отзывчивость к потребностям людей (responsive to people's needs) и хорошее управление (well-led). Каждому критерию соответствуют определенные вопросы в проверочном листе, составленном в соответствии с Законом «О здравоохранении и социальном обеспечении» 2008 года и принятыми в его исполнение подзаконными актами¹. При этом оценка КЛ может быть выставлена на одном из пяти уровней, где:

- уровень 1 — оценка предоставляемой услуги по одному из пяти критериев (например, безопасность хирургических операций);
- уровень 2 — оценка подразделения по одному из пяти критериев (например, безопасность хирургического отделения);
- уровень 3 — оценка объекта по одному из пяти критериев (например, безопасность больницы);
- уровень 4 — общая оценка объекта по всем пяти критериям (например, оценка больницы);
- уровень 5 — оценка траста в системе Национальной службы здравоохранения (например, оценка траста в районе Лондона)².

Уровень оценки зависит от конкретного объекта контроля. К примеру, отдельные частные кабинеты оцениваются на 1-м и 2-м уровне, больницы — на уровнях 1–4 и т. д. Каждому ОТ в ходе проверки выставляется уровень соблюдения от 1 до 4 баллов (где 4 — отличное соблюдение, 3 — хорошее соблюдение, 2 — требуется улучшение, 1 — недостаточное соблюдение). Поскольку общее количество проверяемых ОТ может отличаться в зависимости от объекта контроля, общая оценка выставляется по сумме баллов, где:

- отлично — от 88% соблюдения проверяемых ОТ;
- хорошо — от 63 до 87% соблюдения проверяемых ОТ;
- требуется улучшение — от 39 до 62% соблюдения проверяемых ОТ;
- неудовлетворительно: от 25 до 38% соблюдения проверяемых ОТ³.

В соответствии с Положением 20А к Закону «О здравоохранении и социальном обеспечении» 2008 года поставщики медицинских и социальных услуг обязаны разместить сведения о присвоенных оценках в доступной форме в месте предоставления услуги и на официальном сайте организации в течение 21 дня после публикации результатов на официальном сайте КНО⁴. При этом организация может использовать как готовый стикер, так и создать свой дизайн. Например, КЛ в случае присвоения низкой оценки может указать сведения о том, как обнаруженные нарушения ОТ устраняются ор-

1 Assessing quality and performance // Care Quality Commission. URL: https://www.cqc.org.uk/node/9359/book_pdf_print (дата обращения: 17.06.2025).

2 Levels of ratings // Care Quality Commission. URL: <https://www.cqc.org.uk/guidance-regulation/providers/assessment/assessing-quality-and-performance/levels-ratings> (дата обращения: 17.06.2025).

3 How we reach a rating // Care Quality Commission. URL: <https://www.cqc.org.uk/guidance-regulation/providers/assessment/assessing-quality-and-performance/reach-rating> (дата обращения: 17.06.2025).

4 Regulation 20A: Requirement as to display of performance assessments // Care Quality Commission. URL: <https://www.cqc.org.uk/guidance-regulation/providers/regulations-service-providers-and-managers/health-social-care-act/regulation-20a> (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 5.9.

Стикер участника программы публичной оценки медицинских организаций (Англия)



ганизацией¹. Пример стандартного стикера с положительной оценкой, разработанного CQC, представлен на рисунке 5.9.

Кроме того, сведения о выставленных публичных оценках размещаются на официальном сайте CQC. Пользователь может найти интересующий объект с помощью фильтров (тип объекта, название, профиль услуг, местонахождение) либо с использованием карты.

В карточке организации указываются следующие сведения: название организации, перечень оказываемых услуг, перечень ответственных лиц, контактные данные КЛ, дата проверки, оценки по отдельным уровням, критериям и типам услуг, отчет о проверке, где указывается перечень выявленных нарушений и недостатков.

Пример карточки медицинской организации на портале CQC представлен на рисунке 5.10.

В целом система обязательного присвоения публичной оценки обеспечивает участие всех подконтрольных субъектов КНО в процедуре оценивания, а также размещение стикера с оценкой на всех объектах контроля. В качестве преимуществ такого подхода следует обозначить (1) доступность полной информации

Рисунок 5.10.

Карточка медицинской организации на портале Комиссии по качеству медицинского обслуживания (Англия)

Overview

Latest inspection: 10 August 2022 Report published: 3 October 2022

Safe	Good
Effective	Good
Caring	Good
Responsive	Good
Well-led	Good

[Download full inspection report for Spire Liverpool Hospital - PDF - \(opens in new window\)](#)
Published 3 October 2022

Ratings for specific services

We often carry out focused inspections on individual services. The following ratings are from our focused inspections.

Diagnostic imaging	1 August 2019	Good
Outpatients	1 August 2019	Good
Surgery	3 October 2022	Good

Specialisms / services

- Services in slimming clinics
- Treatment of disease, disorder or injury
- Surgical procedures
- Diagnostic and screening procedures
- Services for everyone

Who runs this service

- Spire Liverpool Hospital is run by Spire Healthcare Limited
- Mr Christopher Edward Greenslade
Registered Manager
- Miss Lisa Jane Grant
Nominated Individual

1 Use the CQC logo or promote a good or outstanding rating // Care Quality Commission. URL: <https://www.cqc.org.uk/guidance-providers/ratings/use-cqc-logo-or-promote-good-or-outstanding-rating> (дата обращения: 17.06.2025).

о результатах КНМ (ПМ) для потребителя; (2) наивысший уровень репутационного давления на КЛ, в связи с которым организации с низкой оценкой вынуждены повышать уровень соблюдения ОТ, а соответственно, и качество оказываемых услуг и производимых товаров. Таким образом, данная система в большей степени направлена на повышение безопасности в масштабах целой отрасли.

Вместе с тем необходимость полномасштабной оценки всех объектов контроля неизбежно влечет рост издержек КНО. При выставлении оценок каждому КЛ в разрезе отдельных видов деятельности и услуг

проведение полноценной проверки невозможно, что влечет необходимость разработки новых подходов к оцениванию, включая разработку сокращенных чек-листов, содержащих лишь базовые требования, критичные для защиты охраняемых законом ценностей. Неизбежно внедрение данных инструментов влечет излишнюю формализацию процедур оценки и сужение предмета проверки. Кроме того, при введении обязательной оценки необходимо обеспечить возможность КЛ оспорить результат либо оперативно устранить нарушения, что также влечет издержки КНО на реализацию процедуры обжалования и проведение повторных проверок.

5.4. Контрольно-надзорное мероприятие или аудит как основание присвоения статуса

Для целей присвоения репутационного статуса глобально в зарубежных правовых системах используются две практики оценивания:

1. Присвоение публичной оценки по итогам контрольного (надзорного) мероприятия. В этом случае публичная оценка (статус) свидетельствует об уровне соблюдения обязательных требований конкретным КЛ.
2. Присвоение государственным органом публичной оценки по результатам

аудитов, осуществляемых вне государственного контроля. В соответствующих системах предметом оценки являются дополнительные требования, соблюдение которых свидетельствует о внедрении организацией не просто стандартных и обязательных, а лучших практик хозяйственной деятельности. Такой подход сближает практику публичных оценок с добровольной сертификацией.

Кейс 5.5.

Санитарные проверки предприятий общественного питания Департаментом здравоохранения Нью-Йорка, США

В рамках муниципальных санитарных проверок предприятий общественного питания Департаментом здравоохранения Нью-Йорка выставляется публичная оценка соблюдения требований в сфере безопасности пищевой продукции.

Каждому нарушению ОТ в соответствии с чек-листом присваивается определенный балл в зависимости от тяжести и объема нарушения. Сумма набранных баллов определяет итоговую публичную оценку организации:

- оценка «А» — от 0 до 13 баллов;
- оценка «В» — от 14 до 27 баллов;
- оценка «С» — 28 и более баллов¹.

Сведения о присвоенной оценке подлежат размещению:

1. На витрине либо входе в предприятие общественного питания.
2. На официальном сайте Департамента здравоохранения Нью-Йорка².

1 ABCEats-Restaurants // NYC Health. URL: <https://a816-health.nyc.gov/ABCEatsRestaurants/#!/faq> (дата обращения: 17.06.2025).

2 Promoting and Protecting the City's Health // NYC Health. URL: <https://a816-health.nyc.gov/ABCEatsRestaurants/#!/Search> (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 5.11.
Интерфейс карты ресторанов Нью-Йорка

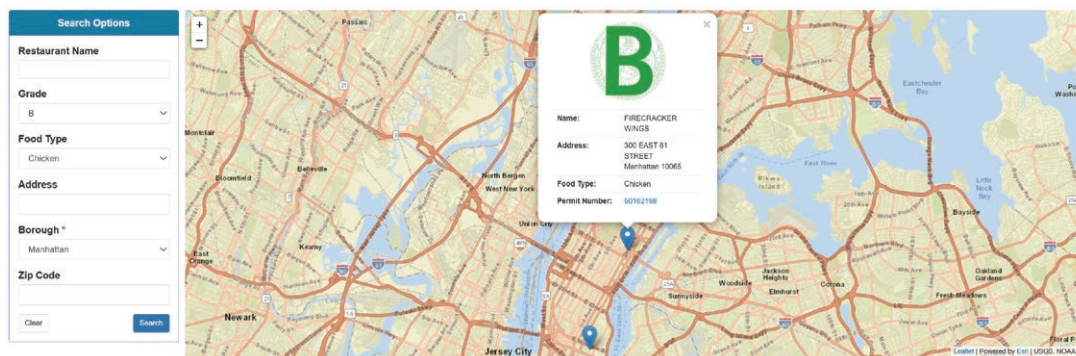
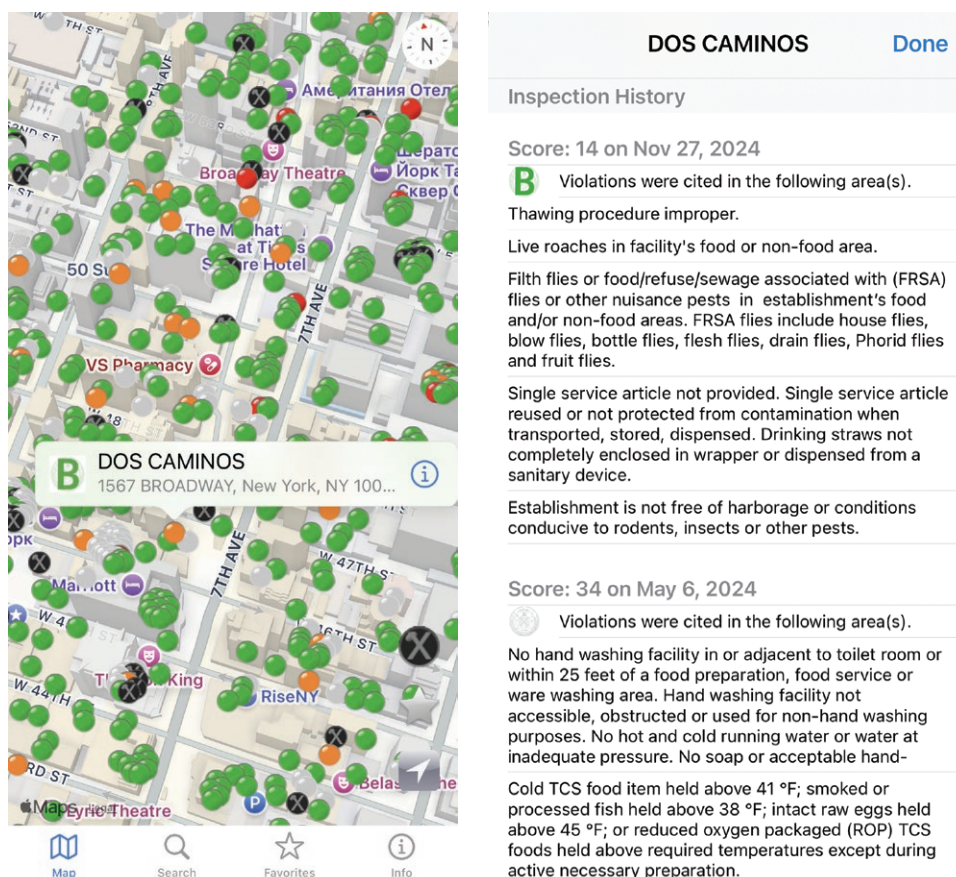


Рисунок 5.12.
Интерфейс мобильного приложения Grade Pending



Реестр публичных оценок размещен на картографической основе, на которой отмечены все городские предприятия общественного питания. Пользователь может найти интересующий объект с использованием фильтров по названию ресторана, публичной оценке, типу ресторана, району, адресу.

При выборе конкретного объекта пользователь видит карточку организации. В карточке указываются название и адрес КЛ, а также история проверок с указанием даты и перечня выявленных нарушений в соответствии с чек-листом. Интерфейс карты ресторанов Нью-Йорка представлен на рисунке 5.11.

3. В мобильном приложении *Grade Pending*¹.

1 См. мобильное приложение *Grade Pending* в AppStore. URL: <https://apps.apple.com/us/app/grade-pending/id509756209> (дата обращения: 17.06.2025).

По своему наполнению мобильное приложение дублирует официальный сайт Департамента. Так, пользователю представлена интерактивная карта Нью-Йорка, на которой точками отмечены предприятия общественного питания. Каждой точке соответствует карточка организации, как это представлено на рисунке 5.12.

Отметим, что можно выделить три базовые методики расчета для присвоения публичной оценки по итогам контрольно-надзорного мероприятия:

1. По положительным факторам — соблюдение ОТ (группы ОТ) влечет начисление баллов, при этом чем выше балл, тем выше итоговая публичная оценка организации.
2. По отрицательным факторам — на итоговый балл влияет количество выявленных нарушений, при этом чем выше балл, тем ниже итоговая публичная оценка.

3. По общему критерию «отсутствие грубых нарушений ОТ» — методика применяется в системах, где отсутствует балльная дифференциация требований, а также различные уровни оценки. Положительный репутационный статус присваивается КЛ с высоким общим уровнем соблюдения.

Соответствующие системы оценки, основанные на учете обязательных требований, справляются с базовой задачей внедрения репутационных стимулов и создания системы информирования потребителей. Однако в рамках таких систем не учитываются и не поощряются лучшие практики хозяйственной деятельности.

Кейс 5.6.

Пилотный проект по оценке такси, ЮАР

С 2021 по 2022 год в Западно-Капской провинции ЮАР был реализован пилотный проект Blue Dot Taxi. В рамках данной программы перевозчики и водители микроавтобусов — участники программы — приняли добровольное обязательство пройти обучение Департамента транспорта, а также придерживаться повышенных стандартов сервиса и безопасности, включая:

- установку трекеров на транспортные средства;
- автоматический мониторинг типичных нарушений правил дорожного движения, таких как превышение скорости, резкое торможение и ускорение;
- автоматический мониторинг соблюдения лицензионных маршрутов;
- прохождение дополнительной проверки транспортного средства на пригодность для эксплуатации и безопасность;
- обязательство операторов предоставлять транспортные средства для периодических проверок по усмотрению правительства Западно-Капской провинции;
- размещение необходимой информации для пассажиров;
- регистрацию участников в базе данных поставщиков услуг перевозок, постановку на налоговый учет¹.

Уровень сервиса участника программы оценивался по шкале от 1 до 5 в зависимости от оценок, отправленных пассажирами общественного транспорта по мобильному телефону либо в мессенджере².

Участники программы, успешно внедрившие дополнительные стандарты, получали специальный синий знак (стикер) от Департамента транспорта провинции. Пример такого стикера представлен на рисунке 5.13.

1 Blue Dot taxi service // Western Cape Mobility Department. URL: <https://web.archive.org/web/20241006134008/https://www.westerncape.gov.za/tpw/blue-dot-taxi-service> (дата обращения: 17.06.2025).

2 Cape Town is introducing a 'blue dot' taxi system — to improve driving and make roads safer // BusinessTech. URL: <https://businesstech.co.za/news/motoring/443794/cape-town-is-introducing-a-blue-dot-taxi-system-to-improve-driving-and-make-roads-safer/> (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 5.13.

Стикер участника программы Blue Dot Taxi (ЮАР)



Участие в проекте приняли более 800 маршрутных такси, осуществляющих пассажирские перевозки на территории Западно-Капской провинции по 150 маршрутам общественного транспорта. Было получено более 30 тыс. отзывов потребителей¹.

Несмотря на то что программа Blue Dot Taxi носила пилотный характер и была закрыта спустя год ввиду высоких издержек КНО и нехватки средств на финансирование программы в бюджете провинции, ее опыт был признан успешным, поскольку основная цель проекта — повышение качества пассажирских перевозок в регионе за счет внедрения стандартов безопасности — была достигнута. Отметим, что в настоящее время предпринимаются попытки внедрить аналогичную новую программу под эгидой Торгово-промышленной палаты Западно-Капской провинции².

Кейс программы Blue Dot Taxi демонстрирует, как процедуры публичной оценки КЛ могут применяться для целей апробации нового регулирования. Добровольное принятие обязательств в рамках программы позволяет представителям отрасли адаптироваться к новым стандартам, которые впоследствии могут получить статус обязательных требований либо лучшей деловой практики. Более того, следует учитывать, что основной целью программы стало выведение рынка автобусных перевозок из серой зоны за счет репутационных сти-

мулов. Так, потребители Западно-Капской провинции более охотно пользовались услугами по перевозке именно от участников программы, поскольку соответствующий статус гарантировал приемлемый уровень безопасности оказываемых услуг³.

Кейс Blue Dot Taxi также показывает значимость долгосрочной работы над репутационными системами оценки бизнеса. Так, отсутствие заранее проработанной стратегии финансирования привело к остановке проекта, что фактически вызвало «откат» к исходному состоянию — уро-

1 Western Cape Minister of Mobility notes meeting and proposed shutdown by minibus-taxi industry // Western Cape Mobility Department. URL: <https://web.archive.org/web/20241114011003/https://www.westerncape.gov.za/tpw/news/western-cape-minister-mobility-notes-meeting-and-proposed-shutdown-minibus-taxi-industry> (дата обращения: 17.06.2025).

2 См.: Taxi breakthrough as top companies and taxi stakeholders join forces in Western Cape business initiative // Cape Chamber. URL: <https://capechamber.co.za/media-release/taxi-breakthrough-top-companies-and-taxi-stakeholders-join-forces-western-cape> (дата обращения: 17.06.2025).

3 Там же.

вень безопасности пассажирских перевозок значительно снизился. В связи с этим КНО следует разрабатывать системы публичной оценки, учитывая риски устойчивости соответствующих программ.

В целом к преимуществам систем публичной оценки, предметом которой выступают дополнительные требования, следует отнести стимулирование внедрения лучших практик ведения хозяйственной дея-

тельности, повышения качества товаров и услуг. Репутационные стимулы при этом обеспечиваются за счет специального знака (стикера), позволяющего участникам программы позиционировать себя как лучших представителей отрасли. Вместе с тем такие программы неизбежно имеют ограниченный охват, поскольку участие в них принимают лишь организации, обладающие ресурсами на внедрение дополнительных стандартов.

5.5. Дополнительные последствия присвоения репутационных статусов (публичных оценок)

Как было отмечено в предыдущих разделах, базовым последствием присвоения публичной оценки является доступность результатов проверки для общественности, что создает для КЛ определенные репутационные стимулы. Так, высокие оценки позволяют КЛ публично позиционировать себя как лидеров отрасли, а низкие оценки

создают для организаций риски снижения спроса на их продукцию, вынуждая повышать уровень соблюдения ОТ.

Вместе с тем в некоторых зарубежных порядках предусмотрены и дополнительные последствия присвоения публичной оценки, которые будут рассмотрены далее.

Кейс 5.7.

Государственная программа добровольной сертификации, Южная Корея

В рамках государственной программы добровольной сертификации Consumer Centered Management организации, осуществляющие деятельность по производству потребительских товаров и оказанию услуг потребителям, могут принять на себя дополнительные обязательства по внедрению бизнес-процессов, ориентированных на защиту прав потребителей. Речь идет об эффективном рассмотрении обращений, создании системы реагирования на жалобы, оценке удовлетворенности потребителей и пр.¹

Процесс сертификации состоит из нескольких этапов: (1) прохождение обучения Агентства по защите прав потребителей; (2) внедрение стандартов, направленных на учет интересов потребителя на всех ключевых процессах; (3) прохождение аудита. Аудит проводится инспекторами Агентства по защите прав потребителей Кореи. Отметим, что прохождение аудита является платным: его стоимость составляет 6 млн вон для крупных компаний (345 тыс. руб.) и 200 тыс. вон для малых предприятий (11 тыс. руб.)².

Программа сертификации предполагает оценку организации на соответствие четырем основным стандартам:

- 1. «Лидерство»: (1) наличие организационных политик и стратегий, направленных на защиту прав потребителя; (2) приверженность руководства защите прав потребителей (выраженное в публичных выступлениях руководителя, совещаниях, интервью в СМИ); (3) социальная ориентированность организации (внедрение принципов корпоративной социальной ответственности, ESG).*
- 2. «Система взаимодействия с клиентами»: (1) наличие в организационной структуре департамента по работе с клиентами; (2) наличие в штате специалистов по*

1 CCM (Consumer Centered Management) 인증마크는 // Korea Consumer Agency. URL: <https://www.kca.go.kr/ccm/certSystemMarkView.do> (дата обращения: 17.06.2025).

2 심사 안내 // Korea Consumer Agency. URL: <https://www.kca.go.kr/ccm/evalOutlineView.do> (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 5.14.

Сертификат (стикер) участника программы Consumer Centered Management (Республика Корея)



работе с потребителями; (3) наличие в операционном бюджете статьи расходов на управление, ориентированное на потребителя; (4) наличие планов обучения деятельности, ориентированной на потребителей, для сотрудников.

3. «Функционирование системы, ориентированной на потребителя»: (1) наличие надлежащей системы информирования потребителя о товарах (услугах), каналах направления жалоб и отзывов; (2) создание системы предотвращения жалоб (мониторинга, опросов общественного мнения, фокус-групп); (3) создание системы отзыва партий продукции; (4) создание системы обработки и защиты персональных данных потребителей.
4. «Эффективность системы, ориентированной на потребителя»: (1) установление КПЭ, создание системы отслеживания выполнения КПЭ; (2) постоянное улучшение системы, ориентированной на потребителя, включая разработку и реализацию планов улучшения¹.

По итогам аудита сертификационный комитет Комиссии по справедливой торговле Кореи (Korea Fair Trade Commission) выносит решение о присвоении публичного статуса (сертификата)². Срок действия сертификата составляет 3 года.

Изображение сертификата представлено на рисунке 5.14.

Участие в программе добровольной сертификации дает КЛ ряд преимуществ:

- увеличение лимитов льготного кредитования для малого бизнеса;
- бонусные баллы на портале государственных закупок Сеула, повышающие рейтинг участника;
- снижение штрафов при нарушениях. Если сертифицированное предприятие нарушило законы в сфере защиты прав потребителей, например «Закон о рекламе», размер административного штрафа может быть снижен³.

Таким образом, в Южной Корее создана государственная система дополнительной сертификации в сфере защиты прав по-
ребителя, предполагающая комбинацию разнообразных методов поощрения, как материальных, так и репутационных. Та-

1 소비자중심경영(CCM) 인증제도 심사기준 가이드 // Korea Consumer Agency. URL: <https://www.kca.go.kr/ccm/brdListView.do?boardid=RCER> (дата обращения: 17.06.2025).

2 소비자중심경영(CCM) 인증 이란? // Korea Consumer Agency. URL: <https://www.kca.go.kr/ccm/certSystemOutlineView.do> (дата обращения: 17.06.2025).

3 Там же.

кая модель в большей степени мотивирует КЛ к участию в добровольных системах оценивания, однако не может быть реализована на уровне отдельного КНО, поскольку требует значительных бюджетных затрат, координации КНО с другими органами государственной власти, организациями банковского сектора и пр., а также по-

вышения издержек КНО на организацию дополнительного аудита и мониторинга.

В свою очередь, если система публичной оценки предполагает не добровольное, а обязательное участие, КНО могут устанавливаться не только положительные репутационные стимулы, но и санкции.

Кейс 5.8.

Система публичной оценки предприятий общественного питания, Новый Южный Уэльс, Австралия

В австралийском штате Новый Южный Уэльс система публичной оценки предприятий общественного питания имеет два направления:

1. Добровольная программа Scores on Doors.

В рамках данной программы присоединившиеся муниципальные советы присваивают предприятиям общественного питания публичную оценку уровня соблюдения обязательных требований в сфере гигиены и безопасности пищевой продукции.

Система оценивания основана на штрафных баллах: за каждое нарушение предприятие получает балл. Штрафные баллы присваиваются в соответствии с чек-листом, разработанным Управлением по контролю за пищевой продукцией штата¹. Итоговая оценка присваивается в зависимости от суммы полученных баллов:

- отличная оценка — 5 звезд. В ходе проверки получено от 0 до 3 штрафных баллов;*
- очень хорошая оценка — 4 звезды. В ходе проверки КЛ набрало от 4 до 8 штрафных баллов;*
- хорошая оценка — 3 звезды. По итогам проверки получено от 9 до 15 баллов².*

Если КЛ получает по итогам проверки 3, 4 или 5 звезд, данному предприятию выдается сертификат, а также стикер, который может быть размещен на витрине либо входной группе. Кроме того, КЛ вправе использовать сведения о полученной оценке в рекламных материалах.

Шаблон сертификата с отличной оценкой представлен на рисунке 9.15.

Отметим, что отсутствие сертификата не свидетельствует о низком уровне соблюдения гигиенических требований, поскольку участие в программе является добровольным как для муниципального совета, так и для предприятия общественного питания³. Однозначно свидетельствует о выявлении в ходе проверки грубых нарушений ОТ помещения КЛ в специальный перечень нарушителей.

2. Публичный список нарушителей санитарных требований Name and Shame.

Управление по контролю за пищевой продукцией штата Новый Южный Уэльс также ведет перечень КЛ, нарушивших законодательство штата в сфере безопасности пищевой продукции.

Так, на официальном сайте Управления размещены два перечня: список КЛ, привлеченных к ответственности в административном порядке, и перечень КЛ, привлеченных к ответственности в судебном порядке⁴. Как отмечается на официальном сайте

1 Food Premises Assessment Report // NSW Food Authority. URL: https://www.foodauthority.nsw.gov.au/sites/default/files/_Documents/scoresondoor/FPAR.pdf (дата обращения: 17.06.2025).

2 Scores on Doors. Retail Food Business Rating Program // NSW Food Authority. URL: https://www.foodauthority.nsw.gov.au/sites/default/files/2025-06/Scores_on_Doors_Guidelines.pdf (дата обращения: 17.06.2025).

3 Scores on Doors: consumer guide // NSW Food Authority. URL: <https://www.foodauthority.nsw.gov.au/consumer/eating-out/scores-doors-consumer-guide> (дата обращения: 17.06.2025).

4 List of individuals and businesses found guilty for breaching NSW food safety laws by a court // NSW Food Authority. URL: <https://www.foodauthority.nsw.gov.au/offences/prosecutions> (дата обращения: 17.06.2025); Register of penalty notices // NSW Food Authority. URL: <https://www.foodauthority.nsw.gov.au/offences/penalty-notices> (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 5.15.
Сертификат участника
программы Scores on
Doors (Австралия)



Рисунок 5.16.
Реестр нарушителей ОТ в сфере гигиены
и безопасности пищевой продукции (Австралия)

3290828595	LAAN THAI	MEADOWBANK	Ryde	28 May 2025	KHWANKET
3120331400	ICY SPICY	SEVEN HILLS	Blacktown	28 May 2025	ICY SPICY PTY LTD
3298273505	HARRIS FARM MARKETS	ALBURY	Albury	28 May 2025	HARRIS FARM MARKETS ALBURY PTY LTD
3120331446	KHALSA FOODS	SEVEN HILLS	Blacktown	28 May 2025	KHALSA FOODS TRULY VERGETARIAN PTY LTD
3284989520	KINGSGROVE GOLDEN STAR CHINESES RESTAURANT	KINGSGROVE	Bayside	27 May 2025	LIANG
3277717612	PHO NAM DINH	LEICHHARDT	Inner West	26 May 2025	TRAN QUOC VUONG

Рисунок 5.17.
Карточка
предприятия
на портале
Управления
по контролю
за пищевой
продукцией
штата Новый
Южный Уэльс
(Австралия)

Penalty notice number: 3277717612

Party served - Trade name: PHO NAM DINH

Address - Street: 148 NORTON STREET

Address - City: LEICHHARDT

Address - Postal code: 2040

Council: Inner West

Date of alleged offence: 26 May 2025

Offence code: 1133B

Offence description
Fail to comply with Food Standards Code - Individual

Nature & circumstances of alleged offence
Fail to maintain the food premises to the required standard of cleanliness - Previous warnings given

Amount of penalty: \$440.00

Party served - Surname or company: TRAN QUOC VUONG

Date penalty notice served: 5 June 2025

Issued by: Inner West Council

Управления, такая практика позволяет потребителям получить больше информации для принятия решения о приобретении продуктов питания у конкретной организации.

Пример Перечня нарушителей, представленного в виде таблицы, изображен на рисунке 5.16.

Помимо общей таблицы пользователь может ознакомиться с карточкой нарушителя. В карточку вносятся следующие сведения: название организации, адрес, дата нарушения, суть нарушения, размер штрафа¹. Пример карточки нарушителя из списка Name and Shamet представлен на рисунке 5.17.

Таким образом, в представленном кейсе Управлением по контролю за пищевой продукцией штата Новый Южный Уэльс создана комбинированная система публичной оценки, предусматривающая как позитивные репутационные стимулы (стикер), так и санкции в виде помещения нарушителей ОТ в специальный публичный перечень. Такая система в большей степени ориентирована на информирование потребителя и защиту охраняемых законом ценностей, поскольку предоставляет информацию и о лучших, и о нуждаю-

щихся в повышении уровня соответствия КЛ. Кроме того, в рамках данной системы КЛ получают стимулы не только к соблюдению ОТ на высоком уровне, но и к недопущению грубых нарушений.

В качестве недостатков рассматриваемого кейса отметим, что поддержание двух параллельных систем влечет возникновение необоснованных издержек КНО на их техническое обслуживание, а также усложняет поиск интересующей информации для потребителей.

5.6. Важные выводы

1. Международная практика оценки бизнеса обширна и охватывает различные сферы деятельности КНО: общественное питание, защита прав потребителей, пожарная безопасность, пассажирские перевозки, здравоохранение и пр. Внедрение подобных систем не вредит, а во многих случаях улучшает показатели бизнеса, служит дополнительным инструментом маркетинга, предоставляет дополнительные преференции от государства для добросовестных компаний. Тем не менее репутационные статусы разумно применять только в тех областях, где есть широкая аудитория, для которой эти статусы могут оказаться важны. Также контроль должен осуществляться достаточно часто (не реже раза в год), чтобы своевременно обновлять статусы для адекватного и правдивого отражения реального состояния бизнеса.
2. В исследованных правовых порядках преобладают системы оценки с добровольным участием организаций, хотя в области общественного питания существуют системы с обязательным участием КЛ. Поскольку обычно они предполагают добровольное участие, то и ориентированы они чаще всего на поощрение, а не на наказание бизнеса, так как вводить добровольную систему с наказаниями неразумно: ее будут избегать. Соответственно, чаще подобные системы ориентированы на учет достижений бизнеса, а не наказание за негативные черты. В свою очередь системы оценки с обязательным участием создаются с целью предоставить потребителям полную информацию о качестве услуг и продукции, однако требуют высокой плотности контроля.
3. Что касается централизованности систем, данная характеристика зависит от специфики осуществления госконтроля в конкретном правовом порядке. Централизованные системы характеризуются едиными правилами присвоения оценки, стандартизированными формами представления информации и общими методиками расчета оценки для всех КНО, если соответствующий вид контроля осуществляется на региональном либо местном уровне. Такие системы обеспечивают высокий уровень сопоставимости результатов

1 См., например, карточку нарушителя: PHO NAM DINH (3277717603) // NSW Food Authority. URL: <https://www.foodauthority.nsw.gov.au/offences/penalty-notices/3277717603> (дата обращения: 17.06.2025).

между регионами (муниципалитетами) и создание единого информационного пространства для потребителей. Децентрализованные системы предоставляют региональным и местным органам власти возможность адаптировать критерии оценки под локальные риски и отраслевые особенности. Вместе с тем использование таких систем влечет возникновение рисков фрагментации информационного пространства. Так, потребителям услуг будет сложнее получать сведения о присвоенных бизнесу оценках ввиду необходимости работы с различными реестрами и информационными системами, имеющими разнообразный интерфейс и навигацию.

