

ОЦЕНКА И КОРРЕКТИРОВКА ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ КОНТРОЛЬНЫХ И НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ: ИНДЕКС АДМИНИСТРАТИВНОГО ДАВЛЕНИЯ

Алехнович А.О., Анучин Л.Л.¹

Аннотация

В статье представлен новый, основанный на объективных данных рабочий инструмент оценки и корректировки правоприменительной практики контрольных и надзорных органов – Индекс административного давления (далее – Индекс). С его помощью, опираясь на данные официальной государственной статистики, оцениваются: доля организаций, подвергнутых проверкам; суровость наказаний – доля предупреждений и штрафов от числа наказаний, наложенных по итогам проверок, доля штрафов, наложенных без проведения плановых и внеплановых проверок; также рассчитываются суммы штрафов, наложенных соответствующими органами контроля и надзора. Оценка показателей Индекса проводится как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. В настоящее время применение Индекса позволяет анализировать работу ведомств, осуществляющих наиболее массовые виды контроля и надзора: Роспотребнадзора, МЧС России, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Россельхознадзора, Роструда и жилищных инспекций. Отработка показателей Индекса в 2019 и 2020 гг. совместно с контрольными и надзорными органами, прокуратурой и региональными властями позволила сделать вывод о значительных отличиях в правоприменительной практике территориальных управлений внутри каждого из ведомств, связанных в том числе с нарушениями должностными лицами этих управлений действующего регулирования.

Отработка Индекса показала, что создан принципиально новый инструмент, давший новые ориентиры для уполномоченных по защите прав предпринимателей и заинтересованных органов власти для снижения административного давления.

¹ Алехнович Анастасия Олеговна – директор Института экономики роста им. П.А. Столыпина, руководитель Экспертного центра при Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Адрес: Москва, Краснопресненская наб., 12, стр. 3, офис 801. E-mail: alekhnovich@gmail.com; ORCID: 0000-0002-2868-2774

Анучин Леонид Леонидович – советник Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, первый заместитель директора, Институт экономики роста им. П.А. Столыпина. Адрес: Москва, Краснопресненская наб., 12, стр. 3, офис 801. E-mail: anuchin.leonid@gmail.com; ORCID: 0000-0002-3708-2826

Ключевые слова: административное давление; административная нагрузка; индекс административного давления; уполномоченные по защите прав предпринимателей; государственный контроль; государственный надзор; развитие малого и среднего бизнеса; деловой климат; инвестиции.

Введение

Исключение избыточного административного давления – общепризнанный инструмент создания среды для развития предпринимательства (например, OECD, 2019; European commission, 2007). Среди факторов снижения избыточного административного давления указываются снижение числа и оптимизация механизмов взаимодействия между государством и предприятиями – исключение избыточных проверок, введение саморегулирования, страхования ответственности, стимулирование профилактики и предупреждения и др. (Blanc, 2016).

Одним из критерии оценки избыточности административного давления является оценка эффективности контроля и надзора², учитывающая как интенсивность (количество контрольных и надзорных мероприятий, проводимых в отношении предприятий), так и удельные расходы бизнеса (трудозатраты и иные расходы, в том числе и неформальные платежи, связанные с проведением таких мероприятий) (Южаков, Добролюбова и др., 2020).

Глава Государства и Правительство неоднократно давали поручения по снижению административного давления³: например, по реализации современного риск-ориентированного подхода к организации проверок, повышению эффективности профилактики и предупреждения, предоставлению надзорных каникул.

Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам определил в том числе следующие базовые подходы к способам и формам достижения целей по повышению защищенности граждан и организаций по контролируемым видам рисков, а также по снижению издержек бизнеса и бюджетных затрат, связанных с контрольной и надзорной деятельностью:

- внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;
- внедрение системы предупреждения, мониторинга и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности (Правительство Российской Федерации, 2016).

² В связи с тем, что в различных нормативных правовых актах и литературе сформировались несколько подходов к термину «контроль и надзор», написание «контрольно-надзорный», «контроль (надзор)» «контроль и надзор» соответствует написанию из соответствующих цитируемых источников.

³ Например: Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию. 2014. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182/print>; Поручения по итогам рабочего совещания в Правительстве о системе государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций. Правительство Российской Федерации. 2014. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/15343/>



Одним из ключевых показателей по направлению «Реформа контрольной и надзорной деятельности» Советом определено снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, не менее чем на 20% к 2018 г. и не менее чем на 50% к 2024 г. (аналитический показатель).

Необходимо отметить, что среди ключевых показателей эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁴ отражены показатели, характеризующие развитие предпринимательства на территории субъекта Российской Федерации: количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики, численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, производительность труда в базовых несырьевых отраслях экономики и иные. Указанные положения также являются стимулом для руководителей субъектов Российской Федерации проявлять активную позицию в снижении административного давления на территории региона.