4. Больше всего разнообразных кейсов присвоения публичной оценки обнаружено в сфере общественного питания. Оценка бизнеса в этой сфере может выражаться по-разному: наклеиванием стикера на входную дверь или витрину, созданием электронной платформы либо мобильного приложения, с помощью которого можно найти интересующее КЛ и его оценку. В этой сфере существует много примеров обязательного участия бизнеса в системе оценки — Нью-Йорк (США), Франция, Великобритания (за исключением Англии), Германия (Берлин). Сертификаты противопожарной безопасности юридические лица чаще обязаны иметь, но есть и добровольные примеры, как, например, в Японии, где бизнес может получить сертификат или определенные преференции при соблюдении им повышенных требований к противо-

пожарной безопасности. Обнаружены и единичные примеры присвоения публичных оценок в других областях (деятельность общественного транспорта, защита прав потребителей).

5. Современные системы публичной оценки характеризуются высокой степенью цифровизации и многоканальностью предоставления информации. Так, создаются информационные системы: реестры публичных оценок и мобильные приложения для потребителей, содержащие интерактивные карты для поиска предприятий. Кроме того, физические стикеры остаются значимой формой информирования потребителя в месте предоставления услуг, однако их эффективность зависит от отраслевой специфики, которая обуславливает значимость для КЛ репутационных стимулов, а также обязательности размещения.
6. Базовым последствием присвоения публичной оценки является репутационный эффект, достигаемый за счет доступности результатов для потребителей. Вместе с тем возможны и дополнительные последствия, включая льготное кредитование, приоритет в государственных закупках, снижение штрафа, помещение в специальный публичный реестр нарушителей. При этом дополнительные стимулы обычно вводятся в рамках систем публичной оценки, предметом которых выступают дополнительные требования. Такие системы направлены не на обеспечение соблюдения ОТ, а на внедрение бизнесом лучших практик ведения хозяйственной деятельности.

5.7. Интересные уроки для России

1. Присвоение репутационных статусов (публичных оценок) невозможно без разработки специальной методологии оценивания. В международной практике при проведении подобной оценки используются принципы риск-ориентированного регулирования. Так, методология может быть основана на (1) выделении приоритетных требований; (2) дифференциации ОТ на значительные и незначительные; (3) балльной оценке каждого требования либо (4) разработке коэффициентов для различных типов нарушений. Системы

присвоения публичной оценки с обязательным участием требуют существенного повышения плотности контроля, что неизбежно влечет упрощение процедур оценки. В этом случае оцениваться должно соблюдение исключительно тех ОТ, которые являются критичными для поддержания оптимального уровня защиты охраняемых законом ценностей.

2. Следует обеспечивать правовую определенность положения контролируемых лиц при присвоении публич-

ной оценки. Процедуры присвоения публичных оценок, методики расчета оценки, права КЛ при присвоении оценки, порядок обжалования решений о присвоении оценки, механизмы исправления оценки посредством подтверждения устранения нарушений, а также перечень мер, связанных с недопущением разглашения коммерческой тайны, должны быть включены в положение о виде контроля. При этом рамочные положения о системе присвоения публичной оценки могут быть утверждены постановлением правительства. Соответствующие положения предоставят КНО юридические гарантии стабильности систем присвоения репутационного статуса.

3. Международная практика оценки характеристик бизнеса показала, что публичная оценка приносит преимущества как для самого бизнеса, так и для КНО. С одной стороны, нагрузка на КНО снижается из-за того, что они реже проводят проверки в отношении компаний с высоким статусом, образцово выполняющих правила или делающих даже больше положенного. С другой стороны, при введении системы частота проведения инспекций должна быть достаточно высокой (не реже раза в год), и эта частота должна сохраняться или даже увеличиваться для компаний с невысокими показателями.
4. Для отраслей, ориентированных на оказание услуг потребителям либо производство потребительских товаров (общественное питание, гостиничные услуги, производство продуктов питания и пр.), перспективно создание систем с обязательным участием КЛ. Вместе с тем в иных отраслях, вклю-

чая сферы, которые в настоящее время не «зарегулированы», возможно предусмотреть присвоение добровольных репутационных статусов с целью поощрения лучших практик.

5. Следует обеспечить широкое информирование бизнеса о возможности присвоения публичной оценки и потребителей о существовании таких систем, значении различных типов оценок, присвоенных оценках и способах их использования при принятии решения о приобретении товара (услуги). В части информирования потребителей лучшей практикой является разработка мобильного приложения, предоставляющего возможность поиска организации, сравнения оценок, получения сведений о нарушениях, выявленных в рамках КНМ.
6. При разработке систем публичной оценки, предусматривающих добровольное участие с необходимостью для КЛ внедрять дополнительные правила и стандарты (системы добровольной государственной сертификации), следует предусматривать преференции для организаций-участников. Так, в зарубежных правовых порядках внедряются такие поощрения, как преференции в государственных закупках, льготное кредитование, снижение размеров административных штрафов (назначение минимального штрафа). Такая модель в большей степени мотивирует КЛ к участию в добровольных системах оценивания. Впрочем, очень редко она может быть реализована на уровне отдельного КНО, поскольку требует значительных бюджетных затрат, координации с другими органами государственной власти и организациями, например, банковского сектора.

6

СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЙТИНГОВАНИЯ БИЗНЕСА¹

МИРОВАЯ ПРАКТИКА

¹ Поскольку настоящий доклад в целом посвящен проблематике применения инструментов контрольно-надзорной деятельности, то рассматривались только государственные системы рейтингования, учитывающие результаты контрольно-надзорных мероприятий.

6.1. Предназначение публичных рейтингов компаний

Публичный рейтинг — это публикуемая в открытом доступе комплексная оценка компаний по заданным критериям. Критерии такой оценки могут быть любыми. К примеру, существуют рейтинги финансовой стабильности, надежности и деловой репутации, рейтинги лучших работодателей и др. Однако подавляющее большинство из них составляется частными компаниями и не учитывает в своей оценке показатели, связанные с КНД. Кроме того, нахождение (ненахождение) в неофициальных рейтингах несет для бизнеса исключительно репутационные издержки или преимущества.

Главная цель составления любого рейтинга — это сравнение включенных в него субъектов между собой, что отличает рейтингование от присвоения репутационных статусов, информация о выдаче которых обычно не собирается в сводный перечень. Однако заметим, что на сегодняшний день оба рассмотренных государственных рейтинга в некоторой степени связаны с присвоением статусов (в Италии компании получают «звезды», а в Китае им присваиваются буквы от «А» до «D»).

Государство также может давать оценку компаниям и составлять рейтинги. В отличие от неофициальных рейтингов, попадание в рейтинги, составленные государственными органами, может влечь за собой серьезные юридические последствия. Одним из критериев дифференциации компаний могут стать результаты проведения проверок и информация о привлечении к административной ответственности за нарушения обязательных требований.

Основные преимущества рейтингования:

- целевая поддержка определенных групп компаний;
- удобство учета рисков;
- стимулирование социальной ответственности бизнеса;
- возможность официальной проверки контрагентов;
- прозрачность поведения компании для широкой аудитории.

Составление рейтингов компаний может быть полезным для целевого поощрения

добросовестных предпринимателей, потому что оно способно сделать механизм распределения денежных средств более прозрачным. Так, например, нахождение в итальянском рейтинге законопослушности может помочь предпринимателю получить материальную помощь от государства.

Кроме того, публичное оглашение информации о нарушениях может содействовать добровольному соблюдению требований. Опубликование сведений о поведении компании всегда связано с репутационными рисками, поскольку результаты КНМ могут косвенно свидетельствовать о качестве оказываемых услуг или выпускаемой продукции. Государственное оценивание может использоваться и самими предпринимателями, поскольку при выборе контрагента они могут опираться на официальные рейтинги.

Тем не менее составление рейтингов компаний, попадание в которые несет юридические последствия, сопряжено с большим количеством рисков для бизнеса, общества и государства.

Риски рейтингования:

- дискриминация компаний, находящихся внизу рейтинга;
- сложность оспаривания положения в рейтинге;
- проблемы справедливого распределения удельного веса тех или иных показателей рейтинга по отношению друг к другу;
- методологическая сложность сравнения компаний, осуществляющих различные виды деятельности;
- создание необоснованных предпочтений для некоторых компаний.

Первая группа рисков связана со сложностью составления рейтингов. Неясно, какие параметры должен учитывать рейтинг, а также каким должен быть вес тех или иных показателей в общей оценке. В отсутствие системы ранжирования нарушений требований учет этого показателя становится невозможным, поскольку в такой ситуации компании, совершающие незначительные правонарушения, могут оказаться на одинаковых позициях со злостными на-

рушителями. Мелкий административный штраф за неправильное оформление документации формально может учитываться так же, как и нарушение, приведшее к причинению вреда здоровью большого числа людей. Это девальвирует значение рейтинга, делая его нечувствительным к реальным рискам.

Кроме того, зная, как именно рассчитывается рейтинг, компании всегда могут пойти по легкому пути: обращать внимание только на те параметры, улучшение которых требует меньше усилий. Так они смогут маскировать неудовлетворительные результаты по действительно значимым, но трудным для исправления направлениям.

Сложности возникают и при необходимости сравнения предприятий разных видов деятельности, например, нефтеперерабатывающих заводов и аптек. Также неясно, как оценивать предприятия с разной продолжительностью деятельности. Создание комплексного рейтинга требует сложной оценки и значительных финансовых вложений.

В настоящее время ни одной стране мира не удалось создать полноценно работающую систему рейтингования, способную системно ранжировать любой бизнес.

Более важным с точки зрения соблюдения прав предпринимателей является вопрос о последствиях нахождения компаний на определенном месте внутри рейтинга. Даже при отсутствии негативных последствий недопущение к преференциям мо-

жет стать серьезным ограничением конкуренции. Кроме того, любая ошибка при формировании рейтинга способна принести репутационные издержки, что при условии массового использования сервиса в целях проверки контрагентов может привести к полной блокировке финансово-хозяйственной деятельности компании. Это, в свою очередь, способно лишить компании, находящиеся внизу рейтинга, возможности исправить нарушения.

Последствия введения негативных стимулов соблюдения требований могут влиять на бизнес еще более существенно. Так, даже временное помещение на определенную позицию в рейтинге способно оказать необратимое влияние на предпринимателей. Несмотря на то что попадание в число недобросовестных компаний может быть оспорено, процесс такого оспаривания всегда требует времени.

Таким образом, рейтинговая система способна стать еще одним значительным административным барьером как для входа на рынок, так и для продолжения работы на нем.

В настоящее время публичные рейтинги компаний, в которых учитываются результаты КНМ и количество административных штрафов, крайне немногочисленны. Нам удалось найти только два подобных примера: это система социального кредитования в Китае и рейтинг законности в Италии. Хотя оба рейтинга отражают похожие характеристики бизнеса, подходы к их составлению в Италии и Китае противоположны.

6.2. Оценивание бизнеса в Китае: разнообразие и негативные стимулы

На сегодняшний день китайская система социального кредитования является самой значительной по объему сбора данных системой оценивания бизнеса в мире. По данным заместителя директора Национальной комиссии по развитию и реформам Ли Чуньлиня на апрель 2025 года, национальная платформа обмена кредитной информацией собирает более 80,7 млрд единиц кредитной информации от 180 млн предприятий¹.

Несмотря на то что работы по созданию китайской системы социального кредитования стартовали еще в 1999 году, ее полномасштабное строительство началось только в 2014 году в связи с принятием Плана строительства социальной кредитной системы². **Обычно система социального кредитования в Китае ассоциируется с присвоением статуса гражданам, однако на сегодняшний день она в большей степени предназначена для оценивания бизнеса.**

Система социального кредитования была создана для поощрения добропорядочности и наказания за недобросовестность с целью развития справедливого общества и совершенствования социалистической рыночной экономики. Система должна была стать полноценным рейтингом компаний, однако на сегодняшний день она содержит в себе лишь элементы рейтингования. Кроме того, акты, посвященные регулированию системы социального кредитования бизнеса, часто носят программный характер и описывают планы по дальнейшему развитию системы, а не конкретные требования к предпринимателям.

Важно отметить, что информация о компаниях фрагментирована и собирается на разных ресурсах. В настоящее время организована единая платформа информации о социальном кредитовании Credit China³, однако, несмотря на масштабные планы по централизации сведений, система социального кредита продолжает оставаться немонолитной. Так, **на общекитайской платформе агрегируются только отдельные виды информации, влияющие на оценивание компаний.** Всего на Credit China выделены 23 группы сведений. Среди них, например, сведения о наградах, связанных с честностью и надежностью; информация об организациях, серьезно нарушивших налоговое законодательство; информация о наличии лицензий и штрафов.

Остальные виды сведений собираются на региональных платформах информации о социальном кредитовании. Каждая провинция разрабатывает и ведет их самостоятельно, причем критерии и алгоритмы их формирования могут кардинально различаться от региона к региону. К примеру, информация о соблюдении обязательных требований в сферах пожарной и экологической безопасности обычно содержится не на общекитайской платформе Credit China, а на отдельных платформах регионов.

Кроме того, **свои платформы для построения социального рейтинга могут иметь и более мелкие административно-территориальные единицы провинций.** Так, только в провинции Сычуань, помимо общепроvincialной,

- 1 Информационное бюро Госсовета провело пресс-конференцию по совершенствованию системы социального кредита [Электрон. ресурс] // Официальный портал Государственного Совета КНР, 02.04.2025. URL: https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202504/content_7016992.htm#:~:text=%E4%B8%80%E6%98%AF%E4%BF%A1%E7%94%A8%E4%BF%A1%E6%81%AF%E5%85%B1%E4%BA%AB%E6%B0%B4%E5%B9%B3%E5%A4%A7%E5%B9%85%E6%8F%90%E5%8D%87%E3%80%82%E5%BB%BA%E6%88%90%E5%85%A8%E5%9B%BD%E4%BF%A1%E7%94%A8%E4%BF%A1%E6%81%AF%E5%85%B1%E4%BA%AB%E5%B9%B3%E5%8F%B0%EF%BC%8C%E5%BD%92%E9%9B%861 (дата обращения: 26.09.2025).
- 2 Уведомление Государственного совета об издании проекта плана развития системы социального кредита (2014–2020 гг.) от 14 июля 2014 года [Электрон. ресурс] // Официальный портал Государственного Совета КНР. URL: https://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm (дата обращения: 26.09.2025).
- 3 Credit China [Электрон. ресурс] // Национальный центр государственного кредита и геопространственной информации. URL: <https://www.creditchina.gov.cn/> (дата обращения: 26.09.2025).

действует еще 21 платформа социального кредитования¹.

При оценивании бизнеса система социального кредитования использует различные инструменты. На сегодняшний день бизнес в Китае оценивается с помощью:

- 1) составления списков добросовестных и недобросовестных предпринимателей;
- 2) присвоения статусов, сигнализирующих о степени соблюдения требований;
- 3) комплексного рейтингования бизнеса.

1. Составление списков добросовестных и недобросовестных предпринимателей (в некоторых провинциях они могут называться «красные» и «черные» списки) — это наиболее простой способ учета информации о поведении компании. Государственные органы собирают названия компаний в единый перечень без всякого ранжирования. Такое оценивание часто носит не комплексный характер, а реализуется по отраслям (пожарная безопасность, экологическая безопасность, соблюдение требований безопасности труда и т. д.). Власти Китая заявляют, что работа по спецификации будет продолжена. В частности, должны быть сформированы списки субъектов, серьезно нарушающих доверие на рынке недвижимости, в сфере интернета, на рынке кадровых ресурсов, а также в сфере средне- и долгосрочных энергетических контрактов².

Присутствие компании в некоторых из таких списков можно проверить только с помощью введения единого 18-значного идентификатора, присваиваемого бизнесу в Китае.

Между тем на платформах встречаются и полностью открытые списки, где, несмотря на отсутствие систематизации, можно ознакомиться с перечнем всех находящихся в них компаний. В такой форме, например, представлена информация о недобросовестных компаниях в сфере бытовых услуг на платформе Credit China (рисунок 6.1).

Составление «красных» и «черных» списков практикуется как на общекитайском уровне, так и на уровне провинций. В не-

которых регионах для каждой компании из списка приводится подробное описание нарушений. К примеру, на рисунке 6.2 представлена характеристика одной из компаний, находящихся в списке грубых нарушений законодательства о труде и социальном обеспечении провинции Гуандун, размещенная на региональной платформе социального кредитования.

2. Присвоение статусов — это более совершенный способ оценивания бизнеса, потому что он использует инструменты ранжирования по степени соблюдения обязательных требований. Такой способ оценивания встречается только на региональном уровне. Присвоение статусов также специфицировано по отдельным сферам контроля. Так, например, в провинции Гуандун существует оценивание уровня соблюдения требований пожарной безопасности, в котором компании оцениваются с помощью присвоения классов от А до D. Описанный рейтинг представлен на рисунке 6.3.

В провинции Хэйлунцзян для предприятий также действует система отраслевого оценивания предприятий. Например, по результатам проверки соблюдения экологических требований каждому предприятию присваивается цветовая категория, в частности «зеленая» или «синяя» карта, которая указывает на уровень соответствия стандартам (рисунок 6.4).

3. Самым совершенным способом оценивания бизнеса в Китае является его комплексное рейтингование. Комплексное рейтингование бизнеса встречается не во всех китайских провинциях.

Наиболее сложная и разработанная рейтинговая система существует сегодня в провинции Чжэцзян. Стоит отметить, что в Чжэцзяне рейтинг присваивается не только бизнесу, но и гражданам, государственным органам и учреждениям, а также общественным организациям.

В ходе рейтингования компании получают от 0 до 1000 баллов, после чего они делятся на пять уровней: отличный (≥ 850 баллов), хороший (от 800 до 850 баллов), средний (от 750 до 800 баллов), удовлетворитель-

1 Credit China (Сычуань) [Электрон. ресурс] // Центр больших данных провинции Сычуань. URL: <https://credit.sc.gov.cn/> (дата обращения: 26.09.2025).

2 Мнения Канцелярии ЦК КПК и Канцелярии Госсовета по совершенствованию системы социального кредита [Электрон. ресурс] // Официальный портал Государственного Совета КНР. URL: https://www.gov.cn/zhengce/202503/content_7016535.htm (дата обращения: 26.09.2025).

Рисунок 6.1.

Список недобросовестных компаний в сфере бытовых услуг¹

Серийный номер	Объекты управления	Единый код социального кредита	Место регистрации компании	Количество недобросовестных записей	Вид нечестности
1	Лючжоу Ланьхун Инвестиционная Компания, ООО	91450200MA5KAAAE4R	Пятый гараж с запада на восток в первом здании двора Фукан Яцзю, д. 470, ул. Яру, Лючжоу	2	Серьезно нечестные организации
2	Наньчанская компания Yinfa Property Co., Ltd.	91360103796965747K	№ 26, улица Зиан Роуд, район Сиху, город Наньчан, провинция Цзянси	7	Серьезно нечестные организации
3	Shenyang Park Xinju Real Estate Co., Ltd.	91210106675307668X	№ 64, Северная улица Сингун, район Теси, Шэньян	11	Серьезно нечестные организации
4	Ningbo Yidian Housekeeping Service Co., Ltd.	91330203MA2GT0WN51	Комната 104, № 3, переулок Хэнлю, район Хайшу, город Нинбо, провинция Чжэцзян (жилой дом)	4	Серьезно нечестные организации

Рисунок 6.2.

Пример нарушения из списка компаний провинции Гуандун, совершивших грубые нарушения законодательства о труде и социальном обеспечении²

Список грубых нарушений законодательства о труде и социальном обеспечении, допущенных работодателями, будет опубликован

Название подразделения	AVIC Great Wall Dadi Construction Group Qingyuan Engineering Co., Ltd.
Единый код социального кредита	91441802594078525K
Законный представитель или ответственное лицо	Ли Тувань
Адрес подразделения	Комната 02, 06, 29-й этаж, корпус 1, Восточный Париж, проспект Фэнсян № 5, Сюаши, район Цинчэн, город Цинъюань
Тип регистрации	Подразделение или другая организация
Основные незаконные факты	Компания, строившая проект Минцзю Хаофэнъюань, задолжала 119 рабочим из бригад металлоконструкций, плотников, управленцев и каменщиков в общей сложности 1,295 млн юаней невыплаченной заработной платы. Это привело к тому, что рабочие неоднократно приходили в городской офис по сбору подписей с жалобами и даже блокировали движение автомобилей на главной городской магистрали, требуя выплаты заработной платы.
Основное положение расследования, наказания и исправления	Подразделению был назначен срок для устранения нарушений, но оно до сих пор не устранило свои противоправные действия. Департамент кадров и социального обеспечения нашего города готовится передать информацию о противоправных действиях в отдел общественной безопасности для рассмотрения и расследования.
Замечание	-
Источник данных	Кредитный офис города Цинъюань

1 Раскрытие публичной информации о проблемных предприятиях в сфере бытовых услуг [Электрон. ресурс] // Национальный центр государственного кредита и геопространственной информации. URL: <https://www.creditchina.gov.cn/xinxigongshi/jzxxgs/jzlywtqy/#page-1> (дата обращения: 26.09.2025).

2 Список грубых нарушений законодательства о труде и социальном обеспечении, допущенных работодателями [Электрон. ресурс] // Инвестиционно-кредитный центр провинции Гуандун. URL: https://credit.gd.gov.cn/page/creditPublic/zdgmzmd/detail.html?id=34&tableName=V_XYDAK_XYPJ_YRDWZDLDBZWFWSHGMBMD_GSLM&type=%E7%94%A8%E4%BA%BA%E5%8D%95%E4%BD%8D%E9%87%8D%E5%A4%A7%E5%8A%B3%E5%8A%A8%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E8%BF%9D%E6%B3%95%E8%A1%8C%E4%B8%BA%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E5%85%AC%E5%B8%83%E5%90%8D%E5%8D%95 (дата обращения: 26.09.2025).

Рисунок 6.3.

Пример рейтингового списка организаций провинции
Гуандун, занимающихся пожарной безопасностью¹

Уровень пожарной безопасности

Guangdong Zhongao Property Management Co., Ltd.

Единый код социального кредита: 914400007783960699

Время оценки: 08.08.2025

Рейтинг: B

Shenzhen China Merchants Property Management Co., Ltd.

Единый код социального кредита: 91440300192443673A

Время оценки: 07.08.2025

Рейтинг: D

Shenzhen Venus Crown International Hotel Management Co., Ltd. Филиал в Янси

Единый код социального кредита: 914417213149206355

Время оценки: 07.08.2025

Рейтинг: B

Компания по управлению имуществом Аньсинь района Цинъюань Цинсинь, ООО

Единый код социального кредита: 91441803095279189P

Время оценки: 06.08.2025

Рейтинг: C

Рисунок 6.4.

Соблюдение требований в экологической сфере
предприятий провинции Хэйлунцзян²

Муданьцзян Хайди Технолоджи Лтд.

Единый код социального кредита: 91231000MA1C19JD74

Кредитный рейтинг: Экологически чистое и честное предприятие (зеленая карта)

Дата оценки: 12.05.2025

Муданьцзянский гальванический завод Гуанхуа

Единый код социального кредита: 91231004711063585K

Кредитный рейтинг: Экологически чистое и честное предприятие (зеленая карта)

Дата оценки: 12.05.2025

Хайлинь Hailang Thermal Power Co., Ltd.

Единый код социального кредита: 912310835786754852

Кредитный рейтинг: Экологически чистое предприятие (синяя карта)

Дата оценки: 12.05.2025

1 Уровень пожарной безопасности [Электрон. ресурс] // Инвестиционно-кредитный центр провинции Гуандун. URL: <https://credit.gd.gov.cn/page/creditIndustry/xfaqdj.html> (дата обращения: 26.09.2025).

2 Credit China (Хэйлунцзян) [Электрон. ресурс] // Бюро по надзору за строительством в деловой среде провинции Хэйлунцзян. URL: <https://credit.hlj.gov.cn/xygs/hyxypj/sthjly/> (дата обращения: 26.09.2025).

Рисунок 6.5.
Рейтингование компании¹

Архив кредитной истории Обжаловать

ФИО законного представителя / ответственного лица / партнера, ведущего дела:	Чжан Бинь	Тип организации:	Общество с ограниченной ответственностью
Дата регистрации:	2010-06-25	Местонахождение:	Промышленная зона Чжанди, уезд Цинтянь, город Ваньси, провинция Чжэцзян

Все Базовая информация Информация о недобросовестности Информация о добросовестности Прочая информация

Административное управление
 Честность и добросовестность
 Нахождение в списках субъектов, серьезно нарушивших доверие
 Нетиповая хозяйственная деятельность
 Кредитные обязательства
Оценка социального кредита
Судебные решения
Прочая информация

Оценка социального кредита Обжаловать

Тип оценки	Публичный кредитный рейтинг
Кредитный балл	Удовлетворительный
Отдел оценки	Кредитный центр провинции Чжэцзян
Дата оценки	2025-11-20

评价说明
公共信用评级
较差
评价时间: 2025-11-20

ный (от 700 до 750 баллов), низкий (менее 700 баллов). Оценка предпринимателей обновляется раз в неделю. В 2021 году ~74% участников рейтинга соответствовали отличному уровню, около 16% — хорошему, около 8% — среднему и лишь 2% — удовлетворительному или низкому².

В соответствии со Спецификацией оценки социального кредита провинции Чжэцзян³, система показателей оценки социального кредита предприятий включает 5 показателей первого уровня, 12 показателей второго уровня и 25 показателей третьего уровня. К показателям первого уровня относятся: основная информация, финансы и налоги, управленческие способности, соблюдение законов и дисциплины, социальная ответственность. Перечисленные показатели первого уровня «распадаются» на множество других параметров, среди которых можно найти и примеры информации из различных отраслевых «красных»

и «черных» списков. Таким образом, рейтингование включает в себя результаты оценивания другими способами. Среди прочего в рейтинге используются различные сведения, связанные с КНД, например, информация о выборочных проверках качества продукции, информация о производственных авариях, проверках производственной безопасности и т. д. Также учитывается информация о привлечении к административной ответственности.

Помимо сведений о рейтинговании на кредитной платформе провинции возможно получить комплексную информацию о любой компании, зарегистрированной в Чжэцзяне. Среди сведений, доступных каждому, информация о судебных решениях, принятых в отношении компании, оценка ее финансовой надежности, информации о включении ее в «черные» или «красные» списки. Пример профиля компании представлен на рисунке 6.5.

- 1 Запрос информации о субъекте в провинции Чжэцзян [Электрон. ресурс] // Комиссия по развитию и реформам провинции Чжэцзян. URL: <https://credit.zj.gov.cn/jyh/#/home/searchDetailQu> (дата обращения: 26.09.2025).
- 2 Lin L. Y.H., Milhaupt C. J. China's corporate social credit system: The dawn of surveillance state capitalism? // The China Quarterly. 2023. Vol. 256. P. 835–853.
- 3 Спецификация оценки социального кредита провинции Чжэцзян (издание 2023 года) [Электрон. ресурс] // Комиссия по развитию и реформам провинции Чжэцзян. URL: https://credit.zj.gov.cn/art/2024/3/15/art_1229636804_2514445.html (дата обращения: 21.01.2025).

Несмотря на удобство для получения исчерпывающей информации о деятельности компании, рейтингование в Китае в провинции Чжэцзян имеет ряд значительных недостатков.

Методология расчета рейтинга является чрезмерно сложной для обычного предпринимателя. Она, хотя и очень подробна, содержит множество оценочных критериев. К примеру, в качестве одного из параметров рассматриваются недобросовестные действия, которые не образуют состав административного правонарушения, но признаются таковыми государственными органами. Нормативный акт, регулирующий процедуру оценивания, наполнен множеством бланкетных норм.

Кроме того, неясно, почему те или иные признаки обладают значительным весом в общей оценке. Установлены следующие веса основных показателей:

- *основная информация* (наличие сведений о любых недобросовестных действиях и операциях, совершенных ключевым персоналом или самой компанией): 8% от общего балла;
- *финансовые показатели* (соблюдение требований по налогообложению и кредитоспособности предприятия): 19,5% от общего балла;
- *управленческие способности* (качество продукции предприятия, показатели безопасности и соблюдение экологических норм): 9% от общего балла;
- *соблюдение законов и дисциплины* (привлечение к административной ответственности, неисполнение обязательств перед контрагентами, наличие решений суда): 43,5% от общего балла;
- *социальная ответственность* (наличие наград от государственных органов, участие в благотворительной деятельности, одобренной КПК, участие в волонтерской деятельности): 20% от общего балла¹.

Все перечисленные категории разбиты на более мелкие подкатегории, каждая из которых обладает собственным весом в оценке. Однако такое распределение весов небесспорно. К примеру, в общей оценке наличие внезапных экологических ин-

цидентов весит меньше, чем отчисление благотворительных пожертвований (30 и 35 баллов соответственно), а результаты проверок оцениваются так же, как и волонтерская деятельность (по 30 баллов). Наибольший вес в общей оценке имеет нахождение в «черном» списке (105 баллов), а также наличие административных наказаний (90 баллов). Нахождение в «красном» списке обеспечивает предпринимателю получение 75 баллов. Подробнее веса показателей представлены в приложении к данному разделу.

В настоящий момент платформа провинции предоставляет настолько подробную оценку только для компаний, расположенных в Чжэцзяне. Хотя она и предлагает проверить компании, расположенные за пределами провинции, результаты такого поиска неудовлетворительны.

Таким образом, на сегодняшний день повсеместно в Китае распространена только практика ведения «черных» и «красных» списков. На уровне провинций используется также присвоение статусов. Комплексное рейтингование пока встречается достаточно редко.

Китайское правительство изначально заявляло, что будет применять строгие меры к компаниям, имеющим низкие показатели государственного оценивания. Тем не менее долгое время система социального кредитования строилась на основе поощрений. Компании, имевшие высокий рейтинг, получали преференции, связанные с получением государственных займов, налоговых льгот и сокращением числа проверок.

На сегодняшний день законодательство содержит значительное число ограничений, обусловленных присутствием компании в списках или наличием низкого рейтинга. Так, нахождение в списках рассматривается в качестве важного обстоятельства при рассмотрении вопросов выдачи административных разрешений, квалификации, допусков, назначения для выполнения государственных закупок, проведения торгов. Кроме того, компании, находящиеся в списках субъектов, нарушающих доверие, включаются в список объектов приоритетного контроля, что влечет увеличение частоты проверок.

¹ Спецификация оценки социального кредита провинции Чжэцзян (издание 2023 года) [Электрон. ресурс] // Комиссия по развитию и реформам провинции Чжэцзян. URL: https://credit.zj.gov.cn/art/2024/3/15/art_1229636804_2514445.html (дата обращения: 21.01.2025).

К таким компаниям не применяется система уведомлений. Также они не награждаются почетными званиями и не имеют права получать поощрения со стороны органов по государственному регулированию рынка¹.

Перечень не является закрытым и постоянно пополняется новыми ограничениями, которые могут вводиться как законами, так и политическими документами Центрального комитета КПК и Государственного совета. К примеру, в соответствии с Мнениями Канцелярии ЦК КПК и Канцелярии Госсовета КНР, выраженными 21 марта 2025 года, лицам, включенным в список субъектов, серьезно нарушающих доверие, должно быть ограничено право или запрещено подавать заявки на полу-

чение государственных средств, пользоваться налоговыми льготами, участвовать в операциях с государственными ресурсами, выпускать акции и облигации².

Несмотря на то что полноценная система социального кредитования должна была появиться к 2020 году, работы по ее созданию продолжают. Государственный Совет КНР заявляет о постоянной необходимости совершенствовать систему. Кроме того, достаточно проблемным остается вопрос обжалования попадания в списки и присвоения рейтинга. Хотя такое обжалование возможно, практически в каждом из программных документов подчеркивается необходимость его совершенствования, что говорит о системных проблемах формирования рейтингов.

6.3. Рейтингование бизнеса в Италии: добровольность и позитивное стимулирование

Итальянский рейтинг законопослушности (*Rating di Legalità*) появился в 2012 году с целью поощрения компаний, работающих в соответствии с принципами законности, прозрачности и социальной ответственности. **В отличие от китайского аналога, итальянский рейтинг законопослушности не предусматривает негативного стимулирования:** он пытается воздействовать на соблюдение обязательных требований с помощью позитивных стимулов.

Управление по конкуренции и рынку Италии, составляющее рейтинг, утверждает, что мотивирующими факторами для предпринимателей могут стать репута-

ционные преимущества, а также преимущества, предоставляемые при получении финансирования от государственных органов и банков.

Так, например, банки рассматривают рейтинг законности в качестве одного из параметров, используемых для оценки доступа компании к кредитованию, и принимают его во внимание при определении финансовых условий выдачи кредитов³.

Участие компаний в рейтинге добровольное. Чтобы попасть в рейтинг, бизнесу необходимо подать заявление, заполнив электронную форму на платформе Webrating. В случае если компания соот-

- 1 Приказ № 44 Государственной администрации по регулированию рынка «Меры по ведению перечня серьезных нарушений и недобросовестных лиц в сфере надзора и администрирования рынка» [Электрон. ресурс] // Официальный портал Государственного Совета КНР. URL: [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-08/04/content_5629301.htm#:~:text=第二条%C2%A0%20当事人违反法律、行政法规,性质恶劣、情节严重、社会危害较大,受到市场监督管理部门较重行政处罚的,由市场监督管理部门依照本办法规定列入严重违法失信名单,%20通过国家企业信用信息公示系统公示,并实施相应管理措施\(дата обращения: 26.09.2025\).](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-08/04/content_5629301.htm#:~:text=第二条%C2%A0%20当事人违反法律、行政法规,性质恶劣、情节严重、社会危害较大,受到市场监督管理部门较重行政处罚的,由市场监督管理部门依照本办法规定列入严重违法失信名单,%20通过国家企业信用信息公示系统公示,并实施相应管理措施(дата обращения: 26.09.2025).)
- 2 Мнения Канцелярии ЦК КПК и Канцелярии Госсовета по совершенствованию системы социального кредита от 31 марта 2025 года [Электрон. ресурс] // Официальный портал Государственного Совета КНР. URL: https://www.gov.cn/zhengce/202503/content_7016535.html (дата обращения: 26.09.2025).
- 3 Указ Министерства экономики и финансов от 20 февраля 2014 года № 57 «Положение об определении методов, с помощью которых рейтинг легальности, присвоенный компаниям, учитывается при предоставлении финансирования государственными администрациями и доступе к банковским кредитам в соответствии со статьей 5-ter, пунктом 1 Законодательного указа № 1 от 24 января 2012 года, преобразованного с поправками Законом № 27 от 24 марта 2012 года» [Электрон. ресурс] // Официальный портал нормативных документов Италии Normattiva. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:ministero.economia.e.finanze:decreto:2014-02-20;57> (дата обращения: 26.09.2025).

Рисунок 6.6.

Поиск по названию компании¹

E' possibile scaricare l'elenco aggiornato delle imprese con rating attribuito, revocato o sospeso, in formato Excel elaborabile.

[Scarica in formato excel](#)

(*) - Istanza di rinnovo in fase di istruttoria

Ricerca testo

Qualsiasi parola

ветствует всем требованиям, рейтинг будет присвоен ей в течение 60 дней.

На 26 сентября 2025 года в рейтинге законопослушности находятся 15 885 организаций², что говорит о его популярности, но не массовости. Всего в Италии по состоянию на 31 декабря 2024 года действовало 1,9 млн коммерческих корпоративных организаций (не считая индивидуальных предпринимателей и товариществ)³, т. е. рейтингом покрыто менее 1% компаний. Статус, присвоенный при попадании в рейтинг, действителен в течение 2 лет, по истечении этого срока он может быть продлен по заявке компании.

Рейтинг законопослушности находится в открытом доступе: любой человек может проверить компанию, введя в поисковую строку ее название (рисунок 6.6).

Порядок ведения рейтинга, а также критерии присвоения категорий полностью прозрачны и регулируются указом министра экономики и финансов Италии⁴.

В отличие от китайского аналога, куда попадают все компании, для того, чтобы попасть в итальянский рейтинг, необходимо изначально соответствовать ряду условий. На получение рейтинга могут претендовать организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность, удовлетворяющие в совокупности следующим требованиям:

- 1) локализация в Италии;
- 2) минимальный оборот в размере 2 млн евро за финансовый год;
- 3) регистрация в Реестре предприятий или в Регистре экономической и административной информации в течение не менее 2 лет с даты подачи заявления.

Таким образом, даже без учета соответствия компаний требованиям соблюдения законодательства, рейтинг устанавливает достаточно высокий порог входа.

Вторым этапом для присвоения рейтинга является проверка компании на соответ-

1 Список компаний с рейтингами легальности [Электрон. ресурс] // Официальный сайт Управления по конкуренции и рынку Италии. URL: <https://www.agcm.it/competenze/rating-di-legalita/elenco-rating> (дата обращения: 26.09.2025).

2 Там же.

3 Imprese: nel 2024 aperture in crescita ma le chiusure accelerano Saldo positivo (+37mila) in rallentamento rispetto al 2023 (+42mila) [Электрон. ресурс] // Unioncamere. URL: https://www.infocamere.it/dam/jcr:2327eea5-5b2c-4072-a899-d18d9beb35df/2024_a_4c.pdf?utm_source=chatgpt.com (дата обращения: 26.09.2025).

4 Указ Министерства экономики и финансов от 20 февраля 2014 года № 57 «Положение об определении методов, с помощью которых рейтинг легальности, присвоенный компаниям, учитывается при предоставлении финансирования государственным администрациями и доступе к банковским кредитам в соответствии со статьей 5-ter, пунктом 1 Законодательного указа № 1 от 24 января 2012 года, преобразованного с поправками Законом № 27 от 24 марта 2012 года» [Электрон. ресурс] // Официальный портал нормативных документов Италии Normative. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:ministero.economia.e.finanze:decreto:2014-02-20;57> (дата обращения: 26.09.2025).

Рисунок 6.7.
Сводный рейтинг компаний¹

Proc.	Sede legale	Cod fiscale	Società	Data Decisione	Esito	Rating	Scadenza-Revoca-Annullamento-Sospensione
RT1	Priolo Gargallo (SR)	00776670895	ELEA S.R.L.	18/03/2025	Rating Rinnovato	☆☆	18/03/2027
RT2	Padova (PD)	01921530281	ISTITUTO CORTIVO S.R.L.	02/10/2024	Rating Attribuito	☆☆++	02/10/2026
RT4	Roma (RM)	04790171005	ITERGA COSTRUZIONI GENERALI SRL	15/07/2025	Rating Rinnovato	☆☆+++	15/07/2027
RT6	Milano (MI)	13274160152	PEGASO INGEGNERIA S.R.L.	25/03/2025	Rating Attribuito	☆☆☆☆	25/03/2027
RT15	Terme Vigliatore (ME)	02097900837	PRESTI S.R.L.	22/10/2024	Rating Attribuito	☆☆☆☆	22/10/2026
RT16	Montesano sulla Marcellana (SA)	00578030652	SACOM S.R.L.	12/11/2025	Rating Attribuito	☆☆	12/11/2027
RT22	Torino (TO)	03757510015	DE VIZIA TRANSFER S.P.A.	07/10/2025	Rating Attribuito	☆☆++	07/10/2027
RT26	Roma (RM)	07033890588	PROGE-SOFTWARE S.R.L.	24/06/2025	Rating Rinnovato	☆☆☆☆	24/06/2027

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 »

ствии более строгим критериям. Блокировать получение рейтинга могут²:

- 1) возбуждение уголовного дела, а также вступление в силу обвинительных приговоров или назначение наказаний по соглашению за ряд преступлений (корпоративная ответственность, налоги, охрана труда, уголовные преступления и др.) в отношении индивидуального предпринимателя, администраторов, генерального директора, технического директора, уполномоченных представителей, законного представителя, а также участников с контрольным или мажоритарным пакетом, включая бывших руководителей за последний год;
- 2) привлечение компании к административной ответственности;
- 3) нарушения антимонопольного законодательства в течение последних 2 лет;
- 4) неуплата налогов и нарушения трудового законодательства, связанные с невыплатой зарплаты сотрудникам, невыполнением обязанностей налогового агента в течение последних 2 лет;
- 5) нарушения норм охраны труда и техники безопасности в течение последних 2 лет;
- 6) осуществление платежей и финансовых операций с использованием наличных денежных средств на сумму, превышающую установленный порог;
- 7) отзыв государственного финансирования из-за невыполнения обязательств по возврату средств в течение последних 2 лет;
- 8) факты коррупции, нарушения законодательства в сфере публичных контрактов, а также наличие записей в реестре, запрещающих работу с госсектором, в течение последних 2 лет;
- 9) контроль со стороны иностранных компаний, бенефициаров которых невозможно идентифицировать, в случае если компания отказывается предоставлять информацию о них;
- 10) введение внешнего управления для компаний, контролируемые лица которых привлекаются к уголовной ответственности;
- 11) наличие сообщений о причастности компании к деятельности мафии.

1 Список компаний с рейтингами легальности [Электрон. ресурс] // Официальный сайт Управления по конкуренции и рынку Италии. URL: <https://www.agcm.it/competenze/rating-di-legalita/elenco-rating> (дата обращения: 26.09.2025).

2 Резолюция AGCM № 28361 от 28 июля 2020 года. Регламент составления рейтинга законности [Электрон. ресурс] // Официальный сайт Управления по конкуренции и рынку Италии. URL: <https://www.agcm.it/competenze/rating-di-legalita/dettaglio?id=268c1269-d85d-4259-bce1-0ffa53414b23&parent=Normativa&parentUrl=/competenze/rating-di-legalita/normativa> (дата обращения: 21.11.2025).

В случае если компания соответствует всем первичным требованиям, она получает базовый балл (звезду). Базовый балл может быть увеличен на один «+» за соответствие дополнительным требованиям. Среди них: соблюдение протоколов или соглашений о законности, направленных на предотвращение и противодействие проникновению организованной преступности в легальную экономику; принятие организационных процессов, направленных на обеспечение форм корпоративной социальной ответственности; регистрация в одном из списков поставщиков, подряд-

чиков и поставщиков услуг, не подверженных попыткам проникновения мафии, созданных в соответствии с действующими правовыми нормами; соблюдение кодексов этики саморегулирования, принятых торговыми ассоциациями. Получение трех плюсов приравнивается к получению дополнительной звезды. Максимально возможный балл — 3 звезды.

Если компания перестает соответствовать требованиям, ее рейтинг может быть понижен или вовсе аннулирован.

Сводный рейтинг приведен на рисунке 6.7.

6.4. Важные выводы

Несмотря на общую цель обеих выявленных систем государственного рейтингования бизнеса — повышение прозрачности и добросовестности бизнеса, китайская система социального кредитования и итальянский рейтинг законопослушности используют для ее достижения разные подходы. Рейтинг законопослушности носит добровольный характер, тогда как китайская система социального кредитования обязательна для предпринимателей: они не вправе отказаться от присвоения рейтингового статуса.

Итальянский рейтинг предназначен исключительно для поощрения законопослушного бизнеса, более того, в него изначально попадают только те, кто соблюдает обязательные требования и проявляет дополнительную активность. Социальное кредитование в Китае, в свою очередь, сочетает позитивные и негативные стимулы. Попадание в списки лиц, допускающих серьезные нарушения, грозит предпринимателям значительными последствиями. Несмотря на то, что негативные последствия могут быть гораздо более эффективными, чем позитивные, в отсутствие прозрачных процедур обжалования результатов рейтингования они могут приводить к необоснованному ограничению прав предпринимателей.

Рейтинг законности составляется единственным уполномоченным органом на основании ограниченного перечня установленных критериев. Цель его формирования четко обозначена, а методология составления однозначна и общедоступна. Китайская система социального кре-

дитования является гораздо более сложной и многогранной, в ней задействованы сотни органов государственной власти разных уровней. Такая сложность расширяет возможности использования рейтинга, но одновременно делает его менее открытым.

Процесс формирования итальянского рейтинга прозрачен, он регулируется единым нормативным актом. Критерии, которым должна соответствовать компания, ясны и понятны. Система социального кредитования регулируется многочисленным количеством несистематизированных актов как общекитайского, так и местного значения. В сочетании с возможностью наложения негативных последствий такая правовая неопределенность способна привести к нарушению прав предпринимателей.

Оба существующих рейтинга несовершенны, что говорит о необходимости использования других форм оценивания бизнеса.

В настоящий момент в России единственным органом, осуществляющим комплексную оценку бизнеса, является ФНС. Службой разработаны сервисы оценки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Они не являются рейтингами в привычном понимании этого слова, однако могут быть использованы для тех же целей, что и рейтинги. Так, с помощью инструментов комплексной оценки можно подтвердить надежность перед заказчиками и выбрать подходящего контрагента. Кроме того, данные о комплексной оценке доступны и государственным органам.

Методика оценки, разработанная ФНС, достаточно подробно. Критерии оценивания

бизнеса собраны в едином акте — приказе ФНС¹, что делает такое оценивание более прозрачным и понятным для бизнеса. Сервисы налоговой службы не публикуют данные о бизнесе открыто: предприниматели получают их только в добровольном порядке. Кроме того, для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц критерии оценки отличаются. Это позволяет сбалансировать результаты оценивания. Приказом ФНС также предусмотрена процедура обжалования результатов. Таким образом, в случае доработки методология оценивания бизнеса, разработанная ФНС, может быть использована и для целей, не связанных со сбором налогов.

Резюмируя вышесказанное, можно сформулировать следующие основные выводы, касающиеся систем государственного рейтингования бизнеса.

1. Системы рейтингования бизнеса имеют высокий потенциал для повышения прозрачности, доверия и законопослушности бизнеса

Публичные бизнес-рейтинги могут способствовать росту ответственности компаний перед обществом, инвесторами, партнерами и государством. Применение рейтинговых систем мотивирует бизнес соблюдать требования законодательства, создает стимулы для вовлечения компаний в значимые инициативные проекты и поощряет добровольное принятие дополнительных социальных обязательств. Рейтинговые оценки учитываются банками, инвесторами, бизнес-партнерами и государственными органами при принятии решений о финансировании, заключении контрактов и предоставлении льгот.

2. Государственные рейтинги компаний не распространены в международной практике

Государственные рейтинги, учитывающие результаты КНМ, а также информацию о привлечении к административной ответственности за нарушения обязательных требований, крайне немногочисленны. Это объясняется тем, что для составления и ведения таких рейтингов требуется высокий уровень межведомственного взаимодействия и координации, а также интеграция государственных информационных систем из разных сфер для объединения информации о бизнесе на едином ресурсе. Формирование таких рейтингов требует серьезных финансовых вложений. Кроме того, для эффективного функционирования таких систем важно наличие прозрачных критериев оценивания, возможности оспаривания результатов и регулярное обновление оценок.

3. Негативные статусы в системе рейтингования могут приводить к необоснованному ограничению прав участников рынка из-за риска ошибок и ведомственного усмотрения

Формирование государственных рейтингов сопряжено со значительными рисками для предпринимателей. Реализацию многих из них можно увидеть на примере китайской системы социального кредитования. В китайской модели как более жесткой по отношению к нарушителям цена ошибки контрольного (надзорного) органа очень высока. Внесение компании в список недобросовестных влечет санкции со стороны всех КНО и грозит прекращением существования. Кроме того, процедура оспаривания результатов оценки бизнеса продолжительна по времени, что также негативно влияет на бизнес.

1 Приказ ФНС России от 24 марта 2023 года № ЕД-7-31/181@ «Об утверждении Методики проведения оценки юридического лица на базе интерактивного сервиса «Личный кабинет налогоплательщика юридического лица» АИС «Налог-3» и Методики проведения оценки индивидуального предпринимателя на базе интерактивного сервиса «Личный кабинет налогоплательщика «Индивидуального предпринимателя» АИС «Налог-3» // СПС «Консультант».

6.5. Интересные уроки для России

России необходимо использовать положительный опыт внедрения систем государственного оценивания бизнеса. Выбирая модель для построения рейтинга, желательно опираться на итальянский подход. В частности, участие в системе оценивания следует внедрять на условиях добровольности.

При оценке бизнеса следует отказаться от использования негативных статусов и никак не ущемлять компании, набравшие небольшое количество баллов. При этом участникам, получившим высокие оценки, можно предоставлять различные преференции, действуя через позитивную мотивацию, как это происходит в настоящий момент в Италии.

Отсутствие карательных механизмов, с одной стороны, защищает права предпринимателей, оставляя за ними свободу выбора, а с другой — позволяет государству предъявлять к участникам рейтинга более жесткие и объективные критерии оценки.

Система оценивания бизнеса должна быть комплексной: наряду с традиционными финансовыми показателями должны учитываться данные о результатах КНМ, а также информация о привлечении к административной ответственности.

Важным преимуществом рейтинга должна стать его адаптивность. Система должна предусматривать не только общий рейтинг, но и его детализацию по отраслевому и региональному разрезам. Это позволит сравнивать компании внутри конкретного сегмента рынка (например, среди предприятий общественного питания, здравоохранения или строительства) с учетом их специфики. Такой подход повышает практическую ценность рейтинга как для компаний, так и для органов власти при принятии управленческих решений.

При разработке системы оценивания целесообразно опираться на положительный опыт ФНС. Использование уже готовой методологии позволит снизить издержки на разработку сервиса. Кроме того, сервис налоговой службы обладает рядом преимуществ, таких как добровольность, понятность критериев, возможность оспаривания.

Таким образом, создание системы государственного рейтингования бизнеса, основанной на добровольном участии, позволит не только выделить и поощрить добросовестных предпринимателей, но и создать прозрачную среду доверия между бизнесом и государством, что в конечном итоге будет способствовать улучшению делового климата и устойчивому экономическому развитию.

Приложение

Система показателей оценки социального кредита предприятий¹

¹ Спецификация оценки социального кредита провинции Чжэцзян (издание 2023 года). Приложение А «Система показателей оценки социального кредита предприятий» [Электрон. ресурс] // Комиссия по развитию и реформам провинции Чжэцзян. URL: https://credit.zj.gov.cn/art/2024/3/15/art_1229636804_2514445.html (дата обращения: 21.01.2025).

Основной показатель	Баллы	Вторичный показатель	Баллы	Третичный показатель	Баллы	Описание показателя	Код используемой информации
Основная информация	80	Информация о ключевых сотрудниках	40	Информация о серьезных нарушениях доверия ключевыми сотрудниками	20	Информация о включении ключевых сотрудников (законных представителей, членов совета директоров, наблюдательного совета, высшего руководства, фактических бенефициаров и т.д.) в список лиц, серьезно нарушивших доверие, и другая подобная информация	200103
				Информация о неисполнении судебных решений ключевыми сотрудниками	20	Информация о неисполнении вступивших в силу судебных решений ключевыми сотрудниками (законными представителями, членами совета директоров, наблюдательного совета, высшего руководства, фактическими бенефициарами и т.д.)	200103
		Информация о деятельности	40	Информация об аномалиях в деятельности	20	Информация о включении в реестр предприятий с аномальными операциями	200202
				Информация о недобросовестных налогоплательщиках	20	Информация о признании недобросовестным налогоплательщиком	200204
Финансы и налоги	195	Финансовая информация	135	Информация о неисполнении судебных решений по финансовому обеспечению	50	Наличие/отсутствие информации о неисполнении вступивших в силу судебных решений, связанных с областью кредитования и финансирования	200211
				Информация об уголовных преступлениях в сфере финансирования	60	Наличие/отсутствие информации об уголовных преступлениях, связанных с областью кредитования и финансирования	200211
				Информация об уклонении от погашения финансовой задолженности	15	Информация об уклонении от погашения финансовой задолженности	200211
				Информация о регистрации остаточных прав	10	Информация о непрохождении регистрации остаточных прав по прямым иностранным инвестициям в установленном порядке	200299
		Информация о налогах и сборах	60	Информация об уплате социального страхования	30	Информация о задолженности по выплате взносов социального страхования	200213
				Информация об уплате налогов	30	Информация о налоговой задолженности	200204
Управленческая способность	90	Информация о качестве продукции	30	Информация о контрольно-надзорных мероприятиях	30	Информация о результатах выборочных проверок качества строительства, продукции (включая лекарства) и т.д.	200206
		Информация о производственной безопасности	30	Информация о производственных авариях и рисках	30	Информация о производственных авариях, проверках производственной безопасности, серьезных пожарных рисках и т.д.	200206

Основной показатель	Баллы	Вторичный показатель	Баллы	Третичный показатель	Баллы	Описание показателя	Код используемой информации		
		Информация об охране окружающей среды	30	Информация о внезапных экологических инцидентах	30	Информация о внезапных инцидентах, ставших причиной загрязнения окружающей среды, и инцидентах, приведших к радиационному загрязнению	2002.06		
Соблюдение законов и нормативных актов	455	Информация об административном управлении	200	Информация об административных наказаниях	90	Информация об административных наказаниях	2002.03		
				Информация об административных принудительных мерах	60	Информация об административных принудительных мерах	2002.03		
				Информация о выполнении административных обязательств	20	Информация о невыполнении обязательств, данных в процессе административных процедур	2002.10		
				Информация о других признанных административными органами недобросовестных действиях	30	Информация о других недобросовестных действиях, не являющихся административными правонарушениями, но признанных таковыми соответствующими органами	2002.10		
		Судебная информация	130	Информация о другом неисполнении судебных решений	50	Информация о неисполнении организацией вступивших в силу судебных решений, кроме случаев, связанных с недобросовестными исполнителями и обманом финансирования	2002.11		
				Информация о других уголовных преступлениях	60	Информация о преступлениях, предусмотренных уголовным законом, кроме случаев, связанных с обманом финансирования	2002.11		
				Информация о ложных исках	20	Информация о ложных судебных исках, признанных судом, но не являющихся уголовным преступлением	2002.11		
				Информация о списках лиц, серьезно нарушивших доверие	105	Информация о включении в список лиц, серьезно нарушивших доверие (недобросовестных исполнителей)	2002.11		
		Социальная ответственность	200	Информация о благотворительности	65	Информация о волонтерской деятельности	30	Информация об участии в волонтерской деятельности	2002.16
				Информация о благотворительных пожертвованиях	35	Информация о благотворительных пожертвованиях	35	Информация о благотворительных пожертвованиях	2002.16
		Информация о стимулировании добросовестности	135	Информация о «красных списках»	75	Информация о включении в «красный список»	2002.26		
		Информация о почетных званиях и наградах	60	Информация о почетных званиях и наградах	60	Информация о почетных званиях и наградах, учрежденных народными правительственными уезда и выше или правительственными органами	2002.16		



**ПРОВЕРОЧНЫЕ
ЛИСТЫ
МИРОВАЯ ПРАКТИКА**

7.1. Проверочные листы как инструмент государственного контроля

В рамках риск-ориентированной модели государственного контроля проверочный лист (чек-лист) — один из базовых инструментов инспектора, используемый для оценки соответствия предприятия обязательным требованиям либо базовым стандартам безопасности. Предполагается, что чек-лист включает в себе лучший способ (методику) оценки соблюдения, позволяющий снизить риски причинения вреда, выявить наиболее критические аспекты деятельности подконтрольного субъекта¹. Кроме того, в общем виде чек-лист является инструментом стандартизации проверок, направленным на повышение предсказуемости контролера, поскольку предмет проверки ограничивается списком вопросов чек-листа².

Установление требований к формам проверочных листов, порядку разработки и утверждения чек-листов свойственно преимущественно для правопорядков, в которых проводились реформы по внедрению риск-ориентированного подхода в систему государственного контроля. Общим местом такого регулирования является введение запрета на включение в список проверочных вопросов требований, не установленных законодательством, а также запрета на оценку соблюдения требований, не включенных в чек-лист. Соответствующие ограничения установлены, например, в Казахстане, Кыргызстане³. Могут быть внедрены и ограничения к самим обязательным требованиям (далее — ОТ), подлежащим включению в чек-лист.

Так, ст. 143 Предпринимательского кодекса Казахстана устанавливает, что требование может быть включено в чек-лист

при одновременном соответствии четырем критериям:

- 1) *требование связано с деятельностью, влияющей на охраняемые законом ценности (жизнь, здоровье, окружающую среду и пр.);*
- 2) *требование может быть проверено посредством визуального осмотра, лабораторного исследования, досмотра, исследования документации;*
- 3) *не могут быть включены в чек-лист требования общего характера, отсылочные нормы;*
- 4) *не допускается включение одного требования в чек-лист нескольких контрольных (надзорных) органов⁴.*

Таким образом, в рамках модели, связанной с внедрением риск-ориентированного подхода, чек-лист является **инструментом ограничения усмотрения инспектора**. Он жестко определяет предмет проверки: оценка соблюдения требований, не включенных в чек-лист, запрещена.

В свою очередь в странах, где риск-ориентированный подход уже является традиционным способом регулирования хозяйственной деятельности, проверочный лист является инструментом, созданным для удобства инспектора, а не для ограничения его усмотрения. Допускается отказ от использования чек-листа либо возможность выхода за содержание чек-листа в случае, если инспектором будут выявлены иные риски причинения вреда. Внедрение данного подхода возможно при наличии менее жестких ограничений административного усмотрения.

1 Vranic G., Molfetas A. Business Licensing and Inspections Maturity Model — Guidance Note // World Bank Group. P. 15. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099905010062240323/pdf/P17553404281830fa0b08200ef69ac4eddc.pdf> (дата обращения: 15.06.2025).

2 См., например: Good Practices for Business Inspections: Guidelines for Reformers. P. 32–35. URL: https://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/11/Business_Inspections_Toolkit_IFC_2006.pdf (дата обращения: 15.06.2025).

3 См., например: Закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства». URL: <https://proverka.gov.kg/ru/zakonodatelstvo/zakon-kyrgyzskoj-respubliki-o-porjadke-provedenija-proverok-subektov-predprinimatelstva.html> (дата обращения: 15.06.2025); Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК.

4 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК.

Так, на официальных сайтах правоприменительных органов Великобритании, например Агентства по пищевым стандартам, размещаются чек-листы, предназначенные прежде всего для подконтрольных субъектов. Указанные чек-листы позволяют бизнесу самостоятельно оценить соблюдение базовых требований и подготовиться к проверке. В этом смысле чек-листы выполняют функции неинтерактивных сервисов самообследования.

Проверочные листы также используются и при проведении проверок Агентства и размещаются в Руководствах по официальному контролю (*Manual for Official Controls*)¹. Помимо процедурных вопросов руководства содержат и рекомендации в части содержания проверки — перечень вопросов (аспектов деятельности предприятия), подлежащих проверке. Например, при проверке производителей молочной продукции инспектор должен оценить чистоту и здоровье животных, записи о применении ветеринарных препаратов, соблюдение сотрудниками санитарно-гигиенических требований, оценить чистоту помещений, оборудования². При проверке инспектор должен задать вопросы о порядке реализации каждого производственного процесса. В приложении к Руководству по официальному контролю размещается чек-лист. Однако, в отличие от самого текста Руководства, чек-лист не опубликован; он доступен лишь для пользователей, зарегистрированных с использованием корпоративной почты сотрудника.

Таким образом, в рамках второго подхода к использованию чек-листов проверочный лист является **инструментом, созданным для упрощения процесса проверки для инспектора**. Он представляет собой удобный перечень требований, наиболее важных для обеспечения приемлемого уровня рисков. Цель чек-листа — расставить акценты на ключевых аспектах проверки, но не ограничивать инспектора при выборе

конкретного метода оценки уровня риска предприятия.

Отметим, что хотя использование чек-листов при проведении контрольно-надзорных мероприятий (далее — КНМ) и является одним из признанных инструментов управления рисками, их использование само по себе не свидетельствует о полноценном внедрении в систему контроля идей риск-ориентированного регулирования. Напротив, подход к наполнению и применению чек-листов во многом отражает сложившийся в том или ином порядке подход к проверкам, а также общее качество внедрения системы управления рисками, тесно связанного с уровнем административного усмотрения. «Бюрократический» подход к формированию и использованию чек-листов (в первую очередь посредством простого «проставления галочек») скорее свидетельствует об отказе от полноценного управления рисками, стремлении к излишней формализации³.

Сложившийся в Российской Федерации подход к проверочным листам неоднократно исследовался в предыдущих докладах⁴. Кратко охарактеризуем его:

- 1) с целью включения в чек-лист всех возможных обязательных требований проверочный лист создается посредством «нарезки» нормативных правовых актов, содержащих ОТ. При этом содержание акта фактически полностью копируется;
- 2) дифференциация обязательных требований внутри чек-листа отсутствует: все требования, включенные в чек-лист, имеют равную значимость для инспектора;
- 3) для формирования чек-листа в автоматизированном режиме используется Реестр обязательных требований. При этом поисковые выдачи из реестра

1 Manual for official controls. Legal requirements and standards for approved meat establishments // Food Standards Agency. URL: <https://www.food.gov.uk/business-guidance/manual-for-official-controls> (дата обращения: 15.06.2025).

2 Manual for Official Controls Chapter 2.9 Dairy Hygiene Inspection // Food Standards Agency. URL: <https://www.food.gov.uk/business-guidance/chapter-29-dairy-hygiene-inspection#:~:text=Preparing%20for%20an-,inspection,-2.3.1%20Equipment> (дата обращения: 15.06.2025).

3 Risk and Regulatory Policy. Improving the Governance of Risk. URL: https://www.oecd.org/en/publications/risk-and-regulatory-policy_9789264082939-en.html (дата обращения: 15.06.2025).

4 См.: Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2022 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова, Д. Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. С. 96–99.

представляют собой десятки тысяч вырванных из контекста положений, которые фактически не могут быть восприняты человеком (инспектором, руководителем КНО, контролируемым лицом) и с которыми практически невозможно осмысленно работать¹.

Указанные особенности делают проверочный лист неудобным и невоспринимаемым как для контрольно-надзорных органов (далее — КНО), так и для подконтрольных субъектов.

При этом важно отметить, что в современной системе государственного контроля чек-листы имеют двойное назначение. С одной стороны, как было обозначено выше, чек-лист является важнейшим инструментом инспектора. С другой стороны, чек-листы могут быть полезны и для контролируемых лиц, изучающих возложенные на них обязательные требования. Такая возможность предусмотрена и российским законодательством: п. 9 Требований к разработке, утверждению и применению чек-листов устанавливает, что разработанные и утвержденные формы проверочных листов подлежат размещению на официальном сайте контрольного (надзорного) органа для целей проведения самообследования. За рубежом чек-ли-

сты зачастую являются не только неинтерактивными сервисами самообследования, но и рекомендуемыми КНО инструментами подготовки организации к проверке. Представляется, что роль проверочного листа как инструмента самообследования особенно высока в рамках моратория на проведение плановых КНМ, поскольку их использование позволяет поддерживать приемлемый уровень рисков.

Итак, переходя к обзору конкретных кейсов зарубежного опыта внедрения чек-листов в систему государственного контроля (надзора), обозначим, что чек-листы могут использоваться в качестве:

- инструмента работы инспектора, который, с одной стороны, помогает обратить внимание на критические аспекты деятельности, а с другой — ограничивает предмет проверки и, соответственно, усмотрение инспектора;
- неинтерактивного сервиса самообследования и, соответственно, инструмента подготовки к проверке.

Различия в целях создания и использования чек-листов во многом определяют его объем и наполнение, что отражено в обзоре кейсов.

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад — 2023 / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова, Д. Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2024. С. 61.

7.2. Проверочные листы без дифференциации обязательных требований

Чек-лист без дифференциации обязательных требований — наиболее простой в реализации формат чек-листа. В проверочных листах данного вида все ОТ имеют одинаковое значение, соответственно, их нарушения влекут единые правовые последствия в рамках КНМ, например, вы-

несение предупреждения, предписания об устранении нарушений и т. д. Санкции за нарушения отдельных требований могут различаться, однако конкретные наказания определяются не законодательством о контроле, а правилами привлечения к административной ответственности.

Кейс 7.1. Проверочные листы в Киргизии

В соответствии со ст. 6 Закона «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства», при проведении проверок используются чек-листы, содержащие обязательные требования. Проведение плановых проверок без использования чек-листов запрещено¹.

Как отмечается на официальном сайте Министерства экономики и коммерции Киргизии, проверочные листы разрабатываются с фокусом на риски, избегая перечисление всех обязательных требований. Предполагается, что в чек-лист должны быть включены лишь наиболее важные требования, сопряженные с риском причинения вреда.

Всего в настоящее время на портале государственного контроля опубликованы чек-листы 14 КНО. В отношении ряда видов контроля представлено несколько чек-листов, соответствующих отдельным видам деятельности. Например, службой по пожарному надзору утверждено 33 проверочных листа. Пример одного из чек-листов представлен на рисунке 7.1².

В свою очередь для осуществления земельного и водного надзора разработан единый чек-лист (рисунок 7.2). В данный проверочный лист включено 25 обязательных требований³.

В ходе проверки инспектор заполняет карточку чек-листа (указывает реквизиты КНО, контролируемого лица, сроки проверки, реквизиты предписания), а затем отмечает соответствие подконтрольного субъекта по каждому требованию. Для заполнения доступны поля «Да», «Нет», «Н/Т» (не требуется), а также поле примечаний.

Поскольку предполагается, что в чек-лист включены лишь наиболее значимые, критические ОТ, дифференциация между требованиями отсутствует.

Разработанные в Киргизской Республике чек-листы действительно имеют небольшой объем — 5–30 требований. Исключением составляют чек-листы, разработанные Ветеринарной службой для целей контроля производителей пищевой продукции: они

содержат в среднем 30–100 ОТ, поскольку в них включены требования Технических регламентов Таможенного союза. В связи с этим можно сделать вывод, что в Киргизии была проведена серьезная работа по приоритизации обязательных требований.

1 Закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» // Портал Министерства экономики и коммерции. URL: <https://proverka.gov.kg/ru/zakonodatelstvo/zakon-kyrgyzskoj-respubliki-o-porjadke-provedenija-proverok-subektov-predprinimatelstva.html> (дата обращения: 15.06.2025).