С 2015 г. законодательством предусмотрено применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора), в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушения предусмотрена замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением⁵. За последние годы расширен список мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований. Были реализованы надзорные каникулы для малого и среднего бизнеса⁶.

В результате комплекса мероприятий число проверок, по данным мониторинга контрольно-надзорной деятельности Минэкономразвития России, снизилось с 2014 по 2019 гг. на 41%, по ряду ведомств выросло число предупреждений, создана значительная система профилактики и предупреждений нарушений.

Об опыте оценки административной нагрузки

Современный подход определяет административную нагрузку через стоимость «информационных обязательств»: обязанностей по сбору и подготовке информации, с последующей передачей ее либо государственному органу, либо третьей стороне. В качестве дополнительного критерия указывается, что от этого обязательства бизнес не может отказаться, не вступив в конфликт с законом (EU, 2004).

Модель SCM (Standard cost manual), разработанная для ОЭСР, выделяет отдельную категорию издержек – «затраты на соблюдение нормативных требований», включающую все затраты предприятия на соблюдение нор-

⁴ Утверждены указом Президента Российской Федерации от 25.04.2019 N 193.

⁵ Федеральный закон от 03.07.2016 N 316-ФЗ.

⁶ Федеральный закон от 03.07.2016 N 277-ФЗ.

мативных требований, за исключением прямых финансовых затрат на ведение хозяйственной деятельности и долгосрочных структурных инвестиций. Модель разделяет эти затраты на «существенные затраты на соблюдение нормативных требований» и «административные расходы». При этом под административной нагрузкой понимаются административные расходы, понесенные на административные действия, которые бизнес не стал бы совершать, если бы это не было требованием регулирования. Достоинством модели стала ее практическая ориентированность – для каждого действия рассчитывается его стоимость в реальном выражении как для отдельной компании, так и для страны в целом.

Одним из ключевых результатов реализации модели становится «упрощение» регулирования и комплаенса – исключение избыточной / необоснованной нагрузки через deregulирование, консолидацию, рационализацию, а также прямое снижение нагрузки (упрощение форм, увеличение интервалов между взаимодействиями и др.) (SCM-Network, 2006).

Необходимо отметить, что реализация государствами моделей SCM, как правило, признается государственной задачей с соответствующим выделением временных и финансовых ресурсов.

Подходы в российской литературе в основном ориентированы на анализ опыта реализации SCM-моделей. Так, в работах О.М. Шестоперова и др. (2014; 2016) административная нагрузка (*administrative burden*, в материалах переведено как «административные барьеры») рассматривается как вид административных издержек (*administrative costs*), которые бизнес осуществляет только из-за наличия требований на их выполнение.

В других работах «административная нагрузка», «издержки бизнеса на преодоление административных барьеров» также употребляются как в целом синонимичные термины; отмечается, что в целом отсутствуют регулярные индикаторы административной нагрузки на бизнес (см., например, Дмитриева и др., 2016).

Н.В. Дмитриева и др. (2018) указывают, что административные издержки являются видом трансакционных издержек, относя к ним (1) расходы, непосредственно связанные со сбором данных, заполнением, расчетом и проверкой значений показателей в формах отчетности, и (2) косвенные издержки, обусловленные необходимостью проведения подготовительных и обеспечивающих работ, не связанных с заполнением форм отчетности.

В работах Е.И. Добролюбовой и В.Н. Южакова (2017) для оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности используется понятие «административная нагрузка в связи с проведением государственного контроля (надзора)». Исследователи предлагают относить к административной нагрузке административные издержки, связанные с проведением проверок, а также судебные и иные издержки, понесенные хозяйствующими субъектами в связи с оспариванием решений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

За последние годы реализованы несколько систем мониторинга эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности, оценки уровня административного давления.



Так, Правительством Российской Федерации утверждены ключевые показатели результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов власти для реализации постоянного мониторинга ведомствами⁷.

Проектным офисом по реализации реформы контрольной и надзорной деятельности в рамках оценки уровня «административной нагрузки», предусмотренного приоритетной программой «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в 2017 и 2018 гг., также проводился мониторинг административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Мониторинг был основан на опросных данных: в 2018 г. были опрошены 8638 представителей бизнеса из 85 субъектов Российской Федерации, в 2017 г. – 10 346 предпринимателей (Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2018). Мониторинг предусматривает балльную оценку расчетов «административной нагрузки» (2017 г. – 56,1 балла, 2018 г. – 54,2 балла). Однако в рамках мониторинга не сформулировано понятие административной нагрузки; трактовку понятия оставили на усмотрение респондентов опроса (например, вопросы 3 и 4 Анкеты)⁸.

Аналогичная работа проводится в рамках Национального инвестиционного рейтинга (рейтинг АСИ, далее – Рейтинг), который включает показатель Б2 «Административное давление на бизнес». Показатель оценивается путем опроса предпринимателей из общей генеральной совокупности (базовая выборка – механически собранная выборка из 300 респондентов на субъект Российской Федерации).

В рамках показателя Б2 на основе опросных данных «генеральной совокупности» предпринимателей рассчитывается:

- количество запрошенных дополнительных документов (не подлежащих обязательному предоставлению по закону) у предприятия в год;
- среднее количество контрольно-надзорных мероприятий (проверок, административных расследований, допросов, опросов и других юридически значимых мер) в год на одного предпринимателя;
- доля компаний, столкнувшихся с давлением со стороны органов власти или естественных монополий (компании, указавшие в рамках опроса факты коррупции со стороны правоохранительных органов, иных контрольно-надзорных органов и др.).

Показатель Б2 Рейтинга ориентирован на данные опросов, что позволяет использовать проектным офисам организационные подходы: внедрение методов проектного управления, автоматизации КНД, продвижение участия уполномоченных по защите прав предпринимателей в проверках (возможные меры перечислены в Сборниках лучших региональныхправленческих практик в сфере повышения инвестиционной привлекательности) (АСИ, 2018).

В рамках Ежегодного доклада Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей также проводится социологический опрос «Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 г. N 788-р.

⁸ Методика утверждена Протоколом заседания проектного комитета от 19 июля 2017 г. N 50(8).

Федерации» (проводится ФСО Российской Федерации, объем выборки приведен в таблице ниже).

В период 2015–2017 гг. эти опросы относили к административной нагрузке: *налоги и иные обязательные платежи государству; затраты на подключение к коммунальным, а также ограниченным ресурсам; на содержание избыточного непроизводительного оборудования, помещений и персонала; на составление налоговой, кадровой и технической отчетности; на получение разрешений/согласований; на проведение проверок.*

После корректировки методики в 2018 г. понятие административной нагрузки было изменено, в частности, отдельно были выделены вопросы о налогах и иных обязательных платежах государству, затратах на подключение к коммунальным, а также ограниченным ресурсам. Таким образом, в опросах 2018–2020 гг. под административной нагрузкой в анкетах понимались исключительно затраты на соблюдение обязательных требований, на получение разрешений/согласований/лицензий; на проверочные мероприятия (см. табл. 1–2).

Таблица 1
Распределение ответов на вопрос: «Как изменилась административная нагрузка на ваш бизнес?»

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Увеличилась, %	51,8	53	56,1	42,8	47,1	42,7
Не изменилась, %	43,5	42	38,7	40,7	38,1	42,0
Уменьшилась, %	4,7	5	5,1	9,0	5,8	5,7
Затрудняюсь ответить, %*	н/д	н/д	н/д	7,5	9,0	9,6
Всего опрошено, человек:	4 149	1991	2 212	2 787	2 731	7 733

Источник: Составлена авторами по результатам проведенного исследования.

* Ответ «Затрудняюсь ответить» не был предусмотрен опросами в 2015–2017 гг.

Таблица 2
Распределение ответов на вопрос: «Оцените объем общей административной нагрузки на ваш бизнес»

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<3% от выручки, %	7,0	7,1	5,8	19,2	14,2	14,1
От 3 до 5%, %	12,3	12,2	10,8	18,2	16,5	21,1
От 5 до 10%, %	19,2	22,5	18,7	19,6	21,1	20,5
От 10 до 20%, %	26,3	26,6	25,4	16,2	16,6	14,1
Более 20%, %	35,2	31,7	39,3	10,4	12,0	10,1
Затрудняюсь ответить, %*	н/д	н/д	н/д	16,5	19,6	19,5
Всего опрошено, человек:	4 149	1991	2 212	2 787	2 731	7 733

Источник: Составлена авторами по результатам проведенного исследования.

* Ответ «Затрудняюсь ответить» не был предусмотрен опросами в 2015–2017 гг.



Среди ключевых проблем в сфере административного давления Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей отмечает, в частности, что:

1. Количество проверок снижается, но при этом их общее число и общий размер наложенных административных штрафов на предпринимателей продолжают расти.
2. Большинство ведомств не смогли внедрить «предупреждение как первое наказание».
3. Проверки замещаются иными формами контроля и надзора («рейды», «контрольные закупки», возбуждение дел «по-КоАП»), при этом государственная статистика не ведет системного учета таких форм и не оценивает их влияние на предпринимательский климат.

Так, например, по данным Уполномоченного, число плановых и внеплановых проверок с 2015 г. по 2019 г. снизилось с 2,4 млн до 1,7 млн (1-контроль), в то время как число юридических лиц, привлеченных к административной ответственности, напротив, выросло в указанный период с 400 тыс. до более 1 млн организаций (объединенные данные формы Росстата 1-АЭ «Административные правонарушения в сфере экономики» и формы 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»).

Справедливо утверждение, что задача контроля и надзора состоит не в выявлении наибольшего числа нарушений, а в наиболее эффективном предотвращении вреда, и в этом интересы и бизнеса, и государства, и общества совпадают (Южаков, Добролюбова и др., 2020). При этом представляется, что перекос в пользу фискального подхода недопустим.