2 Проверочные листы Службы по пожарному надзору при Министерстве чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики // Портал Министерства экономики и коммерции. URL: https://proverka.gov.kg/media/uploads/files/gko/26_prikaz117_30.06.22_pojar_naya_opt_p1_ru.pdf (дата обращения: 15.06.2025).

3 Проверочный лист Службы по земельному и водному надзору при Министерстве сельского хозяйства Кыргызской Республики // Портал Министерства экономики и коммерции. URL: https://proverka.gov.kg/media/uploads/files/gko/23_prikaz114_30.06.22_zem_slujba.pdf (дата обращения: 15.06.2025).

Рисунок 7.1.

Чек-лист для силовых трансформаторов и масляных реакторов Службы по пожарному надзору Киргизии

№	Наименование критериев	Нормативно-правовые акты	Соответствие условиям			Примечание
			Да	Нет	Н/Г	
	Маслоприемные устройства под трансформаторами и реакторами, маслоотводы (или специальные дренажи) должны содержаться в исправном состоянии для исключения при аварии растекания масла и попадания его в кабельные каналы и другие сооружения.	П 1203 ППБ в КР от 22.08.18г. №381.				
	В пределах бортовых ограждений маслоприемника гравийная засыпка должна содержаться в чистом состоянии и не реже 1 раза в год промываться.	П 1204 ППБ в КР от 22.08.18г. №381.				
	Бортовые ограждения маслоприемных устройств должны выполняться по всему периметру гравийной засыпки без разрывов высотой не менее 150 мм над землей.	П 1205 ППБ в КР от 22.08.18г. №381.				
	На открытых распределительных устройствах аварийные емкости для приема масла от трансформаторов и масляных реакторов должны проверяться не реже 2 раз в год, а также после обильных дождей, таяния снега или тушения пожара. Стационарные уровнемеры должны содержаться в работоспособном состоянии.	П 1207 ППБ в КР от 22.08.18г. №381.				
	Стационарные установки пожаротушения, которыми оборудованы трансформаторы и масляные реакторы, должны содержаться в технически исправном состоянии и соответствовать проекту. Система трубопроводов этой установки и запорная арматура должны окрашиваться в красный цвет.	П 1208 ППБ в КР от 22.08.18г. №381.				

Рисунок 7.2.

Чек-лист Службы по земельному надзору Киргизии

№	Наименование критериев	Нормативно-правовые акты	Соответствие условиям			Примечание
			Да	Нет	Н/Г	
По земельному надзору						
1.	Наличие правоустанавливающих и право удостоверяющих документов землепользователей или собственников земель	п.3 ст.25, ст.31 Земельного кодекса КР, ст.4, Закона КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»				
2.	Прохождение Государственной регистрации право пользования или собственности на земельный участок (за исключением права на временное пользование, аренду или субаренду срок которого не превышает 3 года)	ст.9 Земельного кодекса КР, ст.7 Закона КР «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», ст.8, 9 Закона КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения»				
3.	Соответствие использования земельного участка по целевому назначению (за исключением случаев предоставления земельных участков недропользователю для разработки полезных ископаемых и строительства объектов инфраструктуры, а также оператору электросвязи для строительства или установки сооружений связи)	ст.10,11 Закона КР «Об управлении землями сельскохозяйственного назначения», ст.11,12 Земельного кодекса Кыргызской Республики				
4.	Произведена ли оплата возмещения потерь сельскохозяйственного производства и упущенной выгоды при предоставлении сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд, а также соответствие (правильность) расчетов возмещения потерь сельскохозяйственного производства	ст.5 Закона КР от 15.07.2013 г. № 145 «О переводе (трансформации) земельных участков»; п.1,2,3 ППКР «Об утверждении нормативов стоимости возмещения потерь сельскохозяйственного производства и использовании средств, поступающих в порядке их возмещения» от 05.01.2016 года № 1.				

К недостаткам рассматриваемой практики разработки чек-листов следует отнести:

- включение в чек-лист общих, абстрактно сформулированных ОТ, а также укрупненных требований («Соблюдение норм использования земель водного фонда»). В данном случае одно ОТ фактически включает в себя целую группу непоименованных в чек-листе требований;
- наличие ОТ, отсылающих к иным нормативным актам;
- использование юридического стиля, сложных для восприятия формулировок, что затрудняет использование чек-листа в качестве неинтерактивного сервиса самообследования (например,

«Наличие краново-регулирующих задвижек, при эксплуатации фонтанирующих самоизливающих скважин, позволяющих ограничивать дебит самоизлива и допускающих сброс 10–15% объема воды во избежание выхода из строя скважины, при использовании подземных вод для нужд субъекта»¹.

Более простые формулировки ОТ встречаются в чек-листах, представляющих собой неинтерактивные сервисы самообследования подконтрольных субъектов. В ряде зарубежных стран данные чек-листы публикуются на официальных ресурсах, интернет-сайтах КНО прежде всего с целью обучения бизнеса, информирования о существующих обязательных требованиях.

Кейс 7.2.

Проверочные листы Агентства по охране труда штата Западная Австралия

Агентство по охране труда штата Западная Австралия публикует на своем официальном сайте чек-листы, которые могут быть использованы работодателями для самооценки соответствия требованиям в сфере охраны и гигиены труда². В настоящее время на сайте опубликовано 65 списков контрольных вопросов. Всего представлено две категории чек-листов:

- *отраслевые чек-листы* — включают специальные требования для отдельных видов деятельности (Industries), например, «Образование», «Деятельность складов», «Сельское хозяйство», «Розничная торговля» и пр.;
- *тематические чек-листы* — включают требования для отдельных аспектов работы организации, которые могут касаться нескольких видов деятельности, например, «Эвакуация и первая помощь», «Адаптация новых работников», «Электробезопасность» и т. д.

Рассмотрим в качестве примера чек-лист по теме «Электробезопасность»³. Проверочный лист содержит 22 основных ОТ, сгруппированных по пяти тематикам (содержание электрических установок, устройства дифференциального тока, провода, специальные установки, безопасность труда). При заполнении чек-листа пользователь может отметить один из трех ответов на вопросы: «Да», «Нет» либо «Не применимо».

Поскольку чек-лист разработан с целью самообследования, сложные формулировки вопросов не используются: «Безопасно ли расположены розетки?», «Достаточна ли длина проводов для использования оборудования?» и пр. (рисунок 7.3).

Таким образом, в чек-листы для самообследования включаются наиболее важные обязательные требования, так как они разрабатываются КНО с целью дать

контролируемым лицам общую информацию о содержании проверки. Нередко такие чек-листы состоят не более чем из 30 пунктов.

1 Проверочный лист Службы по земельному и водному надзору при Министерстве сельского хозяйства Кыргызской Республики // Портал Министерства экономики и коммерции. URL: https://proverka.gov.kg/media/uploads/files/gko/23_prikaz114_30.06.22_zem_slujba.pdf (дата обращения: 15.06.2025).

2 Work health and safety checklists // WorkSafe Western Australia. URL: <https://www.worksafe.wa.gov.au/checklists> (дата обращения: 15.06.2025).

3 Checklist for electricity // WorkSafe Western Australia. URL: <https://www.worksafe.wa.gov.au/system/files/migrated/sites/default/files/atoms/files/electricity.pdf> (дата обращения: 15.06.2025).

Рисунок 7.3.

Чек-лист для самооценки соответствия требованиям в сфере электробезопасности Агентства по охране труда штата Западная Австралия



Government of **Western Australia**
Department of **Commerce**
WorkSafe

Electricity

safety checklist

Check	yes	no	n/a
Maintenance of electrical installations			
Is there is a maintenance program in place?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Has electrical equipment been tested?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>In addition for construction workplaces:</i>			
Have portable and fixed electrical equipment been tagged?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Is there is a record of relevant test data?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Is the tester's licence number on the tags?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Residual current devices (RCDs)			
Are RCDs installed at switchboards and fixed sockets?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Are portable electrical equipment protected by RCDs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Are RCDs labelled and have they been tested?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>In addition for construction workplaces:</i>			
Are all final sub-circuits, socket outlets, portable generators and equipment protected by RCDs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flexible cords (cord extension sets etc)			
Do all connections have either moulded or transparent type plugs?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Are plugs, sockets and extension leads in good condition?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Are all flexible cords protected from damage?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>In addition for construction workplaces:</i>			
Has it been ensured that aerial cables are not fixed or attached to scaffolding?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Are cords suitable for the length in use?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Has it been ensured that double adaptors and three-pin plug adaptors are not in use?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Данные чек-листы удобны лишь как инструмент профилактики нарушения обязательных требований, для инспектора они могут быть полезны как вспомогательный инструмент, позволяющий акцентировать внимание на наиболее важных требованиях и ключевых точках проверки. Вместе с тем небольшой объем чек-листа не позволяет полноценно оценить уровень соответствия предприятия обязательным требованиям. В связи с этим в зарубежных странах распространена практика составления отдельного чек-листа, предназначенного исключительно для внутреннего пользования сотрудников КНО.

В связи с тем, что чек-листы инспектора, в отличие от чек-листов самопровер-

ки, предназначены лишь для внутреннего пользования, возникает риск непредсказуемости проверки, непрозрачности действий инспектора. Так, например, на сайте Агентства по охране труда Западной Австралии даже указывается, что чек-листы не охватывают все существующие требования в сфере безопасности труда. Для полной картины подконтрольные субъекты вынуждены изучать тексты нормативных правовых актов, руководства по соблюдению обязательных требований, а также кодексы деловой практики. В этом смысле базовые чек-листы самооценки позволяют лишь поддержать приемлемый уровень риска, но не обеспечить полноценное соблюдение ОТ.

7.3. Проверочные листы с градацией нарушений

К более совершенным с точки зрения наполнения следует отнести чек-листы с градацией нарушений по их значимости. Значимость нарушения определяется с точки зрения риска причинения вреда охраняемым законом ценностям.

В чек-листы с градацией нарушения нередко включается большой объем требо-

ваний, при этом ОТ разбиты на несколько групп — наиболее значимые, менее значимые и незначительные для поддержания приемлемого уровня безопасности. Для контролируемого лица данная система прежде всего означает то, что нарушение требований каждой из групп влечет различные правовые последствия.

Кейс 7.3.

Проверочные листы в Казахстане

В соответствии со ст. 143 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан, проверочные листы должны использоваться инспекторами при проведении проверок и профилактического контроля. В ст. 141 Кодекса устанавливается, что в проверочных листах нарушения обязательных требований в зависимости от их тяжести подразделяются на три категории: грубые, значительные и незначительные¹.

Критерии отнесения нарушения требований к соответствующей категории определяются КНО самостоятельно². Например, в области промышленной безопасности к грубым нарушениям относятся нарушения, ведущие к возможному возникновению аварий на опасных производственных объектах, к значительным нарушениям — нарушения, ведущие к возможному возникновению инцидентов на опасных производственных объектах, к незначительным нарушениям — нарушения, не влекущие возникновение аварий либо инцидентов. На степень нарушения также влияет «значимость проблемы, единичность либо системность нарушения»³.

Пример чек-листа с градацией нарушений представлен на рисунке 7.4.

Выявление нарушений различных категорий тяжести влечет различные правовые последствия. Так, при выявлении в ходе профилактического мероприятия грубого нарушения подконтрольному лицу выставляется максимальный балл риска — 100 баллов. В отношении данного лица проводится выездная проверка.

При выявлении значительных и незначительных нарушений степень риска определяется по следующей формуле: «количество значительных (незначительных) нарушений × 100 / требуемое количество значительных (незначительных) нарушений». Полученное число умножается на коэффициент: 0,3 для незначительных нарушений, 0,7 — для значительных нарушений. Требуемое количество нарушений устанавливается приказом КНО.

Таким образом, степень тяжести выявленных в ходе профилактического визита нарушений ОТ напрямую влияет на то, какая категория риска будет присвоена предприятию, а соответственно, — и на плотность контроля (частоту проверок).

- 1 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК.
- 2 Приказ и. о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 22 июня 2022 года № 48. «Об утверждении Правил формирования регулируемыми государственными органами системы оценки и управления рисками и о внесении изменений в приказ исполняющего обязанности Министра национальной экономики Республики Казахстан от 31 июля 2018 года № 3 «Об утверждении Правил формирования государственными органами системы оценки рисков и формы проверочных листов».
- 3 Совместный приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 15 декабря 2015 года № 1206 и Министра национальной экономики Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 814 «Об утверждении критериев оценки степени риска и проверочных листов в области промышленной безопасности». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012687#z37> (дата обращения: 15.06.2025).

Рисунок 7.4.

Чек-лист профилактического контроля в области промышленной безопасности

Раздел 20. Требования для опасных производственных объектов нефтехимической, нефтеперерабатывающей отраслей		
5585.	Наличие сведений по осуществлению контроля состояния и чистки дыхательных устройств резервуаров в технологическом регламенте, и выполнение этих положений	значительное
5586.	Наличие съемных трубопроводов, предназначенных для пропарки, продувки, промывки и чистки резервуаров	незначительное
5587.	Обеспечение возможности перекачки продуктов из одного резервуара в другой при возникновении аварийной ситуации	незначительное
5588.	Наличие сниженных пробоотборников на резервуарах	незначительное
5589.	Наличие контрольно-измерительных приборов для контроля уровня в резервуарах	грубое

Таким образом, внедрение чек-листа с градацией нарушений является одним из способов приоритизации обязательных требований, поскольку данный подход исходит из того, что не все ОТ в равной степени направлены на предотвращение критических рисков. Это позволяет связать конкретное нарушение ОТ с рисками и применять пропорциональные правовые последствия в отношении нарушений более и менее значимых ОТ.

При этом использование для приоритизации ОТ чек-листа направлено на унификацию и формализацию правоприменения. Снижение уровня административного усмотрения достигается за счет того, что инспектор определяет тяжесть нарушения не самостоятельно, а на основании приказа профильного министерства. Данный подход, с одной стороны, повышает прозрачность проверки, с другой — не позволяет

инспектору самостоятельно определять меры воздействия на основании более широкого перечня обстоятельств (например, частота нарушений, история соблюдения и пр.). Отличный подход представлен в Великобритании, где тяжесть нарушения определяется на усмотрение самого инспектора в ходе проверки.

В качестве недостатков рассматриваемого кейса следует отметить высокий объем чек-листа — он включает более 6 тыс. требований, что позволяет сделать вывод о том, что данный проверочный лист сформирован посредством «нарезки» НПА. Вторым недостатком является ограниченный набор правовых последствий: совершение значительного и незначительного нарушения влияет лишь на присвоение категории риска, но не на привлечение к ответственности.

7.4. Балльные проверочные листы

Использование в ходе проверок «балльных» чек-листов — списков проверочных вопросов, в которых каждому обязательно требованию либо нарушению присваивается определенный балл, — признается одной из лучших практик формирования чек-листов¹. Данная практика позволяет

корректировать объем принудительных мер в зависимости от тяжести выявленных нарушений, а также общего уровня соблюдения, который определяется в зависимости от суммы баллов, полученных по итогам проверки.

Кейс 7.4.

Проверочные листы Управления по безопасности пищевой продукции Сингапура

Управлением по безопасности пищевой продукции Сингапура разработана Система начисления баллов (*the Points Demerit System, PDS*). Данная система применяется при осуществлении санитарно-эпидемиологического контроля и распространяется на предприятия общественного питания: фуд-корты, кофейни, столовые, рестораны, службы доставки продуктов питания, кейтеринговые компании.

Чек-лист PDS представляет собой перечень типичных нарушений обязательных требований. Каждому нарушению ОТ присваиваются баллы в зависимости от риска причинения вреда:

- 0 баллов присваивается незначительным нарушениям ОТ. К таким нарушениям относится, например, «отсутствие в штате специалиста в сфере гигиены пищевой продукции», «хранение размороженного мяса вне холодильника», «отсутствие графика уборки», «размещение товаров вне помещений, в отношении которых было выдано разрешение» и пр.;
- 4 балла присваивается значительным нарушениям. Значительными нарушениями признаются, например, «использование посуды со сколами», «продажа вторично замороженной продукции», «нанесение на этикетку продукта ложной информации», «отсутствие термометра в холодильнике» и пр.;
- 6 баллов присваивается серьезным нарушениям, таким как «повторное использование упаковки», «нарушение товарного соседства»².

Присвоение баллов конкретному нарушению осуществляется на усмотрение КНО. Методика определения тяжести нарушения, аналогичная методике, разработанной в Казахстане, не выявлена.

Отметим также, что помимо штрафных баллов каждому нарушению ОТ присваивается размер штрафа: он может быть как фиксированным (200, 300 либо 400 сингапурских долларов), так и предусматривающим предельное значение (до 500 долларов) (рисунок 7.5).

Система PDS предусматривает, что контролируемые лица в рамках проверки получают «штрафные баллы» за каждое выявленное нарушение, при этом нарушения требований, сопряженные с большим риском причинения вреда, влекут начисление более высоких баллов. При достижении порогового значения баллов (12) деятельность предприятия приостанавливается на 2 недели, повторного достижения 12 баллов — на 4 недели, достижения порогового значения в третий раз влечет аннулирование лицензии.

1 Vranic G., Molfetas A. Business Licensing and Inspections Maturity Model — Guidance Note // World Bank Group. P. 15. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099905010062240323/pdf/P17553404281830fa0b08200ef69ac4eddc.pdf> (дата обращения: 15.06.2025).

2 List of Offences and Corresponding Demerit Points // SFA Singapore. URL: <https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/regulatory-standards-frameworks-and-guidelines/list-of-offences-english-869b399023ea48fab787eff1424fad67a5a72609-1040-4fd9-9888-80e36e84c1071b9eca12b09e4c1a8c869b4448e38054.pdf> (дата обращения: 15.06.2025).

Рисунок 7.5.

Перечень нарушений и соответствующих им штрафных баллов

Offence	Composition Sum	Demerit Points
FOOD UNFIT/UN SOUND FOR HUMAN CONSUMPTION	400	6
FAIL TO REGISTER ASSISTANT	400	6
FAIL TO STORE RAW FOOD BELOW COOKED FOOD	400	6
PACK FOOD IN UNCLEAN PACKAGE	400	6
KEEP FOOD IN TEMPERATURE DANGER ZONE FOR MORE THAN 4 HOURS	400	6
PACK FOOD WITH PRINTED PAPER	400	6
PACK FOOD WITH WRAPPER THAT WILL CONTAMINATE FOOD	400	6
FAIL TO CLEAN TABLE	300	4
FAIL TO KEEP THE AIR CLEANING SYSTEM CLEAN AND IN GOOD WORKING ORDER	300	4
APPLY FINGERS TO MOUTH, EYE, EAR, NOSE OR SCALP	300	4
USE BREATH TO OPEN BAG OR WRAPPER	300	4
WIPE HANDS ON MATERIAL OTHER THAN CLEAN TOWEL	300	4
PLACE UNCLEAN MATERIAL IN CONTACT WITH FOOD	300	4
COUGH, SPIT OR SNEEZE OR EXPEL MUCOUS FROM THE NOSE	300	4
SMOKE TOBACCO	300	4
SELL RAW MEAT WHICH IS NOT CHILLED FRESH, FROZEN OR THAWED FROZEN	200	0
FAIL TO ENSURE THAWED FROZEN MEAT IS WRAPPED AND LABELLED	200	0
FAIL TO THAW FROZEN MEAT IN A CHILLER	200	0
FAIL TO STORE FROZEN MEAT IN FREEZER	200	0
FAIL TO STORE CHILLED AND THAWED MEAT IN CHILLER	200	0
FAIL TO PRODUCE INFORMATION ON THE SOURCE OF FOOD	200	0
FAIL TO PLACE CRATES AND GAS CYLINDERS SO AS NOT TO CAUSE OBSTRUCTION TO WORK	200	0

Важно также отметить, что штрафные баллы начисляются предприятию общественного питания в течение одного года. Исчисление данного срока начинается с даты выявления нарушения. Штрафные баллы «обнуляются», если в течение одного года не было совершено ни одного нарушения¹.

К преимуществам PDS следует отнести простоту использования чек-листа как для целей проверки, так и для самообследования: проверочный лист имеет небольшой объем — 118 вопросов. Сложные для восприятия формулировки не используются.

Чек-лист, аналогичный PDS, может быть полезен для борьбы с так называемыми «резиновыми составами» административных правонарушений, устанавливающими ответственность за нарушения в определенной сфере деятельности. Зачастую размер административного штрафа определяется как диапазон, поэтому определение размера штрафа в зависимости от тяжести нарушения служит инструментом приоритизации ОТ.

Для подконтрольных субъектов преимуществами PDS является дифференциация правового воздействия. Так, обнаружение незначительных нарушений не влечет начисление дополнительных баллов, влияющих на итоговый результат проверки. Система также создает определенные стимулы для повышения уровня соответ-

ствия, во-первых, за счет прогрессивной санкции в виде увеличения срока приостановления деятельности за повторное достижение порогового значения баллов, во-вторых, за счет возможности «обнуления» баллов по истечении года со дня выявления последнего нарушения ОТ.

Чек-лист PDS представляет собой единый перечень, обязательные требования не сгруппированы по отдельным сферам деятельности, что является недостатком рассматриваемой практики. Так, вопросы, применимые в отношении кейтеринговых компаний, могут быть неактуальны для фуд-кортов. Представляется, что более оптимальная структура чек-листа подразумевает выделение общих вопросов и специальных вопросов в отношении отдельных типов предприятий. Вместе с тем данный недостаток компенсируется за счет небольшого объема списка вопросов.

Другие недостатки PDS — высокий объем штрафов, активное применение санкции в виде приостановления деятельности — обусловлены особенностями правовой системы Сингапура, а не самой системой PDS.

1 Frequently Asked Questions — Revision of demerit points for food hygiene offences under the Points Demerit System (PDS). URL: <https://www.sfa.gov.sg/docs/default-source/food-retail/revision-of-pds.pdf> (дата обращения: 15.06.2025).

Кейс 7.5.

Проверочные листы Управления по контролю за безопасностью пищевой продукции Индии

Управлением по контролю за безопасностью пищевой продукции Индии (FSSAI) при проведении проверок производителей пищевых продуктов также используются балльные чек-листы. Всего Управлением разработано 8 чек-листов, соответствующих отдельным аспектам деятельности производителей пищевой продукции: общий (general) чек-лист, чек-лист для производителей молочной продукции, мяса, продукции из рыбы, чек-листы для оценки деятельности по забою скота, кейтерингу, розничной продаже, перевозке пищевой продукции, хранению пищевой продукции¹.

Каждый чек-лист разделен на пять разделов:

- «Проектирование и оснащение» (Design & facilities) — данный раздел содержит требования к помещениям и оборудованию;
- «Контроль за операциями» (Control of operation) — требования в части работы с сырьем;
- «Техническое обслуживание, уборка» (Maintenance & sanitation) — требования в отношении работы с оборудованием, обработки помещения;
- «Личная гигиена» (Personal hygiene) — санитарные требования к сотрудникам предприятия;
- «Обучение и ведение документации» (Training & records keeping) — требования к обучению сотрудников и ведению отчетности.

Каждому требованию, включенному в чек-лист, присваивается 2 либо 4 балла. Таким образом, ОТ разделены на более и менее приоритетные. Пример чек-листа, ориентированного на производителей рыбы и рыбной продукции, представлен на рисунке 7.6.

При оценке соблюдения обязательного требования инспектор проставляет в чек-листе одну из четырех отметок: «Соблюдение» (2 либо 4 балла), «Несоблюдение» (0 баллов), «Частичное соблюдение», «Неприменимо / Не оценивалось». Под частичным соблюдением понимается неполное соблюдение требования, которое, по мнению инспектора, не приведет к снижению общего уровня безопасности на предприятии либо общей способности организации контролировать процессы производства. Данная отметка может быть выставлена лишь в отношении менее приоритетных ОТ, чья стоимость составляет 2 балла². Если в отношении ОТ выставлена отметка «Не применимо / Не оценивалось», подконтрольному субъекту выставляется максимальный балл за данное требование (2 или 4).

По результатам проверки предприятию выставляется общий балл и оценка. Так, чек-лист с общими требованиями содержит следующую разбивку баллов:

- A+: идеальное соответствие требованиям (от 90 баллов);
- A: удовлетворительный уровень соответствия требованиям (80–89 баллов);
- B: требуется улучшение соблюдения (50–79 баллов);
- проверка не пройдена (менее 50 баллов).

К преимуществам индийских чек-листов FSSAI следует отнести высокую степень структурированности, подотраслевую специализацию, прозрачную и простую систему приоритизации ОТ. Данный чек-лист в равной степени удобен как для инспек-

тора в рамках проверки, так и для подконтрольного субъекта при самообследовании.

Для подконтрольного субъекта преимуществами системы является учет неполного соблюдения ОТ, к которому может быть

1 Implementation of Revised Food Safety Inspection checklists // FSSAI. URL: https://www.fssai.gov.in/upload/advisories/2020/05/5ec4e47fceaecaCorrigendum_Letter_Food_Safety_Inspection_Checklist_20_05_2020.pdf (дата обращения: 15.06.2025).

2 Food Safety Inspection checklists // FSSAI. URL: <https://www.fssai.gov.in/cms/inspection-matrices.php> (дата обращения: 15.06.2025).

Рисунок 7.6. Чек-лист FSSAI для санитарных проверок производителей продукции из рыбы

III	Maintenance & sanitation		
29*	<i>All equipment, implements, tables, utensils including knives, cleaves, knife pouches, saws, mechanical instruments and containers are cleaned and disinfected at frequent intervals and immediately when they come in contact with infected material or otherwise become contaminated. They are also cleaned and disinfected at the end of each working day.</i>	4	
30	Preventive maintenance of equipment and machinery are carried out regularly as per the instructions of the manufacturer.	2	
31	Measuring & monitoring devices are calibrated periodically.	2	
32*	<i>Pest control program is available & pest control activities are carried out by trained and experienced personnel. Check for records.</i>	4	
33	No signs of pest activity or infestation in premises.	2	
34	Waste is removed from Fish handling area at regular intervals (at least daily) & the receptacles are cleaned & disinfected.	2	
35	Drains are designed to meet expected flow loads and equipped with traps to capture contaminants.	2	
36	Disposal of sewage and effluents is done in conformity with standards laid down under Environment Protection Act, 1986 (BOD is less than 1500)	2	
IV	Personal Hygiene		
37	Annual medical examination & inoculation of food handlers against the enteric group of diseases as per recommended schedule of the vaccine is done. Check for records.	2	
38	No person suffering from a disease or illness or with open wounds or burns is involved in handling of food or materials which come in contact with food.	2	
39*	<i>Food handlers maintain personal cleanliness (clean clothes, trimmed nails & water proof bandage) and personal behaviour (hand washing, no loose jewellery, , no smoking, spitting etc).</i>	4	

отнесено, например, фактическое соблюдение ОТ при отсутствии подтверждающей документации. Отметим, что балл за неполное соблюдение может быть выставлен лишь в отношении требований, не влияющих на общий уровень безопасности деятельности предприятия. Для наиболее критических требований, доля которых в общем объеме чек-листа составля-

ет 10–15%, градация качества соблюдения отсутствует.

Кроме того, возможность выставления итоговой оценки позволяет выстроить «пирамиду правоприменения» — для предприятий с оценкой «А» достаточной мерой может стать вынесение предупреждения, с оценкой «В» — предписания, оценкой «С» — приостановка деятельности и т. п.

Кейс 7.6.

Проверочные листы Департамента здравоохранения Нью-Йорка

Департамент здравоохранения Нью-Йорка при проведении санитарно-эпидемиологического контроля предприятий общественного питания также использует балльные чек-листы. Так, в соответствии с § 23–02 Санитарного кодекса Нью-Йорка (Health Code) при проведении проверок сотрудник Департамента вправе оценивать исключительно соблюдение требований, включенных в Рабочий список инспектора¹.

Рабочий список состоит из трех элементов:

1. Перечень нарушений санитарных требований.

Чек-лист состоит из 70 вопросов, разбитых на 9 групп в соответствии с отдельными аспектами деятельности предприятия общественного питания (время и температура приготовления пищи, сырье, защита продукции от загрязнений, проекти-

1 Chapter 23 Food Service Establishment Inspection Procedures // NYC Health. URL: <https://www.nyc.gov/assets/doh/downloads/pdf/about/healthcode/health-code-chapter23.pdf> (дата обращения: 15.06.2025).

Рисунок 7.7.

Чек-лист для проверок предприятий общественного питания

Critical Violations	Conditions					Score
	I	II	III	IV	V	
Time and Temperature Control for Safety (TCS) Food Temperature						
2A* Food not cooked to required minimum internal temperature.						
Food	Required Minimum Internal Temperature at or above					
Poultry, poultry parts, ground and comminuted poultry, all stuffing containing poultry, meats, fish or ratties	165° F for 15 seconds with no interruption of the cooking process					
Ground meat, and food containing ground and comminuted meat	158° F with no interruption of the cooking process, except per individual customer request					
Pork, any food containing pork	150° F for 15 seconds					
Mechanically tenderized or injected meats	155°F					
Whole meat roasts and beef steak	Required temperature and time listed in 81.09(c)(3), except per individual customer request					
Raw animal foods cooked in microwave	165°F, covered, rotated or stirred for 2 minutes					
Shell eggs	145°F for 15 seconds, except per individual customer request					
All other foods	140°F for 15 seconds					
2B* Hot TCS food item not held at or above 140° F.	7	8	9	10	28	
2C Hot TCS food item that has been cooked and cooled is being held for service without first being reheated to 165° F or above for 15 seconds within 2 hours.	5	6	7	8	–	
2D Precooked TCS food in hermetically sealed and intact packages from commercial food processing and non-retail processing establishments not heated to 140° F within 2 hours.	5	6	7	8	–	
2E Whole frozen poultry or poultry breasts, other than a single portion, cooked frozen or partially thawed.	5	6	–	–	–	
2F Meat, fish, poultry, eggs or molluscan shellfish served or offered raw or undercooked without written consumer advisory.	5	–	–	–	–	
2G* Cold TCS food item held above 41°F; smoked or processed fish held above 38° F; intact raw eggs held above 45° F; or reduced oxygen packaged (ROP) TCS foods held above required temperatures except during active necessary preparation.	7	8	9	10	28	

Рисунок 7.8.

Правила определения степени тяжести нарушения ОТ

3E*	No or inadequate potable water supply. Water or ice not potable or from unapproved source. Bottled water not NY State certified. Cross connection in potable water supply system.				No potable water. Potable water supply inadequate. Water or ice not potable or from unapproved source. Cross connection in potable water supply system.	Failure to correct any condition of a PHH at the time of inspection. Inspector must call office to discuss closing or other enforcement measures.
3F*	Unpasteurized milk or milk product (except aged cheese) served.				Unpasteurized milk or milk product served.	Failure to correct any condition of a PHH at the time of inspection. Inspector must call office to discuss closing or other enforcement measures.
3G	Raw fruit or vegetables not properly washed prior to cutting or serving.	One raw fruit or vegetable not properly washed prior to cutting or serving. Example: an apple.	Two raw fruits or vegetables not properly washed prior to cutting or serving. Example: two heads of lettuce.	Three raw fruits or vegetables not properly washed prior to cutting or serving. Example: two heads of lettuce and one head of broccoli.	Four or more raw fruits or vegetables not properly washed prior to cutting or serving. Example: two heads of lettuce, 1 bunch of carrots, one head of broccoli and one head of cabbage.	

рование и оснащение помещения, гигиена труда, утилизация отходов, содержание помещения и пр.).

Все нарушения разделены на четыре группы по степени тяжести:

- незначительные нарушения — им выставляется значение от 2 до 5 в зависимости от тяжести;
- значительные нарушения — им выставляется значение от 5 до 8;

Рисунок 7.9. Правила определения размера штрафа за нарушение ОТ

SCORED VIOLATIONS													
VIOLATION CODE	CITATION	CATEGORY	VIOLATION DESCRIPTION	CURE ACCEPTED OR \$0 PENALTY FIRST-TIME VIOLATIONS	VIOLATION PENALTY CONDITION I*	VIOLATION PENALTY CONDITION II*	VIOLATION PENALTY CONDITION III*	VIOLATION PENALTY CONDITION IV*	VIOLATION PENALTY CONDITION V*				
02A	NYCHC 81.09(c)	Public Health Hazard	Time and temperature control for safety ("TCS") hot food not heated to 140°F for 15 seconds						\$600				
02A	NYCHC 81.09(c)(1)	Public Health Hazard	Poultry, poultry stuffing, parts and ground, comminuted poultry not heated to 165°F for 15 seconds						\$400				
02A	NYCHC 81.09(c)(2)	Public Health Hazard	Pork/food containing pork not heated to 150°F for 15 seconds						\$400				
02A	NYCHC 81.09(c)(3)	Public Health Hazard	Rare roast beef/steak not heated to minimum time/temperature						\$400				
02A	NYCHC 81.09(c)(4)	Public Health Hazard	Ground, comminuted meat, foods containing ground, comminuted meat not heated to 158°F						\$400				
02A	NYCHC 81.09(c)(5)	Public Health Hazard	Stuffed meats, fish, raddies and tenderized meats not heated to 165°F for 15 seconds; injected, mechanically tenderized meats not heated to 155°F						\$400				
02A	NYCHC 81.09(c)(6)	Public Health Hazard	Shell eggs/food containing shell eggs not heated 145°F for 15 seconds						\$400				
02A	NYCHC 81.09(c)(7)	Public Health Hazard	Raw animal food cooked in microwave not heated to 165°F, not covered, rotated or stirred, not held for 2 minutes						\$400				
02B	NYCHC 81.09(a)	Public Health Hazard	Hot TCS food not held at 140°F or above						\$250	\$300	\$350	\$400	\$500
02C	NYCHC 81.09(f)	Critical	Previously cooked and cooled TCS food not reheated to 165°F for 15 seconds within 2 hours						\$200	\$200	\$250	\$300	

- грубые нарушения — им выставляется значение от 7 до 10. Такие нарушения подлежат незамедлительному устранению;
- критические нарушения. Данному типу нарушений присваивается 10 баллов.

Каждому нарушению в зависимости от его тяжести соответствует от одного до пяти возможных значений (баллов) (рисунок 7.7).

2. Руководство для инспектора по присвоению нарушению обязательного требования степени тяжести.

Как упоминалось ранее, всего предусмотрено до пяти степеней тяжести для каждого нарушения ОТ. Степень тяжести свидетельствует об объеме нарушения, его массовости в пределах конкретного предприятия, которая зачастую определяется достаточно формально. Например, если инспектор выявит один невымытый фрукт либо овощ, то нарушению присваивается первая степень тяжести, два фрукта или овоща — вторая степень тяжести, три — третья, четыре или более — четвертая (рисунок 7.8).

Отметим, что совершение нарушения пятой степени тяжести влечет начисление 28 баллов, что означает непрохождение проверки. В этом случае инспектор должен решить вопрос о приостановлении деятельности организации.

3. Руководство по определению размера штрафа за совершенное нарушение санитарно-эпидемиологических требований.

Размер штрафа за нарушение ОТ устанавливается в зависимости от степени тяжести выявленного нарушения в соответствии с установленной методикой. Пример данной методики приведен на рисунке 7.9.

По итогам проверки предприятию выставляется общая оценка: «А» — при наборе от 0 до 13 баллов, «В» — от 14 до 27 баллов, «С» — более 27 баллов.

Чек-лист санитарных проверок Нью-Йорка является наиболее детализированным и, соответственно, сложным в применении проверочным листом. Так, инспектору следует учитывать несколько параметров: характеристику самого нарушения, степень его тяжести и правила определения размера штрафа. В связи с данными

особенностями удобство работы с таким чек-листом для инспектора обеспечивается его небольшим объемом — 70 ОТ. Если в чек-лист необходимо включить больший объем требований, такой чек-лист требует автоматизации.

По сравнению с рассмотренными выше кейсами балльных чек-листов (Сингапур,

Индия) в чек-листе используются сложные формулировки вопросов (юридический стиль изложения), что осложняет работу с данным проверочным листом для подконтрольного субъекта.

Вторым существенным недостатком следует признать формализм при применении тяжести нарушения. По ряду ОТ тяжесть нарушения определяется количественно, например, количество насекомых, невы-

мытых фруктов и пр., что, во-первых, не соответствует реальному риску причинения вреда, а во-вторых, в значительной степени зависит от человеческого фактора — возможности инспектора выявить и объективно зафиксировать определенное количество свидетельств нарушения. Кроме того, акцент на количественных показателях создает угрозу смещения фокуса внимания инспектора с критических рисков причинения вреда.

7.5. Динамические (умные) проверочные листы

Внедрение динамических чек-листов — новая практика в государственном контроле. Такой чек-лист адаптируется в ходе КНМ, используя заданный алгоритм: в зависимости от ответов на одни вопросы, инспектору предлагаются или пропускаются другие. Например, если выявлено нарушение по одному пункту, автоматически добавляются дополнительные уточняющие проверки в смежной области. Нередко внедрение таких чек-листов требует разработки модели машинного обучения, позволяющей отбирать вопросы для проверки в режиме реального времени.

Однако прежде чем рассматривать конкретные кейсы внедрения динамических

чек-листов, рассмотрим схожую практику разработки и внедрения в КНД так называемых алгоритмов проверки. Алгоритм проверки имеет то же назначение, что и чек-лист: он является инструментом, упрощающим проверки прежде всего для инспектора. Алгоритм, как и чек-лист, акцентирует внимание на наиболее критических требованиях, аспектах деятельности предприятия, сопряженных с высоким риском причинения вреда. Кроме того, и чек-лист, и алгоритм формируют определенную логику проверки, порядок, в котором инспектор будет оценивать соблюдение обязательных требований.

Кейс 7.7.

Алгоритмы проверок Управления по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств США

Алгоритмы проверок были разработаны, например, американским Управлением по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств (Food and Drug Administration, FDA) в 90-х годах XX века¹. На официальном сайте ведомства опубликованы 33 руководства по шести сферам и аспектам деятельности предприятий, осуществляющих деятельность в сфере производства пищевой продукции и лекарственных средств, включая биотехнологии, компьютерные системы и программное обеспечение, оборудование, лекарственные средства, продукты питания и косметические средства и др.

Рассмотрим опыт создания алгоритмов проверок на примере Инструкции по проверке производителей молочной продукции. Инструкция представляет собой определенный алгоритм — порядок действий, которые совершает инспектор при проверке предприятия. Так, при проверке производителей молочной продукции инспектор оценивает процессы производства молока, хранения, пастеризации, дополнительной обработки обогащения витаминами), упаковки, контроля качества продукции, персонала, дезинфекции и уборки.

1 Inspection Guides // U. S. Food and Drug Administration. URL: <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/inspection-references/inspection-guides> (дата обращения: 15.06.2025).

Обработка сырого молока

Следует изучить схему трубопроводов и сравнить ее с фактической планировкой предприятия. Пастеризация, обработка, охлаждение и упаковка молока и молочных продуктов должны осуществляться в помещении, отдельном от помещений для мойки и дезинфекции автоцистерн для молока и других помещений, где обрабатываются сырое молоко и посуда для него.

Необходимо подробно изучить процесс пастеризации.

Если используется непрерывный процесс (высокотемпературная кратковременная пастеризация), в качестве доказательства следует приложить технологическую схему с указанием каждого элемента оборудования (например, насосов, клапанов, термометров и т. д.) и температур в каждой точке процесса.

Если используется резервуарная (периодическая) пастеризация:

- проточный пастеризатор должен соответствовать строительным требованиям;
- следует убедиться, что продукт непрерывно выдерживается при минимальной температуре пастеризации не менее 30 минут;
- следует убедиться, что воздушное пространство между верхней частью продукта и нижней частью крышки резервуара поддерживается на уровне не менее чем на 5F (2,8C) выше требуемой по закону температуры пастеризации.
 - Если используется нагреватель воздушного пространства, он должен быть надлежащего качества и использоваться в течение всего времени выдержки¹.

Как указывается на официальном сайте FDA, инструкции по проведению проверок разработаны специально для инспекторов с целью облегчения процесса проверки. Вместе с тем руководства не имеют юридической силы: инспектор может использовать другой подход к проверке, если он позволяет оценить соответствие предприятия нормативным правовым актам².

Алгоритм проверки позволяет воспроизвести определенную логику законодательства, включая вертикальные (от общего к частному) и горизонтальные связи между обязательными требованиями. Данного эффекта невозможно добиться посредством использования простого чек-листа, представляющего «нарезку» нормативного правового акта. Кроме того, в отличие от Руководств по контролю, разработанных Агентством по пищевым стандартам Великобритании, содержащих простое перечисление аспектов деятельности предприятия, подлежащих проверке, и вопросов, которые должны быть оценены при проверке (фактически руководство в части

содержания проверки представляет собой чек-лист, представленный в виде единого текста, а не списка вопросов), алгоритмы **содержат определенную логику проверки.**

Динамический чек-лист преследует ту же цель: он выделяет связи между обязательными требованиями (общие / специальные ОТ, смежные ОТ) и акцентирует внимание инспектора на тех аспектах деятельности, которые могут быть связаны с нарушением ОТ. Так, если в системе отображается нарушение требования «А», она может предложить инспектору проверить смежные требования «Б» и «В».

1 Guide To Inspections Of Dairy Product Manufacturers // U. S. Food and Drug Administration. URL: <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/inspection-guides/dairy-product-manufacturers-495> (дата обращения: 15.06.2025).

2 Inspection Guides // U. S. Food and Drug Administration. URL: <https://www.fda.gov/inspections-compliance-enforcement-and-criminal-investigations/inspection-references/inspection-guides> (дата обращения: 15.06.2025).

Кейс 7.8.

**Пилотные динамические проверочные листы
в сфере охраны труда в Норвегии**

В 2022 году в Норвегии реализован пилотный проект по использованию динамических чек-листов, генерируемых с использованием искусственного интеллекта (модели машинного обучения). Динамические чек-листы использовались при проведении проверок соблюдения требований в сфере охраны труда.

При разработке модели исследователи исходили из предпосылки, что содержание чек-листа должно различаться в зависимости от конкретной организации, поскольку для каждого предприятия перечень критических и менее значимых рисков может различаться¹. На базе данных о компании (отрасль, размер, история нарушений, местоположение организации) и использования методов машинного обучения система формировала на основе общего списка вопросов индивидуализированный список проверочных вопросов (первичный список вопросов). Длина первичного списка устанавливалась инспектором самостоятельно.

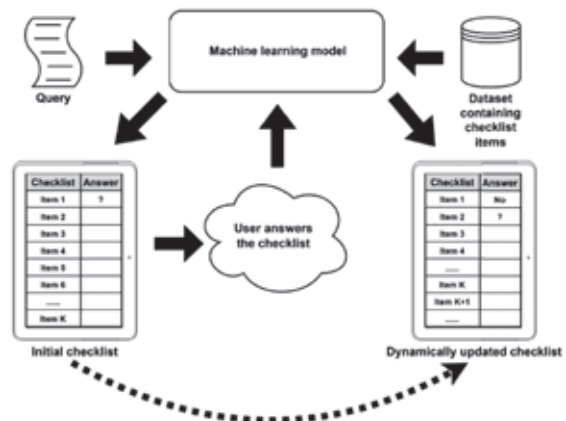
В зависимости от представленных ответов на вопросы в ходе проверки инспектору могли предлагаться дополнительные вопросы, которые затем вносились в чек-лист.

Например, если инспектор на вопрос «Предоставил ли работодатель доказательства, что им соблюдены минимальные требования к условиям трудового договора?» ответил «Нет», ему может быть предложен дополнительный вопрос «Платит ли организация надбавку в размере минимум 40% за сверхурочную работу?».

Общая схема работы динамического чек-листа представлена на рисунке 7.10.

Эксперимент с использованием динамических чек-листов был реализован в отношении 70 проверок и показал высокие результаты: общее количество выявленных нарушений увеличилось на 63%. В сфере общественного питания, как в наиболее рискованной сфере, количество нарушений выросло на 20%, что в целом позволяет сделать вывод о повышении эффективности проверки. Вместе с тем эффективность динамического чек-листа варьируется в зависимости от отрасли: так, при проверках в сфере строительства отклонения количества выявленных нарушений отсутствовали.

Рисунок 7.10.
Принцип работы динамического чек-листа



Таким образом, контекстно изменяющийся чек-лист позволяет глубже сконцентрироваться на критических аспектах деятельности организации, что впоследствии увеличивает число обнаруженных несоответствий. Кроме того, на практике динамический чек-лист позволяет осуществить более тонкое профилирование — индивидуализацию чек-листа под конкретный

объект проверки. На практике это проявляется в снижении количества вопросов, на которые был дан ответ «Неприменимо».

С другой стороны, инспекторы отметили, что динамические контрольные списки сложнее запомнить, чем их бумажные аналоги, ввиду их уникальности. Контрольные списки также требуют большего вни-

¹ Flogard E., Mengshoelb O., Theisena O., Bachb K. Creating Explainable Dynamic Checklists via Machine Learning to Ensure Decent Working Environment for All: A Field Study with Labour Inspections. URL: https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/3097455/ECAI2023Creating_Explainable_Dynamic_Checklists_via_Machin.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 15.06.2025).

мания от инспекторов при работе с ними из-за динамических обновлений, необходимости постоянной валидации дополнительных вопросов.

Вместе с тем создание умных чек-листов — сложный и дорогостоящий проект. Внедрение умных либо алгоритмических чек-листов потребует качественной переработки

реестра ОТ (представление системы ОТ в качестве «дерева требований», визуализация вертикальных и горизонтальных связей между требованиями). Решение данной задачи возможно за счет внедрения технологий машиночитаемого права, внедрения моделей машинного обучения в государственный контроль.

7.6. Важные выводы

1. Использование списков контрольных вопросов (чек-листов) в ходе КНМ является повсеместно распространенной практикой. При этом методика заполнения и применения чек-листов во многом отражает сложившийся в том или ином правопорядке подход к проверкам, а также общее качество внедрения системы управления рисками.

Существует два основных подхода к использованию чек-листов в КНД. В рамках первого подхода чек-лист является инструментом ограничения усмотрения инспектора. Он жестко определяет предмет проверки: оценка соблюдения требований, не включенных в чек-лист, запрещена.

В рамках второго подхода, преимущественно в странах, где риск-ориентированный подход является традиционным способом регулирования хозяйственной деятельности, проверочный лист является инструментом, созданным для удобства инспектора, а не для ограничения его усмотрения. Так, допускается отказ от использования чек-листа либо возможность выхода за содержание чек-листа в случае, если инспектором будут выявлены иные риски причинения вреда. Внедрение данного подхода возможно при наличии менее жестких ограничений административного усмотрения.

2. Подходы к наполнению чек-листа в отдельных правопорядках также различаются. Можно выделить несколько подходов:

- включение в чек-лист всех требований (нарезка НПА);
- включение в чек-лист только наиболее важных по мнению КНО требований. Данные чек-листы имеют гораздо меньший объем в сравнении с традиционными чек-листами и зачастую включают лишь 20–40 ОТ;

- использование чек-листов с градацией нарушений. В рамках данного подхода устанавливается несколько уровней нарушения. Совершение нарушений ОТ различной тяжести влечет самостоятельные правовые последствия, например, выявление грубого нарушения в ходе профилактического визита может стать основанием для проведения внеплановой проверки. В свою очередь совершение незначительных нарушений может повлечь лишь вынесение предупреждения либо вовсе не повлечь никаких правовых последствий в рамках КНМ;

- использование сложных балльных чек-листов. В указанных чек-листах каждому ОТ либо нарушению ОТ присваивается определенный балл. Набор определенного порогового значения может свидетельствовать об успешном прохождении проверки.

3. Разработка балльных списков проверочных вопросов, где каждому обязательному требованию присваивается определенная «стоимость», является одним из распространенных и доступных для внедрения в правовую систему инструментов риск-ориентированного регулирования. Такой чек-лист позволяет выстроить «пирамиду правоприменения»: применять более жесткие меры принуждения в случае обнаружения критических нарушений (штраф, приостановление деятельности) и менее жесткие меры (предупреждение) — при выявлении незначительных нарушений. При определении значимости нарушения ОТ следует избегать формального подхода, поскольку фокусировка на количественных показателях создает угрозу смещения внимания

Рисунок 7.11.

Представление в форме чек-листа требования в сфере охраны труда (Сингапур)

<p>Ladder is extended fully before starting work.</p>		<table border="1"> <tr> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> <td style="width: 20px; height: 20px;"></td> </tr> </table>				<p>Name: _____</p> <p>Date : _____</p>

инспектора с критических рисков причинения вреда на «подсчет» мелких нарушений.

4. Новой и уникальной практикой является внедрение динамических (умных) чек-листов. Такой чек-лист адаптируется в ходе КНМ, используя заданный алгоритм: в зависимости от ответов на одни вопросы, инспектору предлагаются или пропускаются другие. При этом внедрение таких чек-листов требует разработки модели машинного обучения, позволяющей отбирать вопросы для проверки в режиме реального времени, а также внедрения технологий машиночитаемого права, позволяющих отобразить вертикальные и горизонтальные связи между ОТ (структуру регулирования).
5. Чек-листы могут выполнять функции руководств по соблюдению обязательных требований и использоваться для обучения бизнеса. В этом смысле они

являются неинтерактивными сервисами самообследования.

Обучающие чек-листы представляют собой чек-листы КНО в сокращенной форме: они содержат лишь базовые ОТ, в них не используются сложные формулировки, свойственные юридическому стилю. Нередко чек-листы самообследования сопровождаются иллюстрациями, демонстрирующими пример корректного соблюдения требования (рисунок 7.11).

6. Чек-листы могут очень быстро превратиться в формальный институт, в рамках которого инспектор следит только за проставлением «галочек», а бизнес — за соблюдением минимального набора ОТ. Чтобы предотвратить это, зарубежные регуляторы обновляют списки на основе анализа инцидентов и обучают инспекторский состав обращать внимание на неформализованные проблемы объекта контроля.

7.7. Интересные уроки для России

1. Основная глобальная тенденция — сокращение объема чек-листа за счет включения в него наиболее значимых с точки зрения риска причинения вреда требований.

Сокращение объема чек-листа возможно посредством использования различных инструментов приоритизации ОТ, в том числе:

- включения в чек-лист исключительно наиболее важных с точки зрения риска причинения вреда требований;
- разработки чек-листов с градацией нарушений, где совершение нарушений различной значимости влечет различные правовые последствия;

- составления балльных чек-листов, где каждому требованию присваивается определенный балл в зависимости от значимости (риска причинения вреда в случае его нарушения и потенциального размера вреда). При этом успешность прохождения проверки зависит от количества набранных баллов.

Данные инструменты могут быть использованы как самостоятельно, так и в совокупности.

2. Перспективно внедрение динамических (контекстно изменяющихся) цифровых чек-листов, позволяющих осуществлять профилирование списка вопросов под конкретное КЛ с учетом типа объекта, размера бизнеса, преды-

- душей истории прохождения проверок и профилактических визитов, сведений о жалобах. Это позволит снизить издержки КНО на заполнение чек-листа в ходе КНМ, повысить общую эффективность проверки в части выявления нарушений. Такие чек-листы могут быть интегрированы в мобильное приложение «Инспектор» и использоваться в ходе очных и дистанционных КНМ.
3. Внедрение умных либо алгоритмических чек-листов потребует качественной переработки реестра ОТ (представление системы ОТ в качестве «дерева требований», визуализация вертикальных и горизонтальных связей между требованиями). Решение данной задачи возможно за счет внедрения технологий машиночитаемого права.
 4. Чек-лист можно рассматривать как часть более широкой цифровой системы КНД, что позволяет использовать
 5. В чек-листах не должен использоваться «казенный» юридический язык, потому что это противоречит самой идее внедрения публичного списка проверочных вопросов. Когда чек-лист написан понятным языком и охватывает типичные риски (внутри выделяются ключевые проблемы, «ядро» чек-листа), инспектору легче им пользоваться по назначению, а бизнесу — понимать и добровольно соответствовать требованиям. Простой по наполнению, структурированный, необъемный чек-лист может быть полноценно использован и как инструмент инспектора, и как неинтерактивный сервис самообследования.
- данные и в целях регуляторной политики. Например, зная, на какие вопросы бизнес чаще всего дает неверные ответы, государство может скорректировать существующие подходы (запустить разъяснительную кампанию или внести изменения в ОТ).

8

**КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ
БИЗНЕСА
КОНТРОЛЬНО-
НАДЗОРНЫМИ
ОРГАНАМИ
МИРОВАЯ ПРАКТИКА**

8.1. «Ловушка ценности» бесплатной услуги

По результатам опроса представителей бизнеса, опубликованным в докладе «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» за 2024 год¹, выяснилось, что вторым по важности элементом системы мер поддержки для добросовестных компаний является такая нематериальная мера поощрения, как оперативные консультации от государственных органов по различным вопросам. Консультирование — наиболее узнаваемый институт реформы контрольно-надзорной деятельности (далее — КНД), но при этом, по мнению большинства предпринимателей, его реализация признана недостаточной². Личную консультацию получить трудно, существует нехватка «окон» для обращений, а письменные разъяснения по тому или иному вопросу приходится ждать до 30 рабочих дней.

Развитие института консультирования необходимо для перехода системы КНД от модели, ориентированной скорее на наказание за невыполнение обязательных требований, к модели, направленной на проактивное предотвращение нарушений (сервисно-ориентированной модели). Обеспечение легкого доступа к информации, в особенности к практике применения обязательных требований, должно стать одной из основных задач контрольно-надзорных органов (далее — КНО). Это позволит бизнесу избежать нарушений из-за незнания, непонимания или неправильной трактовки норм.

Любая национальная система консультирования, предполагающая равный доступ предпринимателей к разъяснению обязательных требований от государственных служащих, ставит регулятора перед двумя серьезными вопросами: кто будет нести материальные издержки на организацию такой системы, а также какими будут юридические последствия действий, совершаемых в ходе профилактических мероприятий?

Традиционно принято считать, что прямые затраты государства на бесплатные

консультации включают заработную плату инспекторов и административного персонала, расходы на содержание и эксплуатацию помещений для личного приема, а также сопутствующие организационные издержки. Эти расходы «растворены» в общих бюджетах КНО и не выделяются в отдельную статью, что несколько смягчает масштаб затрат в глазах лиц, принимающих решения.

Однако наиболее значимой и часто упускаемой из виду категорией являются *альтернативные издержки*. Каждый час, потраченный высококвалифицированным инспектором на рутинную, не имеющую юридической силы консультацию по типовому вопросу — это час, который мог бы быть инвестирован в деятельность с гораздо более высоким мультипликативным эффектом для экономики и общественного благополучия. В частности, к такой деятельности можно было бы отнести проведение контрольных и профилактических мероприятий на объектах высокого риска, анализ системных причин нарушений в отрасли, разработку интерактивных руководств по соблюдению обязательных требований или цифровых сервисов самообследования. Получается, доступная всем система консультирования приводит к перерасходу наиболее дорогого и дефицитного государственного ресурса — времени инспектора.

Примечательно, что оптимальная стратегия для самого инспектора, перегруженно-непрофильной деятельностью, заключается в предоставлении максимально общих, формальных и необязывающих ответов. Такой подход позволяет ему защититься от любых потенциальных упреков в будущем (например, со стороны руководства или прокуратуры), даже если предоставленная информация оказывается бесполезной и не способствует достижению цели государства по реальному предотвращению нарушений.

Как следствие, для бизнеса, чья основная цель при обращении в КНО состоит в сни-

1 Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2024. С. 126.

2 Там же. С. 117.

жении правовой неопределенности, такая консультация не решает главной проблемы. Вместо получения надежного «щита» от будущих претензий предприниматель лишь немного снижает свои риски с помощью мнения конкретного инспектора, не являющегося надлежащим доказательством в случае выездной проверки или судебного разбирательства. А поскольку государственная консультация не дает гарантий, бизнес вынужден обращаться к частным фирмам за получением полноценного правового заключения. Такие материалы тоже

не имеют прямой юридической силы, но хотя бы могут предоставляться в письменной форме и рассматриваются судом.

Таким образом, широкодоступная система консультаций создает «ловушку ценности». Государство предоставляет бесплатную услугу, имеющую небольшую реальную ценность в части снижения правовой неопределенности, но при этом затратную для бюджета. Попытка поиска преодоления сложившегося дисбаланса будет основной целью исследовательского поиска в настоящем разделе.

8.2. Модели платного консультирования

В большинстве юрисдикций консультирование бизнеса по вопросам соблюдения обязательных требований по умолчанию является бесплатным, а финансирование заложено в общие расходы КНО. Эта ситуация, несмотря на свою социальную привлекательность, порождает фундаментальную экономическую проблему, упомянутую выше, — она создает неограниченный спрос на ограниченный и дорогостоящий ресурс в лице инспекторского состава, что, в свою очередь, приводит к снижению качества предоставляемых разъяснений и увеличению сроков ответа, т. е. общей перегрузке КНО.

Введение платы за консультации преследует две стратегические цели. Во-первых, фильтрация спроса. Платность заставляет бизнес самостоятельно оценивать значимость своего запроса, отсеивая малозначимые или рутинные вопросы, которые могут быть решены с помощью общедоступных источников или чат-ботов на государственных порталах.

Во-вторых, финансирование качества. Пошлины за консультации создают целевой источник дохода, который может быть

направлен на формирование и содержание высококвалифицированных, специализированных подразделений внутри КНО, ответственных за подготовку разъяснений. Наличие подобных отделов решает проблему нехватки компетенций и обеспечивает высокий уровень экспертизы для выдачи юридически выверенных решений.

При этом можно выделить несколько моделей организации платного консультирования, учитывающих специфику контролируемой отрасли и некоторые национальные особенности осуществления КНД.

Первая модель, назовем ее **моделью самокупаемости**, ориентирована на непосредственную плату за экспертизу, и может осуществляться по фиксированным или почасовым ставкам. Предполагается, что бизнес, заинтересованный в консультации, будет готов к прямому возмещению затрат по сложным, нетиповым запросам, которые трудно оценить заранее. Как показывает международный опыт, она наиболее распространена в технически сложных отраслях регулирования, когда обобщенные гайды практически не работают.

Кейс 8.1.

Консультационные практики по модели самокупаемости

В Финляндии Агентство транспорта и коммуникаций (Traficom) отвечает за безопасность и регулирование транспортных систем (морских, авиационных, железнодорожных), коммуникационных сетей и радиочастот. Деятельность КНО четко регламентирована, поэтому услуги, предоставляемые в рамках консультаций для контролируемых лиц, делятся на две категории: 1) услуги, регулируемые публичным правом, плата за которые устанавливается декретом министерства; 2) услуги, оцениваемые по коммерческим критериям, т. е. предоставляемые по запросу¹.

1 Prices and fees // Finnish Transport and Communications Agency. URL: <https://www.traficom.fi/en/traficom/prices-and-fees/price-list-communications> (дата обращения: 19.10.2025).

И те и другие имеют платный характер, однако большинство индивидуальных консультаций подпадает под вторую категорию. По коммерческим запросам Traficom устанавливает прямую почасовую ставку за работу своего сотрудника. По состоянию на октябрь 2025 года эта ставка составляет 150 евро в час без учета НДС. Соответственно, чем сложнее запрос, тем больше контролируемое лицо заплатит за консультацию напрямую в бюджет КНО.

В Испании Агентство по лекарственным средствам и продукции для здравоохранения (AEMPS) является одновременно и контрольным органом, и регулятором в сфере фармацевтики и медицинских изделий. У подобных органов во многих странах развит институт «научных консультаций» (asesoramiento científico), когда эксперты регулятора выступают в качестве помощников исследовательских групп или фармкомпаний, желающих в будущем зарегистрировать свою разработку. Тарифы AEMPS четко разделены по объему и типу запрашиваемой экспертизы¹.

Например, простая консультация по одному конкретному вопросу, допустим, по качеству и безопасности разработки или биоэквивалентности лекарства-дженерика, стоит 3185,74 евро. Последующая консультация, если в рамках первичной возникли новые вопросы, обойдется в 2104,87 евро. А комплексная консультация, затрагивающая сразу несколько вопросов, будет стоить даже дешевле двух консультаций по одному вопросу — 4395,91 евро. Цены, хотя и являются высокими в абсолютных значениях, с учетом специфики отрасли вряд ли можно считать заградительными.

В США Департамент здравоохранения и социального обслуживания (HHS) взимает почасовую оплату за консультирование медицинских организаций (в первую очередь больницы и поликлиники) в размере 220 долларов в час. В соответствии с 42 CFR § 411.375 оплата направляется на покрытие расходов Департамента. Отметим, что контролируемое лицо имеет право на получение предварительной сметы HHS, чтобы оценить потенциальную стоимость консультации. При этом если фактическая стоимость консультации превышает предварительную смету, Департамент должен получить письменный запрос от контролируемого лица на продолжение работы; в случае получения отказа сотрудники Департамента вправе приостановить подготовку консультативного заключения².

Хотя иногда почасовые ставки в стандартной сервисной модели могут приводить к очень высоким затратам бизнеса на консультации, т. е. тоже выполнять заградительные функции, нередкими являются случаи, когда КНО сразу устанавливают высокие тарифы на консультирование,

что можно назвать **моделью сокращения спроса**. Здесь органам власти важна не окупаемость экспертных услуг, а фиксация высокого барьера для обращения, что гарантирует консультации только по самым сложным и финансово значимым вопросам.

Кейс 8.2. Консультационные практики по модели сокращения спроса

В Швейцарии Служба по надзору за финансовыми рынками (FINMA) контролирует деятельность банков, страховых компаний, участников фондового рынка и стартапов в сфере финтеха, что сразу обозначает высокую плотность регуляторики и не менее высокие риски в случае причинения вреда активам клиентов контролируемых лиц. В связи с этим ведомство выработало два вида платных консультаций с непосредственными юридическими последствиями, выраженными в подготовке официального документа по результатам процесса консультирования.

FINMA может в рамках консультирования провести предварительную «оценку запросов на авторизацию», т. е. в индивидуальном порядке проанализировать документы контролируемого лица по его запросу, например, с целью проверить соответствие его

1 Relación de los códigos e importes de las tasas // Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios. URL: <https://www.aemps.gob.es/la-aemps/tasas/relaciontasas/> (дата обращения: 19.10.2025).

2 42 CFR § 411.375 — Fees for the cost of advisory opinions. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/42/411.375> (дата обращения: 18.06.2025).

бизнес-модели и внутренних регламентов финансовому законодательству¹. Обычно подобный запрос носит комплексный характер. Более точечной консультацией является получение «письма об отсутствии возражений», когда FINMA, изучив представленные материалы, официально подтверждает, что не будет принимать административные меры воздействия против контролируемого лица по конкретному вопросу².

Во всех случаях консультирование имеет платный характер, однако точные суммы не являются фиксированными, поскольку предполагается, что цена структурируется в связи со сложностью запроса. Следовательно, при обширной проблематике речь может идти о десятках или даже сотнях тысяч швейцарских франков³.

В **Японии** Агентство по фармацевтике и медицинскому оборудованию (PMDA) предлагает формализованную и очень дорогую систему платных консультаций контролируемых лиц. Хотя большинство видов консультирования не имеет юридически обязывающих последствий, даже за обычным «советом» этого КНО обращаются многие фармацевтические компании, так как PMDA считается одним из наиболее строгих и авторитетных медицинских регуляторов в мире⁴.

«Стратегическая консультация по регуляторной науке» является наиболее общим видом платного консультирования для контролируемых лиц. Она позволяет обсудить планы R&D-компаний, соответствие разработок регуляторным требованиям, составить список необходимых тестов с участием технических экспертов и непосредственно контролеров, участвующих в оценке лекарственных препаратов. Стоимость одной такой консультации составляет примерно 1,5 млн иен (около 10 тыс. долларов)⁵.

В свою очередь, консультации, связанные с конкретным объектом контроля (в данном случае лекарством или медицинским изделием), стоят еще дороже. Так, консультация до подачи заявки на регистрацию неорфанного препарата составляет примерно 9,5 млн иен (около 62 тыс. долларов)⁶. Причем во всех случаях речь идет не о государственных пошлинах за разрешения или лицензии, а именно о плате за консультации, позволяющие предварительно оценить и при необходимости повысить качество и безопасность контролируемой продукции.

В **США** бесплатные индивидуальные разъяснения КНО предоставляются редко, в основном льготные профилактические меры доступны малому и среднему бизнесу, обращающемуся в специализированное федеральное агентство. Наиболее распространенным является тариф с почасовой ставкой, как в примере с Департаментом здравоохранения и социального обслуживания (HHS), однако встречаются и заградительные фиксированные платежи.

В частности, Налоговая служба (IRS) взимает значительный «пользовательский сбор» за выдачу по запросу предпринимателя «частного письма-решения» (Private Letter Ruling) по конкретному набору фактов (обстоятельств)⁷. Выездное обследование при

1 Assessment of authorisation enquiries // Swiss Financial Market Supervisory Authority. URL: <https://www.finma.ch/en/authorisation/banks-and-securities-firms/assessment-of-authorisation-enquiries/> (дата обращения: 19.10.2025).

2 Assessment letters // Swiss Financial Market Supervisory Authority. URL: <https://www.finma.ch/en/supervision/banks-and-securities-firms/supervisory-instruments/assessment-letters/> (дата обращения: 19.10.2025).

3 См. подробнее о практике деятельности FINMA: Fintech 2025 (Switzerland) // Lenz & Staehelin. URL: https://www.lenzstaehelin.com/fileadmin/user_upload/Chambers_Global_Practice_Guide_Fintech_2025.pdf (дата обращения: 19.10.2025).

4 PMDA Approval Process Demystified: Insider Guide to Japanese Regulatory Affairs // Pharma Regulatory. URL: <https://www.pharmaregulatory.in/pmda-approval-process-demystified-insider-guide-to-japanese-regulatory-affairs/> (дата обращения: 19.10.2025).