Индекс административного давления: подход, проблемы и достоинства

Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей совместно с Институтом экономики роста им. П.А. Столыпина в 2018 г. была предложена методика расчета уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, состоящая из трех блоков.

Блок 1 (Расчетный показатель) – административное давление, возникающее в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий, привлечением предприятий к административной ответственности (проверки, рейды, мониторинги, контрольные закупки, возбужденные дела об административных правонарушениях, неформальные платежи и др.).

Блок 2 (Расчетный показатель) – издержки на получение конкретных государственных услуг, согласований и разрешений (общее число, сроки и стоимость лабораторных испытаний, исследований, экспертиз, подготовка необходимых проектов, неформальные платежи «за ускорение»).

Блок 3 (Индикативный показатель) – оценка издержек на соблюдение обязательных требований и прохождение контрольных и надзорных мероприятий для «типовых» предприятий в соответствующих сферах (на-

пример: парикмахерская, продуктовый магазин, животноводческая ферма, котельная, лесопилка, завод по переработке молочной продукции, пекарня, рыболовецкое судно) (Индекс «Административное давление – 2019», 2019).

Отмечалось, что оценку уровня административной нагрузки целесообразно осуществлять, исходя из конкретных видов контроля и надзора, отдельных сфер компетенции органов власти, а не в разрезе ведомств как административных структур.

В настоящей статье представлен подход к практической реализации «блока 1» методики оценки административной нагрузки – Индекс административного давления. Индекс административного давления выведен, исходя из опыта расчета числа и качества взаимодействий органов контроля и надзора с организациями и физическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность. Это рабочий инструмент оценки административного давления со стороны контрольных и надзорных органов на подконтрольные (поднадзорные) организации. Индекс предоставляет возможность отработки результатов оценки на уровне субъектов Федерации с целью апробации подходов к оценке обоснованности и (или) избыточности такого давления. В рамках настоящего исследования оценивается регулярность, обоснованность и последствия взаимодействий контрольных и надзорных органов с организациями и индивидуальными предпринимателями.

Данные Индекса, объединенные с данными о длительности контрольных и надзорных мероприятий, могут быть в дальнейшем использованы и для финансовой оценки административных издержек субъектов предпринимательской деятельности – в том числе в разрезе видов предпринимательской деятельности, видов контроля и надзора, как на федеральном, так и на субъектов и муниципальном уровнях.

Индекс административного давления разработан Институтом экономики роста им. П.А. Столыпина в 2019 г. Исходя из практики работы уполномоченных по защите прав предпринимателей, а также из наиболее массовых видов контроля и надзора, в рамках Индекса рассматриваются контрольная и надзорная деятельность Роспотребнадзора, МЧС России, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Россельхознадзора, Роструда и жилищных инспекций (кроме проверок, связанных с получением и продлением лицензий), а также практика привлечения предпринимателей и их сотрудников к административной ответственности.

Индекс административного давления был впервые представлен в рамках Ежегодного доклада Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в мае 2019 г. В соответствии с поручением Главы Государства Пр-923 от 22 мая 2019 г. Индекс был совместно отработан Правительством Российской Федерации и Генеральной прокуратурой Российской Федерации. При отработке Индекса были проведены совместные совещания прокуроров субъектов Российской Федерации с уполномоченными по защите прав предпринимателей с приглашением руководителей территориальных управлений контрольных и надзорных

органов, заместителей высших должностных лиц субъектов, предпринимательского сообщества.

Аналогичная работа велась почти во всех субъектах Российской Федерации, в том числе и по итогам представления Индекса в 2020 г. В 2020 г. Индекс также отработан совместно с полномочным представительством Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

В Индекс включены три основных показателя:

(P1) – доля предупреждений от общего числа наказаний = «количество предупреждений, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (1-контроль) / «количество постановлений о назначении административного наказания, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (1-контроль).

Данный показатель позволяет оценить ситуацию с применением предупреждений органами контроля и надзора по итогам проверочных мероприятий. В частности, в рамках отработки показателя на уровне субъектов Федерации анализируется применение ст. 4.1.1 КоАП РФ «Замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением», предусматривающей вынесение предупреждения как первого наказания.

Например, было выявлено, что на территории г. Москвы практически все контрольные и надзорные органы, несмотря на более высокую концентрацию бизнеса, применяют предупреждения реже, чем в среднем по России. Например, Роспотребнадзор в 2019 г. вынес 11,2% наказаний по итогам проверок, до начала отработки Индекса в 2018 г. – 3%, при том что в среднем по Российской Федерации в 2020 г. назначено 15,1% предупреждений. Для сравнения, в Республике Карелия из наказаний, наложенных по итогам проверок, вынесено 35,4% предупреждений (доля в три раза выше, чем в г. Москве).