5 RS Strategy Consultation // Pharmaceuticals and Medical Devices Agency. URL: <https://www.pmda.go.jp/english/review-services/f2f-pre/strategies/0005.html> (дата обращения: 19.10.2025).

6 希少疾病用医薬品・希少疾病用医療機器・希少疾病用再生医療等製品に係る優先的な 対面助言 // Pharmaceuticals and Medical Devices Agency. URL: <https://www.pmda.go.jp/files/000269525.pdf> (дата обращения: 19.10.2025).

7 Rogovin M., Korb D. L. The Four R's Revisited: Regulations, Rulings, Reliance, and Retroactivity in the 21st Century: A View From Within // Duquesne Law Review. 2008. Vol. 46. P. 323–342.

таком запросе обычно не проводится, КНО руководствуется представленными документами, а также сведениями, имеющимися в его распоряжении.

На октябрь 2025 года стандартный сбор за консультационную услугу составляет от 3 до 43,7 тыс. долларов, с некоторыми скидками для небольших организаций¹. На стоимость запроса влияет его сложность, а также размер прибыли организации. Столь высокий барьер входа выполняет функцию жесткого фильтра, гарантируя, что за разъяснениями обращаются только по наиболее сложным и финансово значимым вопросам, где цена определенности оправдывает затраты.

Наконец, в некоторых странах механизм платного консультирования предусмотрен скорее формально, в большей степени с целью отсеять массовые повторные обращения и совсем нерелевантные запросы о разъяснениях обязательных требований, ответы на которые можно найти в свободном доступе. Можно сказать, что речь идет о **модели сти-**

мулирования качественного спроса, т. е. о создании условий для качественных запросов без потенциальной окупаемости расходов для КНО. Примеры подобных практик можно найти значительно реже, и обычно они являются промежуточным звеном между полностью бесплатным консультированием и «моделью самоокупаемости».

Кейс 8.3.

Консультационные практики по модели стимулирования качественного спроса

В Канаде лицо, направляющее в КНО запрос на предоставление индивидуализированной информации, в том числе по содержанию обязательных требований, должно уплатить:

- 1) регистрационную пошлину, не превышающую 25 долларов (более точный размер определяется в конкретном ведомстве);
- 2) стоимость копии запрошенного документа или записи (если потребуется);
- 3) дополнительный сбор в случае, если поиск нужной информации превышает 5 часов. Данный сбор вводится по решению руководителя КНО².

В Индии лицо, желающее получить какую-либо информацию в письменной форме, должно уплатить небольшую фиксированную пошлину. Размер пошлины устанавливается на уровне конкретного ведомства, штата или муниципалитета и должен быть «разумным». Вводится защитный механизм на случай нарушений со стороны органа: информация предоставляется бесплатно, если нарушены сроки ответа³.

В Дании Налоговая служба (SKAT) предоставляет консультации бизнесу и частным лицам за небольшую фиксированную плату 400 крон (около 58 долларов), что отличает ее подход от американской IRS. По результатам изучения документов выдается юридически обязывающий ответ (*Bindende Svar*), в котором будет отражена официальная позиция ведомства по соблюдению требований налогового законодательства в рамках конкретных действий контролируемого лица⁴. Наиболее часто обращаются для получения разъяснений по налоговым последствиям сделок или операций, таких как продажа активов или реструктуризация бизнеса. Впрочем, как и всегда в случае с невысоким порогом входа, транзакционные издержки КНО будут покрыты за счет сроков подготовки ответа, составляющих в среднем (!) от 3 до 6 месяцев, что кажется препятствием для оперативного рыночного оборота.

1 KPMG. IRS annual revenue procedures for 2025 // TaxNewsFlash. 2025. URL: <https://kpmg.com/us/en/taxnewsflash/news/2025/01/tnf-exo-irs-annual-revenue-procedures-for-2025.html> (дата обращения: 19.10.2025).

2 Article 11. Access to Information Act // Wipolex. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/11613> (дата обращения: 17.06.2025).

3 Chapter II, Section 6. Right to Information Act 2005 // India Code. URL: <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2065/5/a2005-22.pdf>; <https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2065> (дата обращения: 17.06.2025).

4 Få et bindende svar // Skatteforvaltningens. URL: <https://skat.dk/hjaelp/faa-et-bindende-svar> (дата обращения: 19.10.2025).

Итак, каждая из трех рассмотренных моделей платного консультирования в КНО может быть уместна при учете специфики конкретной отрасли экономики. Хотя в некоторых кейсах проявляются национальные особенности (к примеру, ситуация в Дании явно связана с практическим внедрением идей «социального государства»), существуют поддающиеся анализу закономерности.

В частности, **высокорисковые отрасли тяготеют к высоким барьерам** (модель сокращения спроса). Здесь бизнес готов пойти на высокую цену за снижение рисков, как показывают кейсы FINMA в Швейцарии, IRS в США, PMDA в Японии. **Технически сложные отрасли используют модель самокупаемости**, где бизнес платит за фактически затраченное экспертное время (кейсы Traficom в Финляндии, NHS в США). А на **массовые запросы**, не имеющие ярко выраженной специфики, обычно отвечают **моделью стимулирования качественного спроса** с номиналь-

ной платой, сокращающей пул обращений (Индия, Канада). Конечно, нельзя считать это разделение абсолютным, тем более что в одной и той же стране в двух КНО могут использоваться разные модели консультирования, однако оно встречается повсеместно.

Отметим, что плата за консультацию — это не просто сбор денег, а экономический механизм, приводящий в соответствие стоимость создания общественного блага (правовой определенности) с частной выгодой, получаемой заявителем. Такая модель является значительно более устойчивой с бюджетной точки зрения, чем система «бесплатно для всех», генерирующая высокие скрытые издержки и не стимулирующая повышение качества. Для России это означает, что введение платных юридически обязывающих консультаций может стать не только способом снизить нагрузку на бюджет, но и ключевым инструментом для повышения качества всей системы государственного консультирования.

8.3. Юридическая значимость результатов консультирования

Одним из ключевых вопросов для контролируемых лиц в рамках консультирования является возникновение правовых последствий для КНО по результатам разъяснения обязательных требований. Ведь вне зависимости от цены значение имеет в первую очередь определенность, а не издержки на консультацию.

По большому счету юридическая значимость результатов консультирования определяется не формальными признаками консультации, такими как ее способ (массовая или индивидуальная) или возмездность (платная или бесплатная), а исключительно ее содержанием.

С точки зрения юридической значимости с одной стороны спектра возможных вариантов находятся разъяснения по общим и типовым вопросам. Даже в случае, когда такой ответ дается на индивидуальный запрос, он носит сугубо информационный

характер, не создает правовых гарантий для получателя и не влечет ответственности для органа власти в случае его неточности или последующего изменения правоприменительной практики.

Юридическая ответственность КНО возникает только в том случае, когда ведомство осуществляет индивидуальное консультирование по конкретной ситуации. Такой формат требует от органа власти проведения полноценной правовой оценки уникальных фактов и обстоятельств, представленным контролируемым лицом. Именно этот анализ формирует у заявителя «обоснованные ожидания» относительно будущей позиции КНО по данному вопросу, что, в свою очередь, существенно повышает степень ответственности государственного органа.

Из представленного разграничения рождается два подхода к юридическим последствиям консультирования.

1. Консультирование без юридически значимых последствий

Консультирование по типовым запросам характеризуется оптимальным соотношением затрат и результативности. Данная практика основывается на выявлении КНО наиболее распространенных вопросов, касающихся разъяснения сущности обязательных требований, и подборе релевантного законодательства, что позволяет значительно сократить трудозатраты государственных органов при обеспечении широкого охвата заинтересованных лиц.

Консультирование по типовым вопросам может осуществляться в отношении

неопределенного круга лиц. Так, предоставленные в рамках консультации контролируемому лицу сведения нередко дублируются на официальном сайте КНО либо публикуются на нем непосредственно.

В Российской Федерации консультирование неопределенного круга лиц по вопросам осуществления государственного контроля выделено в отдельный тип профилактического мероприятия — информирование¹. Однако в зарубежных правовых порядках четкое разделение данных форм работы с обращениями контролируемых лиц отсутствует.

Кейс 8.4.





Информирование подконтрольных лиц в США

В США на федеральном уровне органы государственной власти, включая КНО, предоставляют общую информацию в письменном виде. Акцент делается скорее на разъяснениях через публикации материалов в открытом доступе, тогда как сервис индивидуальных консультаций является «эксклюзивным» и зачастую платным. Индивидуальные консультации широко доступны только для малого бизнеса, но помощь оказывает федеральным агентством, Управлением по делам малого бизнеса (Small Business Administration)², а не профильным КНО. На сайте ведомства особенно выделяется именно бесплатное консультирование, что отражено на рисунке 8.1.

Рисунок 8.1.

Предоставление бесплатных консультаций на сайте Управления по делам малого бизнеса США

How we help small businesses

 <p>Free business counseling Get business advice from our partnering organizations and experts.</p> <p>Find counselors</p>	 <p>SBA-guaranteed business loans Find an SBA lender near you to help fund your business.</p> <p>Use Lender Match</p>	 <p>Home & business disaster loans Apply for a low-interest disaster loan to help recover from declared disasters.</p> <p>Apply for assistance</p>	 <p>Federal government contracting Learn how to find and win small business government contracts.</p> <p>Find contracts</p>
--	---	---	---

Start and grow your business

Want to be an entrepreneur? Learn how to get started on your business in 10 steps.

[Start a business](#)

1 См. ст. 46 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ.

2 URL: <https://www.sba.gov/> (дата обращения: 17.06.2025).

При этом Федеральный закон «Об административной процедуре» (*Administrative Procedure Act*) считается рамочным, регулирующим основные принципы отношений федеральных агентств с общественностью и предпринимателями¹. Он обязывает агентства лишь отдельно указывать и регулярно публиковать в Федеральном реестре (*Federal Register*) для ознакомления общественности:

(1) описание своей структуры, включая места пребывания, сотрудников и методы, через которые общественность может получать информацию, подать запрос или получить ранее вынесенное решение;

(2) общее описание процедур, административные регламенты и т. д.

Там же содержится регулирование запросов на доступ к документам, тарифы за обработку этих запросов, срок получения ответа, стандартно составляющий 20 дней.

Направление индивидуальных письменных разъяснений по общим вопросам соблюдения обязательных требований — это самая распространенная форма консультирования. Проведение таких консультаций менее затратно для КНО, поскольку отсутствует необходимость в очном визите на объект контроля, а также предполагается большой срок ожидания ответа.

Помимо консультирования неопределенного круга лиц (информирования) есть также индивидуальные ответы на типовые вопросы. Этот вид консультаций в боль-

шей степени индивидуализирован. Индивидуальные консультации позволяют учитывать конкретные ситуации и особенности отдельных заявителей, обеспечивая более точное разъяснение нормативных требований, что особенно важно в случаях, когда стандартные информационные материалы не способны полностью ответить на поставленный вопрос. Вместе с тем содержательно консультации хотя и в большей степени персонифицированы, остаются типовыми по своему наполнению и не содержат конкретных рекомендаций.

Кейс 8.5.

Информирование подконтрольных лиц в Бразилии

В Бразилии доступ граждан и организаций к информации органов государственной власти урегулирован Законом «О доступе к информации» (*A Lei de Acesso à Informação*)². Поскольку данный Закон является общим, под его действие подпадает и ряд некоммер-

Рисунок 8.2.

Сайт Бразильской службы поддержки малого бизнеса: пошаговое руководство, как записаться на бесплатную часовую консультацию для малого бизнеса



1 § 552–555. Administrative Procedure Act // Office of the Federal Register. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/552.html> (дата обращения: 17.06.2025).

2 A Lei de Acesso à Informação // GOV.BR. URL: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao/mapa-da-lai> (дата обращения: 17.06.2025).

ческих организаций, включая Бразильскую службу поддержки малого бизнеса (Sebrae). Спектр ее услуг включает бесплатные консультации для микро- и малого бизнеса по юридическим, бухгалтерским или даже маркетинговым вопросам¹.

Все субъекты, подпадающие под действие Закона о доступе к информации, должны обеспечить возможность подачи запросов на консультирование через свои официальные интернет-сайты. Если информация, по которой хочет задать вопрос заявитель, существует в любом общедоступном формате, он должен быть уведомлен в письменной форме о месте и способе, с помощью которых можно ознакомиться с соответствующей информацией, получить или воспроизвести ее, что освободит государственный орган или организацию от траты усилий на рутинные операции.

Итак, в рамках консультирования по общим вопросам, не влекущего юридических последствий, КНО преимущественно разбирают типичные ситуации. Данные запросы не требуют от КНО детального изучения специфических обстоятельств конкретного предприятия. При этом при

подготовке таких разъяснений КНО ориентируются на общие руководства по соблюдению ОТ, а также принятые подходы к их применению, что позволяет использовать типовые формулировки и минимизировать временные затраты на подготовку ответов.

2. Консультирование, влекущее юридически значимые последствия

В отличие от разъяснений по общим вопросам, которые носят преимущественно универсальный характер и направлены на толкование нормативных требований, применимых к широкому кругу субъектов определенной отрасли или сферы деятельности, индивидуальное консультирование по конкретному вопросу предполагает анализ ситуации обратившегося субъекта с учетом особенностей его деятельности. Данный формат консультирования требует от КНО изучения организационной структуры предприятия, его размера, специфики деятельности и других индивидуальных характеристик. КНО вынужден проводить правовую оценку конкретных обстоятельств, что предполагает значительно большие трудозатраты.

Хотя такие консультации могут быть и платными, и бесплатными, их принципиальная особенность заключается в степени ответственности государственного органа за предоставляемые рекомендации. Общие разъяснения носят информационный характер и не создают правовых гарантий для их получателей, тогда как конкретные консультации формируют обоснованные ожидания относительно позиции КНО в отношении правомерности планируемых действий контролируемого лица, что повышает степень ответственности за качество и точность предоставляемых рекомендаций.

К их числу относится, например, институт информационных сертификатов во Франции (certificat d'information).

Кейс 8.6. Институт информационных сертификатов во Франции

Правовой фундамент французской системы консультирования заложен в Кодексе взаимоотношений между обществом и администрацией (Code des relations entre le public et l'administration, CRPA)². Статья L114–11 Кодекса устанавливает общее право любого лица получить от административного органа «информационный сертификат» со всеми обязательными требованиями, применимыми к его бизнесу. Разъяснения, содержащиеся в сертификате, носят обязывающий характер для самого КНО — в будущих проверках нельзя ссылаться на нормы, не отраженные в сертификате.


Наряду с этим общим правилом существуют и специальные виды сертификатов, например в налоговой сфере. Так, статья L80B Книги налоговых процедур (Livre des

1 URL: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/atendimentoonline> (дата обращения: 28.06.2025).


2 L114–11. Code des relations entre le public et l'administration // Journal officiel de la République française. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037309569 (дата обращения: 28.06.2025).

Рисунок 8.3.

Форма заявления на получение
информационного сертификата о правилах,
применяемых к земельному участку



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**
*Liberté
Égalité
Fraternité*



CERFA
cerfa
N° 13410*12

Demande de certificat d'urbanisme

Ce document est émis par le ministère en charge de l'urbanisme.

i Depuis le 1^{er} janvier 2022, vous pouvez déposer votre demande par voie dématérialisée selon les modalités définies par la commune compétente pour la recevoir.
Ce formulaire peut se remplir facilement sur ordinateur avec un lecteur pdf.

Vous devez utiliser ce formulaire si :

- vous souhaitez connaître les règles applicables en matière d'urbanisme sur un terrain.
- vous souhaitez savoir si l'opération que vous projetez est réalisable.

Cadre réservé à la mairie du lieu du projet					
C	U	Dpt	Commune	Année	N° de dossier
La présente déclaration a été reçue à la mairie					
Cachet de la mairie et signature du receveur					
le ____/____/____					

1 Objet de la demande de certificat d'urbanisme

a) Certificat d'urbanisme d'information
Indique les dispositions d'urbanisme, les limitations administratives au droit de propriété et la liste des taxes et participations d'urbanisme applicables au terrain.

b) Certificat d'urbanisme opérationnel
Indique en outre si le terrain peut être utilisé pour la réalisation de l'opération projetée.

2 Identité du ou des demandeurs

i Le demandeur sera le titulaire du certificat et destinataire de la décision.
Si la demande est présentée par plusieurs personnes, indiquez leurs coordonnées sur la fiche complémentaire.

2.1 Vous êtes un particulier

Nom	Prénom
<input type="text"/>	<input type="text"/>

2.2 Vous êtes une personne morale

Dénomination

Raison sociale

N° SIRET	Type de société (SA, SCI...)
<input type="text"/>	<input type="text"/>

Représentant de la personne morale :

Nom	Prénom
<input type="text"/>	<input type="text"/>

procédures fiscales, LPF) устанавливает институт налогового рескрипта (Rescrit Fiscal), предполагающий разъяснение налоговых норм применительно к конкретной ситуации или сделке. В будущем налоговая служба не сможет оспорить последствия операции, если налогоплательщик действовал в точном соответствии с полученным рескриптом.

Процедура оформления сертификатов строго формализована. Запросы могут подаваться онлайн через интерактивные сервисы, а для многих типовых ситуаций существуют стандартизированные формы (пример такой формы отражен на рисунке 8.3)¹. Дополнительной гарантией для заявителя является право на второй уровень рассмо-

1 URL: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R1970> (дата обращения: 17.06.2025).

трения в случае несогласия с первоначальным ответом контрольного органа, что создает механизм внутренней апелляции, повышающий качество и объективность принимаемых решений.

Отметим, что институт информационных сертификатов пока применяется далеко не во всех областях регулирования и, более того, выдается административным органом в течение 5 месяцев (!) с подачи запроса¹. Такой длительный срок выдачи сертификата снижает полезность этого института для предпринимателей, хотя и позволяет сделать его более персонализированным, что минимизирует риск ошибки.

Более эффективным для бизнеса представляется институт административных заверений (Zusicherung), широко распространенный в Германии на уровне общего административного права. Во-первых, он может применяться вне зависимости от вида контроля любым органом публичной власти. Во-вторых, заверение от государства может быть получено по результатам очной консультации — но не в момент ее проведения, а в письменной форме по результатам.

Кейс 8.7.

Институт административных заверений в Германии

В административном праве Германии существует четкое разграничение между допустимыми результатами традиционного очного консультирования. Обычно в ходе устного общения инспектора и контролируемого лица предоставляется информация (Auskunft). С юридической точки зрения она считается «сообщением о знании» (Wissenserklärung), не порождающим для ведомства никаких обязательств. Если инспектор ошибся или позже изменил свою позицию, предприниматель не может ссылаться на такую консультацию для своей защиты.

В то же время § 38 Закона об административных процедурах Германии (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) устанавливает другое возможное последствие консультирования — административное заверение (Zusicherung), в рамках которого ведомство не просто делится знаниями, а дает обещание совершить (или не совершать) определенное действие в будущем. Юридически такой акт считается «волеизъявлением» (Willenserklärung), направленным на создание правовых последствий.

К примеру, изучив проект модернизации очистных сооружений, природоохранное ведомство может выдать заверение, что реализация этого проекта в первоначальном виде не приведет к негативным последствиям в ходе проверки. Границы действий подобных административных актов достаточно широки — так, небольшому кафе вполне реально получить заверение, что, вопреки формальным требованиям, за отсутствие маркировки уборочного инвентаря руководство не привлекут к административной ответственности ввиду малозначительности нарушения.

Как следствие, административное заверение, хотя и выдается в письменной форме, почти всегда содержит предварительный этап в форме профилактических процедур на объекте контроля. Интересно, что заверение может быть отменено в случае существенного изменения обстоятельств с момента выдачи (абз. 3 § 38), но общий срок действия этого документа не ограничивается.

В некоторых отраслях экономики ФРГ существуют специализированные версии административного заверения. В частности, в строительстве применяется институт «предварительного решения по строительству» (Bauvorbescheid). Еще до начала работ застройщик или гражданин может обратиться с консультацией в КНО по профильному вопросу (например, является ли его земельный участок подходящим для строительства объекта), после чего получает официальный ответ. Важно, что такое решение не отменяет разрешения на строительство, предполагая именно юридически обязывающую консультацию по конкретному вопросу. В рамках строительного надзора срок действия решения обычно ограничен 1–3 годами, в зависимости от федеральной земли.

1 D114–12, D114–15. Code des relations entre le public et l'administration // Journal officiel de la République française. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000031366350/LEGISCTA000031367310/#LEGISCTA000031367310 (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 8.4.

Пример предварительного решения по строительству (Bauvorbescheid), выданного Управлением по развитию округа и строительству городского округа Геттингена

<p>Amt für Kreisentwicklung und Bauen Bauordnung, Denkmalschutz und Archäologie</p> <p>Postanschrift: Landkreis Göttingen - 37070 Göttingen</p> <p>Herrn / Frau Christian Nitsche und Claudia Präbler</p>	<p>LANDKREIS GÖTTINGEN DER LANDRAT</p>
<p>Gemarkung Diemarden Flur 3 Flurstück 177/17 Vorhaben Voranfrage zum Neubau eines Einfamilienwohnhauses</p>	<p>Ansprechzeiten: Mo.+Di. 09.00 - 12.00 Uhr Do.+Fr. 09.00 - 12.00 Uhr</p> <p>Besuchszeiten Di. 09.00 - 12.00 Uhr Do. 09.00 - 12.00 Uhr</p> <p>Nutzen Sie unser Angebot zur Terminabsprache</p>
<p>Bauvorbescheid</p> <p>Sehr geehrte Frau Präbler, sehr geehrter Herr Nitsche,</p> <p>Ich habe Ihre Bauvoranfrage geprüft. Das geplante Vorhaben ist nach städtebaulichem Planungsrecht nach der Art der Nutzung zu Wohnzwecken, der Lage auf dem Grundstück gemäß Darstellung im Lageplan und als Maß der Nutzung ein Einfamilien-Wohnhaus zulässig.</p> <p>Auf Grund des Immissionsschutzgutachtens vom 18.04.2016 wird der geplanten Errichtung eines Einfamilienhauses zugestimmt.</p> <p>Hinweis: Das Grundstück ist durch die in der Nachbarschaft befindliche Tierhaltung mit Geruchs- und Schallimmissionen vorbelastet. Dadurch besteht für das Baugrundstück eine höhere Zumutbarkeitsschwelle zur Erduldung von Geruchs- und Schallimmissionen.</p> <p>Ein Bauvorbescheid darf nur über einzelne Fragen entscheiden, über die im Baugenehmigungsverfahren zu entscheiden wäre und die selbständig beurteilt werden können. Das gilt auch für die Frage, ob eine Baumaßnahme nach städtebaulichem Planungsrecht zulässig ist (§ 73 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsische Bauordnung (NBauO¹)).</p>	<p>Göttingen, 02.06.2016</p> <p>Auskunft erteilt: Herr Hellmold</p> <p>E-Mail: Hellmold.H @landkreisgoettingen.de</p> <p>Telefon: *0551 525 2411</p> <p>Fax: *0551 525 2178</p> <p>Zimmer: 309</p> <p>Datum Ihres Antrags: 15.09.2015</p> <p>Mein Zeichen: 61 63 - 840 - 15</p> <p>*bitte beachten Sie die neue Telefon- und Fax-Nr.</p> <p>Standort: Landkreis Göttingen Reinhäuser Landstraße 4 37083 Göttingen www.landkreisgoettingen.de Gläubiger-ID: DE84ZZ00000042204</p> <p>Sparkasse Göttingen IBAN: DE78 2605 0001 0000 5057 92 BIC: NOLA DE 21 GÖE Kreis- und Stadtparkasse Münden IBAN: DE04 2605 1450 0000 0065 10 Sparkasse Duderstadt IBAN: DE35 2605 1260 0000 1219 62 Postbank Hannover IBAN: DE77 2501 0030 0004 5353 04</p>

На рисунке 8.4 показан пример предварительного решения, выданного заявителем К. Нитше и К. Пресслер Управлением по развитию округа и строительству городского округа Геттингена. В нем ведомство отчитывается, что провело по их запросу выездное обследование уровня шумового загрязнения на земельном участке, не выявило проблем, поэтому заявители, если посчитают нужным, могут получить разрешение на строительство жилого дома рядом со скотоводческим предприятием¹.

У института административных заверений, несмотря на наличие ряда сильных сторон для бизнеса, следует выделить один существенный недостаток². Если во Франции информационные сертификаты, хотя и готовятся в течение 5 месяцев, все же

1 URL: <https://zusammeninsglueck.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/01/bauvorbescheid.jpg> (дата обращения: 17.06.2025).

2 В отраслевых институтах, таких как «auvorbescheid», ограничения по срокам существуют.

нормативно ограничены в сроках выдачи, на уровне общего административного права ФРГ никаких ограничений нет. Ведомства устанавливают индивидуальный срок выдачи заверения, соответствующий сложности каждого отдельного запроса. Как следствие, контролируемые лица могут практически годами ждать нужного документа.

Таким образом, юридические последствия консультаций разнятся от страны к стране. Большинство изученных стран сохраняет возможность личных консультаций там, где это необходимо больше всего, — для малого и среднего бизнеса. Конкретные последствия консультирования обычно не закрепляются в рамочных законах по предоставлению информации, и каждое ведомство само решает, каким образом их регламентировать.

В части содержания консультаций следует обозначить, что современные системы консультирования характеризуются значительной вариативностью методов предоставления информационных услуг. Так, консультирование неопределенного круга лиц представляет собой наиболее эконо-

мически эффективную форму взаимодействия, предполагающую максимальный охват при минимальных затратах КНО. Этот тип консультирования призван выявить типичные запросы контролируемых лиц по вопросам соблюдения требований. Индивидуальное консультирование по типовым вопросам позволяет учитывать специфику отдельных КЛ. Однако персонализация разъяснений носит преимущественно формальный характер, поскольку призвана лишь адаптировать типовые ответы к конкретным ситуациям.

Наиболее сложной формой консультационной деятельности является индивидуальное консультирование по конкретным ситуациям, требующее от КНО анализа обстоятельств каждого обращения. Данный формат требует значительных ресурсных затрат и высокой квалификации должностных лиц, поэтому, как показано ранее, часто сопряжен с платностью получаемых материалов. Вместе с тем именно этот уровень консультирования обеспечивает максимальную практическую ценность для контролируемых лиц, позволяя получить конкретные рекомендации применительно к планируемой деятельности.

8.4. «Единое окно» для подачи запросов

Консультации по вопросам КНД могут предоставляться централизованно, для чего создается специальный государственный орган, и децентрализованно, когда получатель услуг обращается в конкретное ведомство (практически все ранее рассмотренные кейсы). Для граждан и организаций точка входа в систему консуль-

тирования может быть также реализована посредством «единого окна» — платформы, где можно получить услуги от разных ведомств в одном месте. «Единое окно» при этом может служить дополнительным инструментом для удобства пользователей, не отменяющим права обращаться в конкретный КНО.

Кейс 8.8. Модели «единого окна» для подачи запросов

В Индии каждый государственный орган — как на национальном уровне, так и на уровне штатов — должен назначить специальных должностных лиц, уполномоченных на взаимодействие с гражданами и бизнесом, в том числе в форме консультирования. Кроме того, в стране действуют центральная информационная комиссия и информационные комиссии штатов¹, уполномоченные на рассмотрение жалоб граждан на должностных лиц по предоставлению информации. Соответственно, данная система сочетает в себе децентрализованные и централизованные элементы: если заявитель не смог получить нужную информацию на уровне ведомства, он обращается с апелляцией в специальный государственный орган по предоставлению информации.

Для получения личной консультации с инспектором или письменных разъяснений по вопросам соблюдения обязательных требований нужно подать заявку через сайт

1 Chapter III, Section 12; Chapter IV, Section 15. Right to Information Act 2005 // India Code. URL: <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2065/5/a2005-22.pdf>; <https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2065> (дата обращения: 17.06.2025).

Рисунок 8.5.

«Единое окно» для подачи заявок на предоставление информации, созданное по инициативе Министерства кадров, общественных жалоб и пенсий Индии

Online RTI Request Form

Note: Fields marked with * are Mandatory.

Public Authority Details :-

Search Public Authority
Type name or part of name of public authority

* Select Ministry/Department/Apex body --Select--

* Select Public Authority
(Your Request will be filed with this selected Public Authority) --Select--

Personal Details of RTI Applicant :-

* Email-ID e.g user@domain.com

Mobile Number (For receiving SMS alerts) +91

* Confirm Email-ID

* Name

* Gender
Gender
 Male Female Third Gender

* Address

Министерства кадров, общественных жалоб и пенсий Индии, как показано на рисунке 8.5¹. Это же министерство будет отслеживать дальнейший «путь» заявления, а также качество полученного ответа.

В Европейском союзе вход в систему консультирования организован посредством «пункта единого контакта» — системы, содержащей в себе сведения о национальных органах власти, предоставляющих консультации. Так, Директива ЕС 2006/123 закрепляет обязательства государств Европейского союза обеспечить доступ предпринимателей к необходимой для создания бизнеса информации через создание «пунктов единого контакта» (Points of Single Contact)², т. е. единых платформ, где можно узнать широкий перечень данных: все обязательные требования для определенного вида предпринимательской деятельности, контактные данные компетентных органов для обращения за консультацией, возможные средства правовой защиты в случае возникновения спора и т. д.

На рисунке 8.6 показан веб-интерфейс общеевропейской «точки единого контакта». Чтобы найти релевантные данные, нужно указать статус своей организации, конкретное поле, где требуется помощь (например, «требования к продукции, не являющейся строительной»), и страну. После этого сервис подскажет предпринимателю необходимые действия³.

1 URL: <https://rtionline.gov.in/> (дата обращения: 14.05.2025).

2 Chapter 2, Article 7. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj/eng> (дата обращения: 17.06.2025).

3 URL: <https://asf.youreurope.europa.eu/?lang=en> (дата обращения: 28.06.2025).

Рисунок 8.6.

Электронный сервис ЕС по подбору «точки единого контакта» для граждан и представителей бизнеса

Please answer the following questions

1 Are you a citizen/consumer or a business? *

2 What do you need help with? *

3 In which country would you like to exercise your rights or are interested in? *

Business ▼

Rules for products other than construction products ▼

Austria ▼

Find >

Results found

Product Contact Points

The product contact point provides information on the principle of mutual recognition and the application of Regulation 2019/515, direct contact details for the competent authorities; and the remedies and procedures available in the event of a dispute between the competent authority and a business.

Contact points:

The Product Contact Point facilitates communication between the national government and economic operators, acting as a gateway for the latter.

 Federal Ministry of Labour and Economy
  produktinfostelle@bmwet.gv.at
 +4371100805555
  <https://www.bmwet.gv.at/en/Topics/Technical-Matters-and-Surveying/ProductContactPointOfTechnicalRules.html>

Рисунок 8.7.

«Единое окно» для предпринимателей в Швеции

Verksam.se

Menu
Services
Log in

Setting up

Setting up

Have you decided to start a business? This information will help you get started. Compare different company forms, choose a company name and register your company.

Planning your start >

There is a lot to think about when starting a business.

Choose business type >

Choose your business type and register your company.

Create a checklist >

Answer a few questions and get a checklist tailored to your needs.

Make a budget >

Making a budget enables you to better plan your business.

Our webinars >

Watch our free webinars about running a business.

Association >

Start and register different types of associations.

Foreign citizens >

For foreign citizens who want to start a company in Sweden.

Under 18 >

You can start some types of business if you are under 18.

Яркий пример национального «пункта единого контакта» — шведская онлайн-платформа Verksam, созданная совместно Шведским бюро регистрации компаний (Bolagsverket), Шведским налоговым агентством (Skatteverket) и Шведским агентством экономического и регионального роста (Tillväxtverket) для предоставления информации по вопросам открытия и ведения бизнеса, в том числе по обязательным требованиям, соблюдение которых подлежит проверке (рисунок 8.7).

На сайте содержатся контакты национальных агентств: предприниматели могут бесплатно обратиться за дополнительной информационной помощью по вопросам, отнесенным к компетенции того или иного ведомства. Например, если у предприни-

мателя возник вопрос, касающийся регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, он может связаться по указанному телефону или получить личную консультацию в Шведском налоговом агентстве по предварительной записи. Если характер запроса не требует очной встречи, предприниматель может воспользоваться контактной формой на сайте и получить ответ в письменной форме. На портале Verksamt консультации также поддерживаются возможностью прохождения самообследования, нередко заменяющего инспектора для типовых вопросов¹.

В России частично реализуются все модели организации входа в систему консультирования — есть и «единые окна», по крайней мере на уровне регионов (например, «Малый бизнес Москвы» и центры «Мой бизнес»), есть и традиционное консультирование в КНО, осуществляемое по предварительной записи. Пример Индии примечателен в первую очередь тем, что демонстрирует возможность успешного, а не теоретического обжалования результатов консультации.

В отдельных европейских странах есть схожие механизмы. К примеру, во Франции действует специализированная Комиссия по доступу к административным документам, уполномоченная на рассмотрение апелляций об отказе в доступе к документам. При этом понятие «административный документ», хотя и не затрагивает устные консультации, толкуется широко: в перечень включаются отчеты, исследования, протоколы заседаний, статистические данные, служебные записки и даже прогнозы², что сближает французский институт с индийскими комиссиями. В то же время Европейский союз как наднациональная организация еще не достиг такого уровня интеграции, чтобы создавать общий орган, регулирующий и надзирающий за консультированием. И даже в общеевропейском законодательстве пока не закреплено обязательство стран-членов создавать схожие органы, что позволяет, например, государствам Восточной Европы ограничиться наличием «единого окна» и оставить старую модель, где граждане обращаются с жалобами в вышестоящий орган или суд.

Независимые комиссии по предоставлению информации делают модель консультирования более централизованной и прозрачной, увеличивая шансы граждан и бизнеса получить доступ к нужным сведениям без существенных затрат. В Индии их внедрение стало передовой практикой, постепенно способствующей отказу от культуры «замалчивания» проблем среди граждан и отказу от подходов к предоставлению информации, когда КНО могли легко отказаться от консультации, ссылаясь на посторонние проблемы. С введением в 2005 году нового Закона о праве на информацию и с увеличением прозрачности и подотчетности правительства стало сложнее отказывать предпринимателям в разъяснении их прав³.

Следует признать, что создание «единых окон» для консультирования бизнеса, в том числе по вопросам соблюдения обязательных требований, обеспечивает простоту подачи заявлений и сокращает издержки для заявителей, связанные с поиском точки входа в систему консультирования. Однако для государства внедрение таких сервисов влечет издержки, связанные с техническим обеспечением, и дополнительные трудозатраты по перенаправлению и распределению запросов между КНО. Вместе с тем обеспечение единого документооборота по консультированию позволяет формировать аналитику, например, по наиболее часто встречающимся темам запросов на консультацию, а также иным вопросам. Следовательно, внедрение данной модели консультационной службы является однозначно позитивным шагом для сферы КНД.

1 URL: <https://verksamt.se/en/setting-up> (дата обращения: 17.06.2025).

2 L300–2. Code des relations entre le public et l'administration // Journal officiel de la République française. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033218936 (дата обращения: 28.06.2025).

3 См. подробнее: Report Card on the Performance of Information Commissions in India, 2023–24. New Delhi: SNS, 2024. URL: <https://www.snsindia.org/wp-content/uploads/2023/10/Report-Card-Key-findings-2023-FINAL.pdf> (дата обращения: 11.06.2025); Singh S. The Implementation of Right to Information Act, 2005 in India // Journal of Law, Policy and Globalization. 2012. Vol. 4. P. 22–32.

8.5. Права предпринимателей в ходе консультирования

Объем прав и гарантий предпринимателей в рамках консультирования не исчерпывается процедурными вопросами и гарантиями юридических последствий разъяснений. Так, **право на доверительную атмосферу консультаций**, где должностное лицо не может использовать полученную от контролируемого лица информацию против него, не является отличительной чертой российского регулирования — как минимум похожая норма есть в Великобритании.

Как и в России, КНО в Великобритании должны формировать среду, в которой подконтрольные субъекты могут свободно запрашивать разъяснения без опасения спровоцировать проверочные мероприятия¹. То есть информация о нарушениях, поступившая в ходе консультации, не должна использоваться для наказания контролируемых лиц. Такая информация не обладает юридической силой, даже если получена в надлежащем виде в письменной форме².

В свою очередь, в Бразилии установлены противоположные правила обработки информации. Государственный служащий обязан сообщать о ставших известными в связи с исполнением должностных обязанностей нарушениях вышестоящему руководству либо, при наличии подозрений о причастности последнего, в компетентные органы, уполномоченные проводить административную проверку³.

Принцип создания доверительной атмосферы для контролируемых лиц свойственен не только Великобритании, но особенно понятен для стран общего права. Дело в том, что исторические особенности развития правовой системы в англо-американской модели привели к распространению диалогового подхода к регулированию, когда жесткие санкции применяются в последнюю очередь («пирамида правоприменения»). Профилактические мероприятия, включая консульти-

рование, проводятся не с целью наказать, а с целью обеспечить соблюдение правил посредством диалога с нарушителем.

Такая практика, с момента реформы КНД свойственная и российской системе контроля, является одним из ключевых шагов для выстраивания активного сотрудничества с контролируемыми лицами — административные органы в этой системе могут действовать жестко, но не стремятся прибегать к принудительным мерам. Правоприменителю важно устранить одну из основных причин нарушения, т. е. недостаток информированности предпринимателя об обязательном требовании либо порядке его соблюдения. Вполне возможно, что отказ от проверки после выявления нарушений на консультации приведет к достижению общественно значимой цели — повышению общего уровня безопасности.

Еще одна важная гарантия, **право на конфиденциальность**, в том или ином виде закреплено для предпринимателей во всех изученных странах. При более детальном анализе становится понятно, что существуют значимые различия в подходах стран к обеспечению этой конфиденциальности. В одних государствах, как в России, она сохраняется, только если контролируемое лицо специально упомянуло о том, что информация является чувствительной. Таких принципов придерживаются, например, Германия, Турция, Канада и ЮАР. В других же странах, напротив, под режим конфиденциальности подпадает вся информация, переданная органу власти, и она может быть раскрыта только в строго определенных условиях (явное согласие, общественный интерес и т. д.). Данный подход используется в США, Швеции и Бразилии.

В ЮАР должностные лица, уполномоченные на предоставление информации о деятельности государственного органа, должны от-

1 Article 5.4. Regulators' Code // Department for Business Innovation & Skills. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f4e14e2e90e071c745ff2df/14-705-regulators-code.pdf> (дата обращения: 17.06.2025).

2 URL: <https://www.hse.gov.uk/contact/ask-us-about-health-and-safety.htm> (дата обращения: 29.06.2025).

3 Art. 116 (VI) Publicação Consolidada Da Lei Nº 8.112, De 11 De Dezembro De 1990, Determinada Pelo Art. 13 Da Lei Nº 9.527, De 10 De Dezembro De 1997. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm (дата обращения: 17.06.2025).

клонить запрос на доступ к записям органа, если записи содержат:

- коммерческие тайны третьей стороны;
- финансовую, коммерческую, научную или техническую информацию, раскрытие которой может нанести ущерб коммерческим или финансовым интересам этой третьей стороны;
- информацию, предоставленную в конфиденциальном порядке третьей стороной, раскрытие которой могло бы повлиять на ее в невыгодное положение либо нанести ущерб этой третьей стороне¹.

В шведском Законе «Об условиях труда»² закрепляется режим полной конфиденциальности любой информации, полученной о каком-либо бизнесе. Любое лицо, ответственное за решение вопроса, касающегося контроля за экономической деятельностью, не может несанкционированно разглашать или использовать ставшие ему известны сведения о чем-либо бизнесе или условиях ведения деятельности.

Отраслевая норма дополняется положениями Закона «О публичном доступе и секретности», которые предусматривают возможность передачи конфиденциальной информации органам власти и третьим лицам, если на это дано активное согласие и если она используется в законных целях (например, расследование нарушений), либо

в случаях, когда эта информация приобретает особое значение из-за общественного интереса. Однако Закон не препятствует и раскрытию информации парламенту, правительству или органам власти, которым она необходима для осуществления контрольной (надзорной) деятельности³.

Исходя из вышеизложенных примеров, можно выделить две модели обеспечения конфиденциальности: первая подразумевает свободное обращение органа власти с информацией, если лицо прямо не указало, что эта информация передается в конфиденциальном порядке; вторая делает конфиденциальной любую информацию, полученную от лица. Вторая модель кажется более надежной для соблюдения принципов конфиденциальности, но она требует введения большого количества оговорок, чтобы соблюсти баланс между надежностью и прозрачностью, и в то же время обеспечить относительно свободный обмен информацией между органами власти.

Возможно, выбор модели зависит от степени готовности государства опекать и защищать бизнес, тратя значительные ресурсы и время на оценку существенности информации, передаваемой в ходе административных процессов. Проще всего просить бизнес самостоятельно указать, какие сведения для него являются чувствительными и, как следствие, конфиденциальными.

1 Promotion of Access to Information Act (PAIA) // Government Gazette. URL: <https://www.dsac.gov.za/sites/default/files/2022-08/Promotion%20of%20Access%20to%20Information%20Act.pdf> (дата обращения: 17.06.2025).

2 7 kap. § 20. Arbetsmiljölagen (1977:1160) // Sveriges Riksdag. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arbetsmiljolagen-19771160_sfs-1977-1160/#K7 (дата обращения: 17.06.2025).

3 10 kap. Offentlighets-och sekretesslagen (2009: 400) // Sveriges Riksdag. URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/offentlighets-och-sekretesslagen-2009400_sfs-2009-400/#K8 (дата обращения: 17.06.2025).

8.6. Сроки предоставления консультаций в устной и письменной форме

Международным «стандартом» стал срок обработки запроса на предоставление письменных разъяснений в 30 дней. Однако в ряде стран данный срок при определенных условиях составляет 20 дней и даже меньше. Довольно распространена формулировка «как можно быстрее» или «незамедлительно», часто идущая с дополнительным указанием максимального срока обработки запроса. Примечательно, что для консультирования в очном формате обязательный срок предоставления информации указывается реже — обычно все зависит от загрузки ответственного органа и наличия свободных слотов для выезда консультанта либо проведения видеозвонка.

В Индии должностное лицо должно в течение 30 дней с момента получения запроса либо предоставить разъяснения, либо отклонить запрос. В случае, когда запрашиваемая информация касается жизни или свободы третьего лица, она должна быть направлена в течение 48 часов с момента получения запроса¹.

В Бразилии государственный орган или учреждение обязаны предоставить доступ к запрашиваемой информации незамедлительно, если данный орган обладает соответствующими сведениями. Если немедленное предоставление информации невозможно, орган или учреждение, получившее запрос, в срок, не превышающий 20 дней,

обязаны предоставить ее или указать основания для отказа².

В законодательстве Германии не указывается точный срок ответа: вместо этого используется слово «незамедлительно» (*unverzüglich*)³. Органы власти на всех уровнях — федеральном, уровне земель или муниципалитетов — на страницах с контактной формой не указывают, сколько дней займет составление ответа. Предоставление юридически обязывающей информации в рамках административного заверения (*zusicherung*) на уровне общего федерального права Германии тоже не регламентировано. Однако отдельные федеральные земли или государственные органы могут сами устанавливать сроки для предоставления разъяснений и консультационных процедур.

Дополнение об экстренном запросе в Индии и норма о 20-дневном ответе в Бразилии могут быть объяснены попыткой этих стран ускорить бюрократические процессы. Отсутствие конкретного установленного срока в германском законодательстве обусловлено высоким уровнем децентрализации, при котором каждое ведомство самостоятельно определяет разумные сроки обработки обращений в зависимости от внутренней загруженности и специфики дел. При всем этом, как упоминалось ранее, срок в 30 календарных дней является самой распространенной международной практикой.

1 Chapter II, Section 7. Right to Information Act 2005 // India Code. URL: <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2065/5/a2005-22.pdf>; <https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/2065> (дата обращения: 17.06.2025).

2 Art. 11. A Lei de Acesso à Informação // GOV.BR. URL: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao/mapa-da-lai> (дата обращения: 17.06.2025).

3 § 71c. Verwaltungsverfahrensgesetz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf> (дата обращения: 17.06.2025).

8.7. Важные выводы

1. Консультации от КНО в форме личного разговора инспектора с представителем бизнеса с подробным разъяснением обязательных требований — достаточно редкое явление. Хотя почти везде есть консультирование по вопросам содержания норм, обычно эту работу осуществляют не КНО, а специальные государственные институты для поддержки малого и среднего бизнеса. Консультации от КНО вписываются в более широкий контекст предоставления информации населению от органов государственной власти, куда входят не только консультации, но и, например, предоставление записей, в том числе информации о третьих лицах.
2. Соответственно, институт консультирования регулируется общими законами о доступе к информации или об административных процедурах либо, как во Франции, кодексом взаимоотношений между обществом и административными органами. Также есть особые формы консультаций для отдельных видов надзорных органов — например, в экологии или в сфере охраны труда.
3. Самый распространенный формат, используемый для консультирования, — письменные разъяснения. Это удобно из-за возможности составлять однотипные ответы на однотипные вопросы. Крайняя форма такого опосредованного взаимодействия обнаружена в США, где КНО обязаны разъяснять только решения по конкретным вопросам, а индивидуальные ответы о содержании ОТ предоставляются редко либо, как в случае с Налоговой службой, за высокую плату.
4. В большинстве стран подчеркивается роль цифровизации, необходимость технически обеспечить обмен информацией с помощью новых средств коммуникации. Однако в отдельных примерах сохраняется возможность получить информацию преимущественно в формате личного разговора на объекте контроля (например, Франция, Германия, Великобритания и т. д.).
5. Современные системы консультирования характеризуются значительной вариативностью методов предоставления информационных услуг. Так, консультирование неопределенного круга лиц представляет собой наиболее экономически эффективную форму взаимодействия, предполагающую максимальный охват при минимальных затратах КНО. Этот тип консультирования призван выявить типичные запросы контролируемых лиц по вопросам соблюдения требований. Индивидуальное консультирование по типовым вопросам позволяет учитывать специфику отдельных КЛ. Однако персонализация разъяснений носит преимущественно формальный характер, поскольку призвана лишь адаптировать типовые ответы к конкретным ситуациям. Наиболее сложной формой консультационной деятельности является индивидуальное консультирование по конкретным ситуациям, требующее от КНО анализа обстоятельств каждого обращения. Вместе с тем именно этот уровень консультирования обеспечивает максимальную практическую ценность для КЛ, позволяя получить конкретные рекомендации применительно к планируемой деятельности.
6. Бесплатное консультирование требует от КНО траты больших ресурсов, что чаще всего приводит к падению качества предоставляемых консультаций. Поэтому многие страны идут по пути ограничения общедоступного консультирования, внедряя в разных КНО одну из трех моделей платных консультаций — модель самокупаемости (Финляндия, США, Испания), модель ограничения спроса (Швейцария, Япония, США), модель стимулирования качественного спроса (Канада, Индия, Дания). Выбор конкретной модели платной консультации зависит в первую очередь от специфики контролируемой отрасли.

8.8. Интересные уроки для России

1. Консультирование является профилактическим мероприятием, направленным на предотвращение нарушений, поэтому целесообразно проработать ответственность КНО за некорректную или заведомо недостоверную информацию. Если предприниматель действовал согласно официальным разъяснениям, полученным в ходе беседы с инспектором, последующие санкции недопустимы.
2. Система консультирования должна быть гибкой и разветвленной, связанной с другими институтами профилактики в рамках КНД (проверочными листами, сервисами самообследования). Зачастую руководства по соблюдению ОТ являются более эффективными инструментами с точки зрения достижения результатов и при этом расходования государственных ресурсов. Для оптимизации консультирования как функции следует расширить разделы «вопрос — ответ» на сайтах КНО, создавать чат-боты для типовых вопросов (с ограничениями использовать ИИ как консультанта), а также организовывать общедоступные вебинары при масштабных обновлениях законодательства.
3. Помимо личного взаимодействия, уже предусмотренного Законом о госконтроле, КНО могут начать выдавать информационные сертификаты по индивидуальному содержанию ОТ для контролируемого лица, как во Франции, или административные заверения (гарантии) по конкретным вопросам, как в Германии. Письменная форма консультирования иногда удобнее для всех участников процесса, тем более что справка имеет непосредственную юридическую силу.
4. В России конфиденциальность информации о деятельности бизнеса требует от него явного указания в ходе консультирования, что создает риски утечек. Может быть, полезна практика, когда любая информация о консультируемом автоматически защищена, а ее разглашение возможно только с письменного согласия. Это повысит доверие бизнеса к КНО и снизит опасения перед обращением за разъяснениями.
5. Важно наладить сбор отзывов от предпринимателей о качестве оказываемых консультаций. На портале «Госуслуги» уже есть форма «обратной связи» по профилактическим визитам, но качество консультирования не оценивается.
6. Отдельный большой вопрос, непосредственно влияющий на эффективность системы профилактики в стране, — доступность и стоимость консультаций. По результатам анализа международного опыта целесообразно рекомендовать выбор гибридной модели организации консультирования, дифференцирующей подходы в зависимости от сложности запроса и требуемого уровня юридической обязательности разъяснения. В частности, предлагаемая модель консультирования может состоять из двух взаимодополняющих уровней.

Уровень 1. Бесплатные и стандартизированные консультации для массовых запросов

Этот уровень предназначен для обработки подавляющего большинства простых и повторяющихся вопросов от контролируемых лиц. Его цель — предоставить быстрый и легкий доступ к общей информации, максимально автоматизировав процесс и снизив нагрузку на инспекторский состав. Ключевыми инструментами бесплатных консультаций должны стать:

- 1) интерактивные порталы КНО — развитие на сайтах ведомств разделов «Вопрос — ответ», баз знаний и пошаговых

руководств по соблюдению обязательных требований;

- 2) публичные базы данных с разъяснениями по вопросам соблюдения обязательных требований — создание единой общедоступной базы данных с разъяснениями на федеральном уровне. Такой инструмент позволит бизнесу самостоятельно находить ответы на уже решенные вопросы, обеспечивая единообразие практики.

Уровень 2. Платные и юридически обязывающие консультации для сложных запросов в рамках «модели самокупаемости»

Этот уровень предназначен для ситуаций, когда бизнесу требуется не общая информация, а гарантированная правовая определенность по применению обязательных требований в сложных ситуациях.

Процедура должна быть строго формализована. Контролируемое лицо подает письменный запрос с полным и точным описанием планируемой ситуации, а КНО после всестороннего анализа, включающего выезд на объект контроля (при необходимости), готовит письменный ответ, имеющий обязательную юридическую силу и защищающий заявителя от последующих претензий по данному вопросу.

Для обеспечения финансовой устойчивости государства и фильтрации типовых запросов предлагается ввести плату за подобные консультации, привязанную к объему потенциально выполняемых работ и квалификации соответствующего эксперта. При установлении пошлин необходимо предусмотреть льготы или полное освобождение от их уплаты для субъектов малого и среднего предпринимательства.

Гибридная модель организации консультирования позволит эффективно распределять ресурсы КНО, удовлетворяя потребности как массового бизнеса с типовыми вопросами, так и крупных компаний.



9

**БПЛА
В КОНТРОЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МИРОВАЯ ПРАКТИКА**

9.1. Сферы применения и модели регулирования БПЛА в контрольной деятельности

В настоящее время БПЛА получили широкое распространение как в военной, так и в гражданской сфере. По оценкам экспертов из Китая, мировой объем продаж беспилотных летательных аппаратов в 2024 году должен составить 8,19 млн единиц, а к 2029 году достичь 9,5 млн единиц. В финансовом измерении мировой рынок должен удвоиться: с 35,28 млрд долларов США в 2024 году до 67,64 млрд долларов США в 2029 году¹. Количество российских производителей беспилотных авиацион-

ных систем выросло со 160 (2023 год) до более чем 600 компаний (март 2025 года)². Мощности отечественной промышленности, а также общемировая тенденция развития и автоматизации технологий являются благоприятной почвой для расширения сферы применения БПЛА.

Основными сферами применения гражданских беспилотных летательных аппаратов является топливно-энергетический комплекс (мониторинг и обслуживание объектов ТЭК, включая ЛЭП и другие ли-

Таблица 9.1.

Сферы применения БПЛА для осуществления контрольной деятельности

№	Сфера контрольной деятельности	Россия	Китай	Бразилия	Индия	США	Франция	Великобритания
1	Промышленная безопасность		+					+
2	Безопасность труда		+			+		+
3	Природопользование и охрана окружающей среды	+	+	+	+	+	+	+
4	Рыболовство		+					
5	Использование земель	+						
6	Строительство		+					+
7	Пожарная безопасность			+	+			
8	Санитарно-эпидемиологическое благополучие			+				
9	Безопасность дорожного движения		+					
10	Связь			+				

Источник: составлено авторами на основании источников, изложенных в приложении к данному разделу.

- 1 Отчет о мировом рынке дронов за 2024 год, подготовленный интернет-платформой Da Shu Cross Border // Национальный портал в сфере искусственного интеллекта [Электрон. ресурс]. URL: https://ai.gov.ru/knowledgebase/bespilotniki/otchet_o_mirovom_rynke_dronov_zh_2024_g/ (дата обращения: 03.09.2025).
- 2 В России в 2024 году произвели 16,4 тыс. гражданских беспилотников // Коммерсантъ [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7738594> (дата обращения: 03.09.2025).

нейные объекты), аэрофотосъемка и картография, сельское хозяйство, воздушные съемки в сфере медиа, доставка грузов, спорт¹.

Мировой опыт демонстрирует примеры использования БПЛА государственными органами и организациями для нужд контрольной деятельности (таблица 9.1). Можно выделить около десятка различных сфер применения БПЛА для контрольных мероприятий. При этом бесспорным лидером по распространенности такой практики является экологический контроль (мониторинг).

Исследование зарубежного опыта позволяет выделить три основные модели правового регулирования использования БПЛА контрольными органами: (1) применение БПЛА по общим правилам, т. е. без специального регулирования как инструмента государственного контроля; (2) ведомственное регулирование актами контрольных органов; (3) регулирование на уровне законов, нормативных актов глав государств и правительств. Данные модели по-разному отвечают на вопросы о допустимой процедуре использования БПЛА и доказательственного значе-

ния информации, полученной с помощью таких устройств. Рассмотрим данные модели ниже.

Кроме того, можно выделить частный случай первой модели, когда общие правила содержат очень жесткие ограничения, предусматривающие необходимость получения разрешений компетентных органов или специального обучения оператора БПЛА.

Например, в Египте закон запрещает не только частным лицам, но и подразделениям административного аппарата (министерства, ведомства, агентства, местные органы) использовать БПЛА без разрешения Министерства обороны². В Белоруссии запрещено использование беспилотных летательных аппаратов физическими лицами, а эксплуатация данных устройств, принадлежащих организациям и индивидуальным предпринимателям, возможна только операторами, прошедшими специальную подготовку и с соблюдением ряда процедур (например, заполнение бортового журнала)³.

В результате применение БПЛА в указанных странах серьезно ограничено для всех, включая контрольно-надзорные органы.

9.2. Применение БПЛА без специального регулирования

В значительном количестве стран применение БПЛА в ходе административных процедур, включая контрольную деятельность, не урегулировано вообще. В некоторых государствах нормативно закреплена только принципиальная возможность применения беспилотных летательных аппаратов для нужд контроля, а само использование таких устройств осуществляется без специальной процедуры (т. е. по общим правилам проведения контрольных

мероприятий и по общим правилам использования БПЛА, распространяющимся на широкий круг эксплуатантов таких летательных аппаратов).

Такая процедурная рамка применения БПЛА для нужд контрольной деятельности роднит его с иными техническими средствами, применение которых законодательством прямо не запрещено. Например, распространение смартфонов привело

1 Команда на взлет. Кто производит дроны в России и в каких сферах они востребованы // Коммерсантъ [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7753922> (дата обращения: 03.09.2025).

2 قانون 216 لسنة 2017 بشأن تنظيم استخدام الطائرات المحركة اليا أو لاسلكياً وتداولها والإتجار فيها // Lawyer Egypt Firm [Электрон. ресурс]. URL: <https://lawyeregypt.net/المكتبة-القانونية/قانون-رقم-216-لسنة-2017-استخدام-الطائرات-المحرك> (дата обращения: 03.09.2025).

3 Указ Президента Республики Беларусь от 25 сентября 2023 года № 297 «О государственном учете и эксплуатации гражданских беспилотных летательных аппаратов» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электрон. ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=P32300297> (дата обращения: 03.09.2025); постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 декабря 2023 года № 972 «О вопросах государственного учета и эксплуатации гражданских беспилотных летательных аппаратов» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь [Электрон. ресурс]. URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C22300972> (дата обращения: 03.09.2025).

к возможности применения их функций для фото- и видеофиксации нарушений. Так, инспекторам больше не нужно было брать с собой дорогостоящее оборудование, которое могло отсутствовать в достаточном количестве в соответствующих уполномоченных органах.

Удобство такого подхода заключается в том, что по мере удешевления БПЛА в отсутствие прямых запретов его децентрализованное применение неизбежно будет происходить в наиболее подходящих для этого видах контроля.

Примером может служить пожарный надзор провинциальных бюро по ситуациям КНР. Указом Госсовета КНР «Временные правила управления полетами» № 761 от 31 мая 2023 года¹ определено, что за безопасность полетов БПЛА ответственны местные органы власти на уровне округа или выше. Помимо прочего, Правила содержат указание на возможность осуществления полетов полицией, таможней и департаментами по чрезвычайным ситуациям с уведомлением за 1 час до полета агентства по организации воздушного движения, ответственного за соответствующую территорию.

Кейс 9.1.

Пожарный надзор, Бюро по чрезвычайным ситуациям городского округа Ганьчжоу провинции Цзянси, Китай

7 августа 2023 года Бюро по чрезвычайным ситуациям района Ганьсянь совместно с иными ведомствами провело проверку противопожарной защиты и строительных работ на предприятиях промышленного парка с помощью БПЛА (рис. 9.1)².

Инспекторы обнаружили подозрительные сварочные работы на предприятии по производству машинного оборудования, расположенного в промышленном парке Янтан поселка Маодянь. Сотрудники немедленно отправились на место для проверки, посетив ключевые зоны, такие как цеха и склады компании, чтобы проверить рабочую среду, производственное оборудование и сооружения, пути эвакуации при пожаре и противопожарное оборудование. Обнаружив нарушения, инспекторы выдали требования по их устранению.

После проверки ситуации на месте инспекторы установили, что несколько сотрудников компании, занимающихся огневыми работами, подозреваются в проведении нелегальных сварочных работ. Инспекторы собрали доказательства и предписали рабочим немедленно прекратить сварочные работы (рис. 9.2). Соответствующие подразделения проведут дальнейшее расследование.

Рисунок 9.1.

Инспекторы Бюро по чрезвычайным ситуациям запускают БПЛА для проведения проверки



Рисунок 9.2.

Инспекторы Бюро по чрезвычайным ситуациям предъявляют нарушителям результаты проверки с применением БПЛА



- 1 国令第761号 无人驾驶航空器飞行管理暂行条例 // 中国政府网 [Электрон. ресурс]. URL: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6888800.htm (дата обращения: 03.09.2025).
- 2 赣县区应急管理局创新执法手段——开展无人机协助执法检查 // 赣县区人民政府 [Электрон. ресурс]. URL: <http://www.ganxian.gov.cn/gxqxgk/gztjrnvp/202308/5a3588afe07f41ba9ab42952e783b0db.shtml> (дата обращения: 03.09.2025).

Рисунок 9.3.

Фрагмент видеозаписи, снятой БПЛА по факту обнаружения рыболовецкого судна в период запрета на ловлю рыбы



Рисунок 9.4.

Пункт управления БПЛА Бюро морского и рыбного хозяйства провинции Чжэцзян



Помимо пожарного надзора, аналогичный способ применения беспилотных летательных аппаратов имеет место в сфере экологического надзора, строительного надзора и надзора в сфере благоустройства в Китае.

Описанное применение БПЛА имеет децентрализованный (казуальный) характер: инспектор проводит конкретное контрольное мероприятие, в ходе которого использует беспилотный летательный аппарат в качестве технического средства для проведения дистанционного осмотра и фиксации доказательств одного и нескольких предприятий.

Однако применение БПЛА без специального нормативного регулирования мо-

жет иметь и централизованный (на уровне контрольного ведомства) характер. Централизованный подход облегчает интеграцию технологии БПЛА с технологией искусственного интеллекта, что, в свою очередь, расширяет возможности автоматического выявления нарушений и фиксации доказательств вины контролируемого лица.

Примером может служить также Китай, где в рамках провинциального надзора в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов реализуется проект по автоматизированному выявлению и фиксации нарушений, связанных с запретом на ловлю рыбы в конкретные периоды года.

Кейс 9.2.

Надзор в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в провинции Чжэцзян, Китай¹

Четырехмесячный запрет на рыболовство в провинции Чжэцзян КНР требует от местных властей защиты акватории от незаконного рыболовства. Однако контроль за обширными водными пространствами сложно реализовать на практике. Ранее патрульные суда, состоявшие на балансе Бюро морского и рыбного хозяйства провинции Чжэцзян, не справлялись с задачей мониторинга обширной водной поверхности, тем более в ночное время суток.

Решение нашлось в применении БПЛА. В 2023 году Бюро морского и рыбного хозяйства провинции Чжэцзян закупило беспилотные летательные аппараты, оснащенные видеокамерами, в том числе с функцией ночного видения. Применение БПЛА позволило эффективно выявлять рыболовецкие суда в море (рис. 9.3).

Применение БПЛА обходится дешевле, чем аналогичное применение самолетов, и намного эффективнее. Технологии искусственного интеллекта позволяют без вмешательства человека устанавливать и анализировать юридически значимые сведения,

1 Zhejiang Government Uses Drones to Combat Illegal Fishing // IOUAV [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.iouav.com/case-study/combat-illegal-fishing.html> (дата обращения: 04.09.2025).

например, идентификатор корабля, деятельность, которую он осуществляет в море. БПЛА самостоятельно выполняет рутинную задачу по осмотру территории. Человек только проверяет сведения, записанные БПЛА, и следит за его работой из пункта управления (рис. 9.4).

Сведения, полученные с помощью БПЛА в автоматическом режиме, используются в качестве доказательств. Вместе с тем пока остается нереализованной возможность автоматического привлечения к административной ответственности.

Аналогичный проект реализуют природоохранные службы Австралии для защиты Большого барьерного рифа. Беспилотные летательные аппараты, дополненные технологиями искусственного интеллекта, радарного обнаружения и ночного видения, позволяют осуществлять автоматическое обнаружение браконьеров, эффективный сбор доказательств и оповещения в режиме реального времени инспекторов¹.

Представляется, что применение БПЛА для автоматизированного контроля, а затем для автоматического привлечения право-

нарушителей к административной ответственности — это следующий этап цифровизации контрольной деятельности. Для пилотного внедрения более всего подходит контроль, осуществляемый над морской акваторией или над малонаселенными природными территориями, так как в этих случаях риск причинения вреда вследствие потери контроля над БПЛА минимален. После успешного пилотного тестирования такой порядок привлечения к ответственности может быть масштабирован на других территориях.

9.3. Ведомственное регулирование применения БПЛА

В ряде государств применение БПЛА осуществляется на основании правил или рекомендаций, установленных ведомственными правовыми актами или письмами контрольных органов. Такие акты могут определять (1) цели и сферы применения БПЛА; (2) описание лиц, которые могут управлять беспилотными летательными аппаратами и использовать их для оценки соблюдения обязательных требований, разграничение их полномочий; (3) порядок документального оформления выполненных полетов и порядок фиксации собранных доказательств.

Ведомственное регулирование может являться основным источником формальных правил не только в тех случаях, когда БПЛА используются для проверок конкретных лиц, но и в ситуациях, когда контрольный орган использует БПЛА для дистанционного мониторинга территории. Показательным примером ведомственного регулирования применения БПЛА для проверок конкретных предприятий может служить надзор за безопасностью труда в США.

Кейс 9.3.

Надзор за безопасностью в сфере труда, США

Порядок применения БПЛА для надзора за безопасностью в сфере труда регулируется инструкцией Управления по охране труда и технике безопасности (OSHA) от 22 декабря 2021 года². В соответствии с ней территориальные подразделения OSHA могут использовать БПЛА для следующих целей:

1) сбор доказательств во время проверок соответствия требованиям на определенных рабочих местах, в том числе в областях, которые недоступны или представляют угрозу безопасности инспекторов;

1 Drones and AI to protect the Reef // The Great Barrier Reef Marine Park Authority [Электрон. ресурс]. URL: <https://www2.gbrmpa.gov.au/news/drones-and-ai-protect-reef> (дата обращения: 04.09.2025).

2 OSHA Instruction «OSHA's Use of Small Unmanned Aircraft Systems» № CPL_02-01-169, dated December 22, 2021 // Occupational Safety and Health Administration [Электрон. ресурс]. URL: https://www.osha.gov/sites/default/files/enforcement/directives/CPL_02-01-169.pdf (дата обращения: 04.09.2025).

- 2) проведение мероприятий по содействию соблюдению требований;
- 3) техническая помощь при реагировании на чрезвычайные ситуации;
- 4) учебные мероприятия.

OSHA отмечает в инструкции, что приоритетным является общий гражданский порядок применения БПЛА. Исходя из него, центральный аппарат OSHA рекомендует территориальным органам использовать БПЛА весом менее 25 кг (55 фунтов), поскольку такие БПЛА не подлежат государственной регистрации, и для них не нужно получать разрешение на полет.