В практике МЧС России в 2019 г. доля предупреждений по итогам проверок составила 53,7%, в Псковской области и Республике Удмуртия – 83%, в то время как ТУ МЧС по г. Москве вынесло предупреждений в два раза меньше – 39%.

Указанная ситуация может свидетельствовать об общем фискальном уклоне при назначении наказаний в некоторых субъектах Федерации, а также о некорректной практике назначения наказаний: например, при отработке Индекса подтверждены многочисленные факты уклонения должностных лиц органов КНД от применения статьи 4.1.1 КоАП РФ, факты назначения административных штрафов за малозначительные нарушения и др.

(P2) – доля организаций и ИП, подвергнутых контролю и надзору = «общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились плановые, внеплановые проверки» (1-контроль) / «общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору) по стороны контролирующего органа» (1-контроль).

Для примера, в Тюменской области, по данным Роспотребнадзора, в 2019 г. было проверено 13,9% подконтрольных (поднадзорных) организаций, в Удмуртской Республике – 14,7%, а в субъектах федерации – «анти-лидерах» по показателю – Новосибирской области было проверено 61,5% подконтрольных (поднадзорных) организаций, в Брянской области – 41,1%. При этом отработка Индекса и анализ данных не показали корреляции с объективными факторами (например, доля проверок «по поручениям» от числа проведенных в Новосибирской области составила 30%, а в Тюменской области – 51,3%).

Аналогичная практика выявлена и для иных органов контроля и надзора. Например, по данным Роструда, в Краснодарском крае проверено 0,4% подконтрольных (поднадзорных) предприятий, в г. Москве – 0,5%, в то время как в Псковской области проверено 6,6%, в Липецкой области – 6,2% предприятий.

Таким образом, значения показателей на уровне субъектов федерации иногда в несколько раз отличаются от средних по Российской Федерации значений. И несмотря на то, что значения показателей в целом для Российской Федерации создают впечатление благополучных (например, Плаксин, Семенов, 2015), на уровне отдельных субъектов федерации имеются явные проблемы с многолетним «тотальным» подходом к организации проверок подконтрольных (поднадзорных) предприятий.

В рамках отработки Индекса анализируется практика проведения проверок – в частности, проверок, осуществленных без оснований, на основании анонимных обращений и т.п., корректируется практика составления планов проведения проверок, учитываются недостатки присвоения категорий рисков подконтрольными (поднадзорными) предприятиями и пр.

(Р3) – доля штрафов, наложенных без проведения проверок, от общего числа штрафов, наложенных ФОИВ и судами = 1 – «количество административных штрафов, наложенных контролирующим органом на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (1-контроль) / «наложено административных штрафов» (объединенные данные формы Росстата 1-АЭ «Административные правонарушения в сфере экономики» и формы 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях»).

Показатель выявляет доли случаев, когда должностные лица принимают решение о привлечении предприятий и их сотрудников к административной ответственности без проведения плановых и внеплановых проверок. В литературе и публичных документах неоднократно указывалось, что такая практика может использоваться должностными лицами для упрощения процедур, например, обхода согласования проверок с органами прокуратуры⁹.

⁹ Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Минэкономразвития России. 2014. URL: http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/doc20130520_04; Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году. Минэкономразвития России. 2016. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070>.

Решение проблемы «конкуренции» норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с законодательством о контроле и надзоре указывается и как актуальная задача в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁰.

Для ряда ведомств такой способ возбуждения дел об административных правонарушениях (без проверок) стал законным – например, законодательством допускается возбуждение дел по итогам рейдов Росприроднадзора и Россельхознадзора. В то же время практика по субъектам федерации существенно отличается. Так, Верхне-Волжское межрегиональное управление Росприроднадзора в 2019 г. назначило без проведения проверок порядка 6% штрафов, в то время как Енисейское межрегиональное управление Росприроднадзора – 35%, Межрегиональное управление Росприроднадзора по Республике Коми и Ненецкому АО – 51% от общего числа наложенных штрафов.

В деятельности территориальных управлений Роспотребнадзора выявлены как управления, не практикующие возбуждение дел без проверок (<1% штрафов – например Владимирская, Томская, Новосибирская области), так и управления, широко применяющие механизм санитарно-эпидемиологических и административных расследований, например, Северная Осетия – Алания – 63%, Архангельская область – 47,9% и др.

При этом анализ правоприменительной практики и данные статистики в ряде ведомств (МЧС России, Роструд) подтвердили, что практика возбуждения дел без проверок носит достаточно редкий характер и имеет место, как правило, по уже произошедшим случаям причинения вреда.

В рамках отработки Индекса анализируется практика принятия решений должностными лицами о возбуждении дел об административных правонарушениях без проведения проверок – например, при рассмотрении обращений (достаточно ли информации в обращении для возбуждения дела об административном правонарушении) и др. Выявленные в рамках отработки с органами прокуратуры факты незаконного (необоснованного) возбуждения дел об административных правонарушениях приводят к отмене ранее возбужденных дел, привлечению должностных лиц органов контроля и надзора к административной, дисциплинарной ответственности.

Также в рамках Индекса применяется дополнительный показатель – «данные об общей динамике штрафов, наложенных органом контроля и надзора» (*P5*) – **административный «налог»** = сумма наложенных штрафов (1-АЭ + СД ВС РФ, ГИС ЖКХ).

Показатель в настоящее время является справочным и нацелен на общее отражение штрафов, налагаемых на предприятия в рамках мероприятий контроля и надзора. В частности, он показывает, что снижение числа проверок, представляемое ведомствами как ключевой инструмент сниже-

¹⁰ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7Nat9EL.pdf>

ния административного давления, не приводит к пропорциональному снижению административных наказаний, а во многих субъектах Федерации сопровождается, напротив, ростом штрафов.

Показатели Индекса создают целостную модель взаимодействий организаций и контрольных и надзорных органов, в частности, оценивают (1) вероятность проведения контрольного или надзорного мероприятия в отношении организации; (2) вероятность привлечения к административной ответственности без проведения проверки; (3) вероятность вынесения предупреждения по итогам контрольного или надзорного мероприятия – то есть тяжесть ответственности в случае выявления нарушений.

Итоговый показатель Индекса для субъекта Российской Федерации определяется в три этапа:

- 1) Показатель Индекса в субъекте Российской Федерации рассчитывается отдельно по каждому параметру (Р1, Р2, Р3) по каждому из семи ведомств (балльная оценка линейных рядов значений).
- 2) В рамках субъекта по каждому из семи ведомств определяется общий Индекс административного давления как среднее значение по параметрам (Р1, Р2, Р3).
- 3) Из средних значений показателей семи ведомств определяется Индекс субъекта Федерации в рамках РФ и его место в общем Индексе административного давления.

Таким образом, ведомства (например, Росприроднадзор и жилищные инспекции) друг с другом не сравниваются, однако сравниваются территориальные управление одного ведомства по какому-то из показателей (например, доля предупреждений, вынесенных по итогам проверок Роспотребнадзора в Смоленской области, сравнивается с аналогичным показателем в Курской области и средним показателем доли предупреждений Роспотребнадзора по России).

Индекс выступает в качестве индикатора имеющихся проблем в сфере контроля и надзора – отнесение к группе «А» (<3,5 балла) является признаком того, что в субъекте Федерации почти все ведомства показывают значения давления «ниже», чем в среднем по Российской Федерации. При этом проблемы могут быть только по отдельным показателям в некоторых ведомствах. Отнесение к группе «В» (от 3,5 до 3,7 балла) свидетельствует о проблемах в одном-двух ведомствах, но при этом давление в субъекте Российской Федерации по большинству ведомств в целом ниже, чем в среднем по России. Отнесение по показателям к группе «D», как правило, свидетельствует об общих проблемах с организацией контроля и надзора в субъекте Федерации, то есть более трех-четырех ведомств демонстрируют показатели «значительно хуже, чем в среднем по России», остальные находятся на уровне, близком к среднему по стране.

В рамках отработки Индекса, на уровне субъекта Российской Федерации анализируются причины, по которым те или иные показатели Индекса у субъекта Федерации хуже, чем в среднем по России: связано ли это с ненадлежащей правоприменительной практикой, вызвано исключительно особенностями «структуры экономики субъекта Федерации» либо

какими-то специфичными факторами, возникшими в субъекте (аварии, эпидемии и т.п.).

В качестве источников для формирования данных Индекса использовались только официальные данные:

1. Форма № 1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
2. Форма 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики».
3. Судебная статистика по форме 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» (Судебный департамент Верховного суда Российской Федерации), ГАС «Правосудие».
4. Данные ГИС ЖКХ.
5. Данные Единого реестра проверок.

В качестве информации «для сведения» в Индекс в 2020 г. были включены данные ведомственной отчетности Федеральной службы судебных приставов, оценивающие имеющиеся в субъекте федерации проблемы при исполнении решений судов и взыскании административных штрафов по отдельным категориям дел в сравнении со средними показателями по России. Указанные показатели предполагается также включить в Индекс в 2021 г. в качестве информации «для сведения»:

- с юридических лиц в пользу юридических лиц;
- с органов власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений в пользу юрлиц и ИП;
- штрафы, наложенные судами и органами власти (кроме «валютных» и штрафов ГИБДД);
- с юридических лиц в бюджеты и внебюджетные фонды.