Система управления полетами территориального органа OSHA должна включать: (1) регионального менеджера полетов БПЛА, подотчетного руководителю территориального органа; (2) оператора БПЛА, который должен пройти тест на знание федеральных авиационных правил и получить сертификат на управление БПЛА; (3) региональную программу по применению БПЛА. Такая программа должна состоять как минимум из следующих разделов:

- 1) названия моделей и регистрационные номера применяемых БПЛА;
- 2) перечень должностных лиц, занятых в сфере полетов БПЛА;
- 3) план обучения (включая обучение операторов БПЛА и контролеров безопасности);
- 4) порядок создания и ведения журналов полетов (с указанием БПЛА и его оператора);
- 5) порядок осуществления запросов на использование БПЛА;
- 6) инструкция по применению БПЛА, включая пред- и послеполетные процедуры;
- 7) порядок действий в чрезвычайных ситуациях;
- 8) порядок сообщения в Федеральное управление гражданской авиации США (FAA) об авариях;
- 9) порядок ежегодного аудита этой программы для поддержания ее соответствия требованиям (отчет об аудите не позднее октября текущего года отправляется в центральный аппарат OSHA);
- 10) порядок мониторинга деятельности стороннего поставщика услуг по применению БПЛА (в случае такого применения);
- 11) порядок кодирования материалов проверок, полученных с помощью БПЛА;
- 12) порядок хранения видеозаписей, полученных с помощью БПЛА.

Помимо технических требований, инструкция содержит требования к территориальным органам OSHA по организации применения БПЛА в ходе контрольных мероприятий. Инструкция предусматривает запрет на использование личных БПЛА сотрудниками OSHA. В ходе контрольных мероприятий могут использоваться БПЛА OSHA или сторонних поставщиков услуг по применению БПЛА.

Сотрудники OSHA должны попытаться получить согласие работодателя на применение БПЛА, при этом оно необязательно должно быть выполнено в письменной форме. В случае отказа работодателя от применения БПЛА в ходе проверки об этом должно быть доложено региональному менеджеру полетов и руководителю территориального органа. Последний при необходимости может дать распоряжение на получение ордера (судебного разрешения на применение) или же указать на продолжение проверки без применения БПЛА.

После завершения полета сведения, полученные с применением БПЛА, копируются на подходящий носитель, в течение 5 рабочих дней члены команды опрашиваются и составляется отчет, в котором отражаются: результаты применения БПЛА; члены команды, участвовавшие в операции; дата и время полетов; место выполнения операции; воздушное пространство, в котором выполнялись полеты; особенности полета БПЛА (максимальная высота, максимальное расстояние, погодные условия, облачность/туман), скорость ветра и видимость); тип используемого БПЛА; идентификационный номер БПЛА; краткое описание собранной информации; описание лю-

бых инцидентов, связанных с травмами людей или материальным ущербом во время эксплуатации БПЛА.

Региональный менеджер полетов несет ответственность за сохранение в электронном (ИС OSHA) или письменном виде информации о полете. Данная информация включает: имя оператора БПЛА и номер его сертификата; название и регистрационный номер БПЛА; даты рейсов; время рейсов, которое также включает продолжительность каждого рейса; местоположение рейсов, которое также включает маршрут каждого рейса; погодные условия во время полетов; состояние видимости во время полетов; разрешения, полученные от FAA или диспетчеров; лица, участвующие в полете БПЛА.

Довольно распространена ситуация, когда на основании ведомственных нормативных актов БПЛА используются для мониторинга в отношении неопределенного круга лиц, находящихся на конкретной территории. В таком случае БПЛА, как правило, с камерой и (или) датчиками

совершает облет территории по заранее определенному маршруту, в ходе которого оператор выявляет нарушения. Например, данная модель получила распространение в сфере экологического контроля в Бразилии и США.

Кейс 9.4. Экологический контроль, Бразилия

В Бразилии БПЛА централизованно применяется в рамках экологического контроля. Постановлением Бразильского института окружающей среды и возобновляемых природных ресурсов (ИВАМА) № 82 от 12 сентября 2022 года была запланирована закупка беспилотных летательных аппаратов вертикального взлета и посадки, оборудованных многоспектральной камерой, а также курса обучения операторов БПЛА в рамках проекта «Укрепление разведывательной сферы для производства информации об экологических правонарушениях»¹.

Нормативная инструкция ИВАМА № 14 от 1 июля 2024 года² определяет процедуры подготовки, исполнения и мониторинга проекта восстановления деградировавших или измененных природных территорий. Согласно ст. 67 данной инструкции, ИВАМА может в любое время проводить обследования в районах, предназначенных для восстановления окружающей среды, с применением дистанционного зондирования, геообработки, аэрофотоснимков, полученных с БПЛА. Таким образом, в конкретной сфере контрольной деятельности установлена легальная возможность применения БПЛА.

По состоянию на начало 2025 года агентство располагало 163 беспилотными летательными аппаратами, оснащенными высокоточными датчиками, которыми управляла команда из 192 специалистов³.

Помимо ИВАМА беспилотные летательные аппараты также использует Центр управления и эксплуатации Системы защиты Амазонии (Censirat) для выявления незаконного захвата земель, вырубки лесов и выпаса скота, что необходимо для защиты среды обитания коренных народов Амазонии⁴.

- 1 Portaria 82, de 12 de setembro de 2022 // Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139180> (дата обращения: 05.04.2025).
- 2 Instrução Normativa 14, de 01 de julho de 2024 // Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139412> (дата обращения: 05.04.2025).
- 3 Sete novos helicópteros reforçam combate do Ibama contra o desmatamento e crimes na Amazônia // Agrofy [Электрон. ресурс]. URL: <https://news.agrofy.com.br/noticia/206371/sete-novos-helicopteros-reforcam-combate-do-ibama-o-desmatamento-e-crimes-na-amazonia> (дата обращения: 05.09.2025).
- 4 Operação na Terra Indígena Araribóia usa drones para avançar desintrusão // Revista Cenarium [Электрон. ресурс]. URL: <https://revistacenarium.com.br/operacao-na-terra-indigena-arariboia-usa-drones-para-avancar-desintrusao/> (дата обращения: 05.09.2025).

Использование БПЛА для мониторинга в отношении территории (т.е. неопределенного круга лиц) в первую очередь направлено на обнаружение самого факта нарушения. В большинстве случаев для получения дополнительной информации, необходимой для принятия мер реагирования (например, выдача предписания об устранении нарушений или наложение ареста на орудие правонарушений) или для наложения санкций, требуется выход инспектора на место выявленного нарушения.

Говоря о модели ведомственного регулирования использования БПЛА в целом, нужно отметить, что наличие такого регулирования создает правовую определенность. Инспектор, приобщая сведения,

полученные с применением БПЛА, может ссылаться не только на общие нормы о доказательствах, но и на специальные полномочия контрольного органа по применению БПЛА в данном виде контроля. В свою очередь, суды и контролируемые лица могут оценивать законность применения БПЛА в конкретном виде контроля и в конкретной форме.

Подзаконный характер регулирования демонстрирует определенную гибкость. Соответствующие акты могут содержать технические нормы: например, технические требования к БПЛА, к разрешению фото и видеосъемки, к максимальной высоте и скорости полета, к природным условиям, в которых БПЛА может применяться.

9.4. Регулирование применения БПЛА на уровне закона или правительства

Данная модель довольно редко встречается в мировом опыте. Примером может служить экологический контроль в Франции.

Кейс 9.5.

Экологический контроль, Франция

Экологический кодекс Франции (далее — ЭК Франции, кодекс) объединяет положения, установленные законами, ордонансами президента и декретами правительства. Данный кодекс устанавливает строгую процессуальную рамку использования БПЛА.

Согласно ст. L171–5–2 (введена законом)¹ инспекторы вправе проводить проверки с помощью камер и датчиков, установленных на воздушных судах, совершающих полет без лиц на борту и управляемых дистанционным пилотом, захват, запись и передачу изображений, а также физических или химических данных.

Владелец проверяемого объекта, присутствующий в ходе инспекции, должен быть предупрежден об использовании БПЛА. Кодекс устанавливает ряд ограничений по осуществлению записей: (1) камеры могут использоваться только на проверяемых объектах и вблизи них; (2) ведение записи в общественных местах осуществляется таким образом, чтобы не демонстрировать изображения внутренних помещений домов и, в частности, их входов; (3) запрещен анализ изображений с помощью автоматизированных устройств распознавания лиц, а также автоматизированные сверки или связывание собранных персональных данных с другими видами обработки персональных данных.

Кодекс требует, чтобы камеры были оснащены техническими устройствами, гарантирующими целостность собранных таким образом данных.

Согласно ст. R172–10–R172–14 (введены декретом правительства)² руководители департаментов и инспекторы, ответственные за проверки, могут осуществлять в любом месте в рамках своих полномочий по проведению инспекций или расследований обработку данных с камер и датчиков, установленных на воздушных судах, перемеща-

1 Code de l'environnement: Article L171–5–2 // Legifrance [Электрон. ресурс]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000025136598/#LEGISCTA000025141902 (дата обращения: 05.09.2025).

2 Code de l'environnement: Articles R172–10 — R172–14 // Legifrance [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000046809649/2022–12–25> (дата обращения: 05.09.2025).

ющихся без человека на борту и управляемых дистанционным пилотом, для целей выявления нарушения и привлечения к административной ответственности.

Следующая информация и персональные данные могут быть записаны БПЛА:

- 1) изображения, физико-химические данные (расстояния, площади, объемы, температуры, химический состав дыма и выбросов в воздух);
- 2) время и место (или географический район), где были собраны данные;
- 3) ФИО, отдел, личный номер сотрудника, управлявшего БПЛА.

Доступ к сведениям, полученным в ходе применения БПЛА, могут получить: (а) руководитель службы; (б) инспекторы, в чьем производстве находится проверка; (в) лица, уполномоченные на обработку данных руководителем службы. Перечень иных лиц, учреждений и органов, которые имеют право доступа к сведениям, полученным с помощью БПЛА, утверждается приказом министра, ответственного за окружающую среду.

Операции по сбору, изменению, просмотру, передаче и удалению персональных данных, записанных с применением БПЛА, подлежат регистрации, включающей идентификатор автора, дату, время, причину операции.

Информация о полете публикуется на официальном сайте ведомства не менее чем за 48 часов, за исключением чрезвычайных обстоятельств и внезапной проверки. В случае возникновения чрезвычайной ситуации, которая не позволяет предоставить информацию до пролета или проведения внеплановой проверки, соответствующая информация публикуется в кратчайшие сроки.

Как следует из системного толкования Экологического кодекса Франции, строгое процессуальное регулирование применения БПЛА во многом является следствием гипертрофированной защиты персональных данных, полученных во время осуществления контроля.

Вместе с тем примечательно, что ведомственным актом (приказом министра) может быть утвержден перечень иных лиц, учре-

ждений и органов, имеющих право доступа к сведениям, полученным с помощью БПЛА. Таким образом, существует принципиальная возможность межведомственного обмена сведениями, полученными с помощью БПЛА в ходе контрольных мероприятий, что соответствует принципу экономии: собранные данные могут использоваться различными субъектами несколько раз.

9.5. Важные выводы

1. Анализ мирового опыта показывает довольно активное использование беспилотных летательных аппаратов для целей государственного контроля. Это связано со следующими основными преимуществами БПЛА.

Во-первых, данные устройства позволяют проводить осмотры территорий и производственных объектов, отбирать пробы в местах, которые труднодоступны или опасны для нахождения инспекторов (например, на большой высоте, на местах техногенных катастроф, над морскими акваториями или удаленными природными территория-

ями). Во-вторых, проведение осмотра с помощью БПЛА требует значительно меньше времени, чем аналогичный осмотр, проводимый инспектором в пешем порядке или на автомобиле. В-третьих, очень часто осмотр с воздуха гораздо более информативен, чем осмотр с земли¹. В-четвертых, по общему правилу, проведение осмотра с помощью БПЛА фиксируется в качестве видеозаписи, представляющей объективное доказательство нарушений.

Чаще всего БПЛА используются для контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды (включая

1 Drones and EHS Management Part 1: Agency Inspections // EHSvoice. Dakota Software's Blog for EHS and Sustainability Professionals [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.dakotasoft.com/blog/2019/01/03/drones-and-ehs-management-part-1-agency-inspections> (дата обращения: 11.09.2025).

землепользование, лесопользование, рыболовство, эксплуатацию производственных объектов, оказывающих негативное воздействие на природную среду). Однако в мировой практике есть примеры использования БПЛА для контроля в иных сферах: промышленная безопасность, безопасность труда, строительство, пожарная безопасность, санитарно-эпидемиологическое благополучие, безопасность дорожного движения, связь.

2. Можно выделить два основных способа применения БПЛА: (а) децентрализованный (казуальный), т. е. использование БПЛА для конкретного контрольного мероприятия; (б) централизованный на уровне конкретного контрольного ведомства, т. е. осуществление мониторинга определенной территории для выявления нарушений со стороны неопределенного круга лиц, которые осуществляют свою деятельность на такой территории.

В мировой практике наиболее активно БПЛА используются в конкретном контрольном мероприятии. В этом сценарии беспилотный летательный аппарат фактически выполняет роль высокотехнологичного продолжения инспектора, подобно тому как смартфон в последние годы стал универсальным инструментом для фото- и видеofиксации информации в полевых условиях. Другими словами, БПЛА используется преимущественно как усовершенствованная камера, интегрированная в традиционные формы и методы проведения контрольных мероприятий.

При таком подходе каждый инспектор самостоятельно применяет БПЛА для решения локальных задач: осмотр труднодоступных участков объекта, фиксация визуальных признаков нарушений, подтверждение состояния территории или конструкций. Эта модель отличается оперативностью, относительно низкими организационными издержками и легкостью внедрения в существующие процессы, но ее масштаб и аналитические возможности

обычно ограничены возможностями отдельного сотрудника или подразделения, а характер применения остается казуальным.

Примеры использования БПЛА для мониторинга территорий (акваторий) также имеются, однако их меньше. Это связано с тем, что данный подход требует гораздо больше организационных затрат, кадровых и технических ресурсов. Фактически речь идет о создании специального подразделения, которое будет в централизованном режиме проводить мониторинг, автоматизированно (с использованием специального ПО) обрабатывать полученные изображения, выявлять нарушения или признаки возможных нарушений и далее передавать информацию инспекторам для проведения полевого мероприятия или действий по привлечению нарушителя к ответственности.

Вместе с тем такой подход открывает широкие возможности, явно превышающие возможности одного инспектора, проводящего конкретное контрольное мероприятие согласно плану мероприятий или на основании информации о вреде (угрозе вреда), поступившей в контрольный орган.

3. Наличие комплексной и детализированной нормативной базы, охватывающей все аспекты применения БПЛА для целей государственного контроля, пока представляет собой довольно редкое явление. В большинстве стран национальное регулирование по данным вопросам находится в стадии формирования: в настоящее время оно отсутствует либо ограничивается общими положениями.

В то же время есть примеры довольно подробной регламентации использования БПЛА в рамках контрольной деятельности. Такая регламентация может находиться как в законодательных актах, нормативных актах главы государства или правительства (экологический контроль во Франции), так и в ведомственных актах контрольных органов (надзор за безопасностью в сфере труда в США).

9.6. Интересные уроки для России

В России существуют отдельные примеры использования БПЛА контрольными органами. Одним из лидеров является Росреестр, использующий беспилотные авиационные системы с 2018 года. По состоянию на август 2025 года Росреестр и его территориальные органы имеют 126 беспилотных воздушных судов. В 2024 году и первом полугодии 2025 года сотрудниками Росреестра проведено 2547 полетов и обследовано более 142,9 тыс. га земель¹. В Москве существует опыт использования БПЛА контрольными органами для выявления самовольных строений (Госинспекция по недвижимости города Москвы)², а также для контроля в сфере благоустройства (Объединение административно-технических инспекций города Москвы)³.

Однако, несмотря на отдельные примеры, можно утверждать, что в настоящее время в России БПЛА используются для нужд государственного и муниципального контроля (надзора) в ограниченном объеме. Исходя из международного опыта, можно сформулировать следующие предложения по развитию практики использования беспилотных воздушных судов контрольными органами в России:

1. Внедрение БПЛА в сферу государственного и муниципального контроля целесообразно осуществлять централизованно, на уровне конкретного ведомства, обеспечивая регулярное наблюдение за соблюдением обязательных требований, осуществляемое в отношении неопределенного круга лиц на конкретной территории.

Нужно отметить, что модель централизованного наблюдения позволяет объединять данные от нескольких БПЛА, используемых по единому плану, и осуществлять автоматизированную обработку собранных данных. Это позволяет:

- охватывать большие территории (включая промышленные зоны и протяженные линейные объекты) за короткие сроки;
 - систематически оценивать объекты по заданным параметрам (например, для выявления незаконных построек, контроля соблюдения санитарных зон, обнаружения фактов выбросов и сбросов загрязняющих веществ);
 - выявлять массовые нарушения обязательных требований путем сравнительного анализа данных по множеству однородных объектов;
 - формировать объективную, основанную на больших данных картину соблюдения законодательства в отрасли или регионе, что невозможно при децентрализованном применении БПЛА в рамках отдельных контрольных мероприятий.
2. Наиболее перспективные сферы внедрения БПЛА в рамках государственного и муниципального контроля представлены в таблице 9.2.
 3. Оптимальной представляется следующая модель нормативного регулирования. Федеральный закон № 248-ФЗ должен содержать общие положения, допускающие возможность использования БПЛА в рамках контрольных (надзорных) мероприятий, специальных режимов государственного контроля (инспекционный визит, рейдовый осмотр, выездная проверка, наблюдение за соблюдением обязательных требований, выездное обследование, постоянный контроль, постоянный рейд).

Полномочия по утверждению Правил использования БПЛА могут быть делегированы правительству Российской Федерации либо Минэкономразвития России (совмес-

1 Правительство законодательно закрепило возможность использования Росреестром беспилотников для проведения госземнадзора // Росреестр [Электрон. ресурс]. URL: [https://rosreestr.gov.ru/press/archive/pravitelstvo-zakonodatelno-zakrepilo-vozmozhnost-ispolzovaniya-rosreestrom-bespilotnikov-dlya-proved/?ysclid=mffabtxqtf366647534](https://rosreestr.gov.ru/press/archive/pravitelstvo-zakonodatelno-zakrepilo-vozmozhnost-ispolzovaniya-rosreestrom-bespilotnikov-dlya-proved/) (дата обращения: 11.09.2025).

2 В Москве находить незаконные постройки будут по снимкам со спутников // Российская газета [Электрон. ресурс]. URL: <https://rg.ru/2022/10/15/reg-cfo/v-moskve-nahodit-nezakonnye-postrojki-budut-po-snimkam-so-sputnikov.html> (дата обращения: 11.09.2025).

3 Беспилотный летательный аппарат помогает в работе инспекторам ОАТИ // Официальный сайт Мэра и Правительства Москвы [Электрон. ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/news/item/65944073/> (дата обращения: 11.09.2025).

Таблица 9.2.

Перспективные сферы внедрения БПЛА в рамках
государственного и муниципального контроля

Вид объекта	Сфера	Вид контроля	Направление использования БПЛА	
			Мероприятия в отношении конкретных лиц	Мониторинг территорий (неопр. круг лиц)
Природные ресурсы	Охрана окружающей среды	Экологический контроль (федеральный, региональный)	√	√
		Контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий (федеральный, региональный, муниципальный)	√	√
	Землепользование	Земельный контроль (федеральный, муниципальный)	√	√
	Лесопользование	Лесной контроль (федеральный, муниципальный)	√	√
		Надзор в сфере оборота древесины (федеральный)	√	√
	Недропользование	Геологический контроль (федеральный, региональный)	√	√
	Пользование животным миром	Охотничий контроль (федеральный)	√	√
		Контроль в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов (федеральный)	√	√
Населенные пункты, транспортная инфраструктура	Строительство	Строительный надзор (федеральный, региональный)	√	
	Населенные пункты	Жилищный надзор/контроль (региональный, муниципальный)	√	√
		Контроль в сфере благоустройства (муниципальный)	√	√
	Пути сообщения, транспортные средства	Контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве (федеральный, региональный, муниципальный)	√	√
Промышленные предприятия	Промышленная безопасность	Надзор в области промышленной безопасности (федеральный)	√	
		Надзор в области безопасности гидротехнических сооружений (федеральный)	√	
		Энергетический надзор (федеральный)	√	
	Безопасность труда	Контроль за соблюдением трудового законодательства (федеральный)	√	

Источник: составлено авторами.

тно с Росавиацией). В числе прочего данные правила должны включать:

- а) требования к операторам и оборудованию: оператором БПЛА является должностное лицо контрольного органа или специалист (ст. 34 Федерального закона № 248-ФЗ), прошедший обучение управлению БПЛА в форме дополнительного профессионального образования. Контрольные органы могут использовать БПЛА массой до 30 кг с обязательной функцией записи метаданных (координаты, время, высота);
 - б) процедура полета: применение БПЛА должно быть согласовано руководителем (заместителем руководителя) территориального органа КНО. Полеты не могут производиться над объектами критической инфраструктуры и в зонах аэропортов;
 - в) фиксация и обработка данных: фото- и видеоматериалы, полученные с использованием БПЛА, сохраняются на оптический диск DVD с цифровой подписью оператора. Контрольный орган ведет электронный реестр всех запусков с указанием цели применения БПЛА, номера КНМ (при наличии), оператора, модели и серийного номера БПЛА, серийного номера носителя данных, времени и маршрута полета с указанием координат контрольных точек движения, ФИО оператора и инспектора (при наличии). В акте контрольного (надзорного) мероприятия отражается факт применения БПЛА с описанием целей, времени и маршрута полета, а также нарушений, выявленных именно в ходе применения БПЛА;
 - г) гарантии прав контролируемых лиц: если БПЛА используется в рамках контрольного мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, то такое лицо уведомляется о применении БПЛА в момент начала мероприятия. В этом случае представитель контролируемого лица имеет право находиться вместе с оператором БПЛА. В ходе ознакомления с результатами контрольного (надзорного) мероприятия контролируемое лицо вправе предоставить собственный оптический диск для получения копии данных, полученных с применением БПЛА.
4. Если контрольный орган планирует использовать БПЛА для осуществле-

ния централизованного наблюдения за соблюдением обязательных требований, то в зависимости от штатной численности контрольного органа, его бюджета и количества объектов контроля такое централизованное наблюдение может быть организовано двумя способами: (а) создание собственного подразделения, ответственного за эксплуатацию БПЛА; (б) использование инфраструктуры коллективного пользования.

Если компетенция контрольного органа распространяется на большое количество объектов контроля или обширные территории, а сам контрольный орган имеет достаточную численность и финансовые ресурсы, то он может создать специализированные внутренние подразделения, использующие БПЛА. Такие подразделения должны выполнять функции:

- а) центра управления полетами, ответственного за системное планирование, распределение ресурсов (техники и операторов), непосредственное выполнение полетов и обеспечение их безопасности;
- б) центра обработки и анализа данных, ответственного за обработку (в том числе с использованием алгоритмов компьютерного зрения) и интерпретацию массивов данных (фото, видео, сенсорные показания), полученных от парка БПЛА.

В зависимости от масштаба контрольной деятельности конкретного органа такие подразделения могут создаваться только на уровне центрального аппарата, в отдельных территориальных органах (например, в административных центрах федеральных округов) или в каждом территориальном органе.

Если количество подведомственных объектов контроля невелико или сам контрольный орган не имеет достаточной численности и финансовых ресурсов для организации собственных подразделений, то для таких контрольных органов могут быть созданы совместные центры управления полетами.

Организационные модели могут быть различными: например, такие центры могут находиться в составе федерального государственного учреждения или иной организации (например, публично-правовой компании и АНО), специально создан-

ной для обслуживания федеральных контрольных органов, либо быть созданы субъектами Российской Федерации для обслуживания региональных и муниципальных контрольных органов.

Такие совместные центры должны иметь собственный парк БПЛА и совершать мониторинговые облеты территории по годовым (квартальным) планам или срочным

заявкам контрольных органов. Полученные данные могут храниться в специальной информационной системе, доступ к которой имеют все обслуживаемые органы. Кроме того, совместные центры могут предоставлять БПЛА и их операторов контрольным органам для проведения контрольных мероприятий в отношении конкретных лиц.

Приложение

Источники данных по сферам применения БПЛА в контрольно-надзорной деятельности

1. 事发南桥！有人竟然在违法，被无人机“看”的清清楚楚！ [Инцидент произошел в Наньцяо! Кто-то действительно нарушает закон, и беспилотник отчетливо «видит» его!] // WeChat. URL: https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI3NTA3MTA2OA==&mid=2653571146&idx=3&sn=cb63173c2f882f3d27e6887d52eb4b3b&chksm=f1cf962e69b0ff12e5e307b30cd076182118c00678843ab054998cc83e0ed45147acbe344bb5&scene=27 (дата обращения: 09.06.2025).
2. 赣县区应急管理局创新执法手段——开展无人机协助执法检查 [Инновационные методы правоохранительной деятельности окружного бюро по чрезвычайным ситуациям Ганьсянь — Использование беспилотных летательных аппаратов для оказания помощи в проверках правоохранительных органов] // 中国政府网站 [Сайт Правительства Китая]. URL: <http://www.ganxian.gov.cn/gxqxgk/gztjrnvp/202308/5a3588afe07f41ba9ab42952e783b0db.shtml> (дата обращения: 09.06.2025).
3. 电力监控系统安全防护规定（2024年11月25日经国家发展改革委第18次委务会议审议通过 2024年11月25日国家发展改革委令 第27号公布 自2025年1月1日起施行） [Правила безопасности и защиты системы контроля энергопотребления (утв. 18-м заседанием Комитета Национальной комиссии по развитию и реформам 25.11.2024)] // 中国政府网站 [Сайт Правительства Китая]. URL: https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11806/202501/content_6999383.html (дата обращения: 09.06.2025).
4. 污染源自动监控设施现场监督检查办法（2012年2月1日环境保护部令 第19号公布 自2012年4月1日起施行） [Меры по надзору на месте и инспекции средств автоматического мониторинга источников загрязнения (утв. приказом Министерства охраны окружающей среды № 19 от 01.02.2012)] // 中国政府网站 [Сайт Правительства Китая]. URL: https://www.mee.gov.cn/gzk/gz/202112/t20211210_963743.shtml (дата обращения: 09.06.2025).
5. 国家安全生产监督管理总局令 第73号 [Приказ Государственного управления производственного надзора и администрирования национальной безопасности № 73 от 28.02.2015] // 中国政府网站 [Сайт Правительства Китая]. URL: https://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2864064.htm (дата обращения: 09.06.2025).
6. 无人驾驶航空器飞行管理暂行条例 [Приказ Центральной военной комиссии Госсовета Китая № 2 от 31.05.2023 «Временные правила управления полетами беспилотных летательных аппаратов»] // 中国政府网站 [Сайт Правительства Китая]. URL: https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6888800.htm (дата обращения: 09.06.2025).
7. 无人机赋能矿山安全隐患排查 [Беспилотный летательный аппарат расширяет возможности для выявления скрытых нарушений в сфере безопасности шахт] // Hunan Today. URL: <https://www.hunantoday.cn/news/xhn/202504/28498042.html> (дата обращения: 09.06.2025).
8. 中华人民共和国大气污染防治法 [Закон КНР «О предотвращении загрязнения воздуха и борьбе с ним» 1987 года (с поправками 1995, 2000, 2015 и 2018 годов)] // 中国政府网站 [Сайт Правительства Китая]. URL: https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/fl/201811/t20181113_673567.shtml (дата обращения: 05.04.2025).
9. 入河（海）排污口排查整治 无人机遥感航测技术规范 [Исследование и рекультивация сбросов сточных вод в реку (море). Технические характеристики БПЛА с функцией дистанционного зондирования земли для аэрофотосъемки] // 中国政府网站

[Сайт Правительства Китая]. URL: <https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/other/qt/202112/W020211230522176605085.pdf> (дата обращения: 05.04.2025).

10. OSHA's use of Unmanned Aircraft Systems in Inspections [Письмо OSHA от 18.05.2018 «Использование OSHA беспилотных авиационных систем при проведении инспекций»] // Official website of the U. S. Government [Сайт Правительства США]. URL: <https://www.osha.gov/memos/2018-05-18/oshas-use-unmanned-aircraft-systems-inspections> (дата обращения: 01.04.2025).
11. Portaria Anatel nº 2843, de 25 de julho de 2024 [Постановление Anatel № 2843 от 25.07.2024] // Portal gov.br [Сайт правительства Бразилии]. URL: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/component/content/article/46-instrucoes-de-fiscalizacao/1971-portaria-2843> (дата обращения: 05.04.2025).
12. UK ranks fourth globally for traffic enforcement cameras [4-е глобальное исследование камер контроля скорости в Великобритании] // Motor1. URL: <https://www.motor1.com/news/725618/speed-cameras-global-survey-uk-fourth/> (дата обращения: 05.04.2025).
13. Portaria Instituto Brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis [Постановление Бразильского института окружающей среды и возобновляемых природных ресурсов] // Portal gov.br [Сайт Правительства Бразилии]. URL: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=139180> (дата обращения: 05.04.2025).
14. Online Monitoring of Pollution [Онлайн-мониторинг загрязнения] // Press Information Bureau Government of India [Сайт пресс-службы Правительства Индии]. URL: <https://pib.gov.in/Pressreleaseshare.aspx?PRID=1813174#:~:text=From%20these%20OCEMS%2C%20real,be%20taken%20by%20concerned%20SPCB%2FPCC> (дата обращения: 10.05.2025).
15. Code de l'environnement [Экологический кодекс Франции] // Le site officiel du Gouvernement [Сайт Правительства Франции]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_1c/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006108631/#LEGISCTA000006108631 (дата обращения: 05.04.2025).
16. Oak Ridge Employs Drone Technology for Safer Inspections [В Ок-Ридже используют дроны для более безопасных проверок] // Official website of the U. S. Government [Сайт Правительства США]. URL: <https://www.energy.gov/em/articles/oak-ridge-employs-drone-technology-safer-inspections> (дата обращения: 30.08.2025).
17. AGERSA — Use of Drones in Sanitation Inspection [AGERSA — использование дронов для санитарной инспекции] // OECD Observatory of Public Sector Innovation. URL: <https://oecd-opsi.org/innovations/agersa-use-of-drones-in-sanitation-inspection/> (дата обращения: 30.08.2025).
18. Roofing Inspection Drones [Дроны для осмотра кровли] // Website for the UK government [Сайт Правительства Великобритании]. URL: <https://ai.gov.uk/knowledge-hub/use-cases/roofing-inspection-drones/> (дата обращения: 30.08.2025).
19. From Ambition to Action: Insights into drone use by Local Government in England [Использование дронов местными органами власти в Англии: от амбиций к действиям] // University of Reading. URL: https://research.reading.ac.uk/drone-geographies/wp-content/uploads/sites/271/2025/06/Drone_Ambition_to_Action_Final.pdf (дата обращения: 31.08.2025).

Об авторах¹

Абузярова Ирина Анатольевна — ответственный секретарь Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, директор Департамента по работе с органами государственной власти в сфере промышленности и торговли ООО УК «Металлоинвест».

Алимпеев Даниил Романович — главный эксперт Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Казикаев Валерий Джекович — к. т. н., российский предприниматель, общественный деятель, председатель совета директоров ООО «Удоканская медь», член Бюро Правления РСПП, председатель Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности.

Кнутов Александр Владимирович — старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Ломако Анастасия Андреевна — эксперт Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Мелик-Оганджян Александр Феликсович — эксперт Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Плаксин Сергей Михайлович — к. э. н., заместитель директора Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Скляр Валерия Дмитриевна — аналитик Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Чаплинский Александр Владимирович — к. ю. н., старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доцент факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Шабала Юлия Игоревна — заместитель председателя Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, заместитель генерального директора по взаимодействию с органами государственной власти ООО УК «Металлоинвест».

¹ Авторы благодарят Кашанина Андрея Васильевича, к. ю. н., заместителя директора Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», за ценные замечания по содержанию доклада.

Научное издание

Абузярова И. А., Алимпеев Д. Р., Казикаев В. Д., Кнутов А. В., Ломако А. А.,
Мелик-Оганджян А. Ф., Плаксин С. М., Скляр В. Д., Чаплинский А. В., Шабала Ю. И.

**Контрольно-надзорная
и разрешительная деятельность в Российской Федерации**

**Мировой опыт применения механизмов
контрольно-надзорной деятельности**

Аналитический доклад — 2025

Корректор А. В. Заиченко
Компьютерная верстка: А. Г. Закиров
Дизайн обложки: И. Н. Ершов

Подписано в печать 01.02.2026.
Формат 60x90 1/8. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 23. Тираж 200 экз. Изд. № 3059

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 495 772-95-90, доб. 15285

Отпечатано в ООО «РПК «АртКом»
www.artkom-ra.ru

ИЗДАНИЯ ДОКЛАДА ЗА ПРЕДЫДУЩИЕ ГОДЫ



Скачать доклады
за предыдущие года

Аналитический доклад 2025
Москва, 2026

www.goskontrol-rspp.ru