Ключевые достоинства подхода, предложенного в рамках Индекса административного давления, заключаются в следующем:

- 1) рассмотрение показателей Индекса осуществляется вне структур ведомств, что позволяет организовать объективное обсуждение показателей с привлечением предпринимательского сообщества и заинтересованных органов власти;
- 2) практика территориальных подразделений ведомств сравнивается с другими территориальными подразделениями этого же ведомства, что дает возможность говорить о едином для всей Российской Федерации законодательстве, регулирующем деятельность контрольных и надзорных органов и подконтрольных субъектов / объектов, а также единых проверяемых обязательных требованиях. То есть субъекты федерации могут иметь некоторые отличия в концентрации бизнеса и структуре экономики (например, доля субъектов предпринимательской деятельности), но основные выявляемые проблемы связываются с различиями в правоприменительной практике органов власти – например, различными установками по применению предупреждений как первых наказаний либо необоснованным принятием решений о возбуждении дел об административных правонарушениях без проведения проверок;

- 3) Индекс строится на официальных данных органов власти: можно анализировать ситуацию, выявлять причины имеющихся проблем с правоприменительной практикой, предпринимать конкретные шаги по изменению ситуации. Индекс в настоящее время не использует данные опросов, что позволяет исключить субъективные факторы оценки ситуации предпринимателями, снимая ограничения, свойственные рейтингам АСИ и мониторингам Проектного офиса: вместо среза «восприятия» в рамках Индекса оценивается фактическая ситуация с реализацией показателей. Также абсолютное достоинство Индекса – учет ситуации во всех субъектах Российской Федерации;
- 4) Индекс позволяет выявить различия в правоприменительной практике территориальных управлений, связанные с различным применением одних и тех же норм административного права должностными лицами контрольных и надзорных органов, что недопустимо и может быть основанием для внимания органов прокуратуры;
- 5) отработка Индекса за два года и оценка данных за предыдущие периоды продемонстрировали, что показатели результатов контрольной и надзорной деятельности и результатов практики привлечения к административной ответственности на уровне субъектов Российской Федерации являются устойчивыми, что позволяет давать оценку влияния этапа отработки Индекса на уровне субъектов федерации на анализируемые в нем показатели;
- 6) практика показала, что по мере отработки Индекса в 2019 и 2020 гг. в субъектах федерации наблюдается «подтягивание отстающих»: в большинстве субъектов федерации улучшается ситуация по показателям (в первую очередь, это заметно на примере Роспотребнадзора), управляются и средние показатели ведомства в целом. В свою очередь, субъекты федерации, не отработавшие данные Индекса за год, снижают свое положение в общем Индексе, что стимулирует проявить большую активность в следующие периоды. Для примера, в Саратовской области по итогам отработки Индекса по показателям Роспотребнадзора доля предупреждений выросла с 8,4 до 30,9% (за этот же период прирост на федеральном уровне – с 11,2 до 15,1%), доля проверенных организаций снизилась с 37 до 10,5%, доля штрафов, наложенных без проверок, снизилась с 57 до 15,4%, что привело к улучшению соответствующих подиндексов субъекта федерации и его перемещению в соответствии с показателями с 68-го на 16-е место;
- 7) в обсуждение ситуации на уровне субъектов федерации вовлекаются все уполномоченные контрольные и надзорные органы, органы прокуратуры и ведущие предпринимательские объединения, уполномоченные по защите прав предпринимателей, что позволяет вырабатывать планы мероприятий либо давать протокольные указания о корректировке правоприменительной практики. В 2020 г. апробирована отработка и на уровне федеральных округов, в частности, Поволжского федерального округа, показавшая эффективность в отношении межрегиональных управлений федеральных ведомств;



- 8) Индекс является гибким инструментом и позволяет включать новые показатели и новые ведомства. Так, в 2021 г. предполагается включить в Индекс новые ведомства – ФНС, ФТС, Ространснадзор – и отработать статистический учет «взаимодействий» предпринимателей с должностными лицами МВД России.

При этом Индекс административного давления имеет ряд ограничений, связанных с действующей системой государственной статистики в сфере контрольной и надзорной деятельности, данные которой составляют его базу:

- 1) государственная статистика в настоящее время не разделяет данные о некоммерческом (ГУПы, МУПы, учреждения и др. – в том числе школы, детские сады, больницы и др.) и коммерческом секторе экономики. Анализ Единого реестра проверок (далее – ЕРП) показал различный подход к соотношению проверок в частном и некоммерческом секторе. Так, например, среди проверок МЧС России на бизнес приходится порядка 43% плановых и 35% внеплановых проверок (доля бизнеса во внеплановых проверках ниже, чем в рамках плановых, в том числе из-за того, что значительное число внеплановых проверок – это проверки, проведенные «по поручениям»). В деятельности Роспотребнадзора и Россельхознадзора плановые проверки бизнеса составляют порядка 50%, при этом во всех ведомствах, кроме МЧС России, доля внеплановых проверок бизнеса превышала 70%, а в Россельхознадзоре на нее приходилось более 95%;
- 2) данные по форме «1-контроль»¹¹ консолидируются на уровне территориальных управлений, при этом для ряда органов власти (Ростехнадзор, Росприроднадзор, частично Россельхознадзор) управления сформированы как межрегиональные, что не предусматривает разделение данных отдельно по субъектам федерации. Указанная ситуация входит в противоречие с п. 4 ст. 4 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» от 29.11.2007 N 282-ФЗ, предусматривающем, что система государственной статистики должна обеспечивать возможности формирования официальной статистической информации по Российской Федерации в целом, по субъектам Российской Федерации, по муниципальным образованиям;
- 3) сохраняется различный учет подконтрольных субъектов – ряд ведомств, например, МЧС России и Ростехнадзор, переориентировали его на учет объектов, в то время как иные ведомства в соответствии с Приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. N 503 ведут учет относительно подконтрольных / поднадзорных субъектов. В ряде субъектов федерации выявлена практика корректировок учета (иногда в два и более раза);
- 4) отсутствие унифицированного подхода к статистике по распределению субъектов (объектов) по категориям риска не позволяет системно анализировать и использовать эти данные;
- 5) некоторые субъекты федерации с малым числом «подконтрольных» организаций / объектов демонстрируют высокую зависимость от решений

¹¹ Форма утверждена Приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. N 503.

по конкретным делам (например, ТУ МЧС по Чукотскому АО в 2020 г. были подконтрольны (поднадзорны) 766 объектов, ТУ МЧС по Ненецкому АО – 461; для сравнения: в Саратовской области – 50 389) – то есть проверка нескольких предприятий, например, в связи с аварией, эпизотией, может приводить к существенному изменению Индекса по одному из показателей, что, однако, минимизируется тем, что оценка уже сейчас проводится по семи ведомствам;

- 6) обнаруженные исследователями значительные колебания выявленных случаев причинения вреда и обнаруженных нарушений на один проверяемый объект (например, Зырянов, Калмыкова, 2019) по большинству ведомств, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов федерации, не позволили в настоящее время дать оценки «оптимального» уровня административной нагрузки. При этом в некоторых субъектах федерации по итогам отработки Индекса протокольно утверждены согласованные с органами контроля и надзора целевые значения показателей Индекса для субъекта.

В качестве приоритетных задач дальнейшего развития Индекса по итогам его отработки в 2020 г. определены:

1. Расширение перечня ведомств, оцениваемых в рамках Индекса. Указанные сведения в Индексе за 2020 г. предполагается включить как справочные.
2. Продолжение работы по усовершенствованию государственной статистики в сфере контроля и надзора, в том числе:
 - разделение данных «1-контроль» на субъекты федерации, полноценное введение данных Единого реестра проверок в Индекс;
 - анализ результатов «предостережений», рост числа которых ряд ведомств указывают как ключевое подтверждение снижения административного давления;
 - выделение в статистических данных Минэкономразвития и Росстата отдельно (а) бизнеса, отдельно (б) малого и среднего бизнеса;
 - выделение «невидимых» для государственной статистики взаимодействий, а также унификация их учета: административные расследования, эпидемиологические расследования, рейды, мониторинги, посещения, режим постоянного надзора и др.

Отработка Индекса также показала общую заинтересованность предпринимателей и органов власти субъектов Российской Федерации во внесении поправок в законодательство, направленных на дальнейшее снижение административного давления. В частности, ряд субъектов Российской Федерации предложил внести следующие поправки в КоАП РФ:

- исключить фискальный характер ответственности – в случае если вред не причинен или нарушение может быть исправлено в разумный срок, то вместо штрафа должно применяться предупреждение (с выдачей предписания);
- расширение нормы «предупреждение как первое наказание для МСП» (снять ограничение по МСП, установление критериев оценки риска причинения (угрозы) вреда жизни и здоровью);

- введение предупреждения как основного наказания по подведомственным статьям Россельхознадзора, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Роструда, жилищных инспекций;
- расширение механизмов профилактики совершения правонарушений;
- исключить возбуждение дел об АП против бизнеса без проверок (кроме случаев, когда причинен вред жизни и здоровью, а также фактического неисполнения возложенных обязанностей – например, при неподаче декларации).

Отработка Индекса показала заинтересованность контрольных и надзорных органов, органов власти субъектов Российской Федерации в расширении функционала и наполнения ЕРП, внедрении в практику принципа защиты прав предпринимателей: «нет проверки в ЕРП – нет ответственности».

Выходы

Отработка Индекса административного давления на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации показала, что выбранные в рамках Индекса показатели – «доля предупреждений от общего числа наказаний», «доля организаций и ИП, подвергнутых контролю и надзору», «доля штрафов, наложенных без проведения проверок» и «сумма наложенных штрафов» – являются объективными индикаторами правоприменительной практики контрольных и надзорных органов, их территориальных подразделений, демонстрирующими охват юридически значимых взаимодействий с организациями.

Показатели, заложенные в основу Индекса, служат ориентирами для работы заинтересованных органов власти на федеральном уровне и позволяют отрабатывать ситуацию на уровне субъектов Российской Федерации с участием контрольных и надзорных органов, органов прокуратуры, властей субъекта федерации. Практика показывает, что в результате отработки Индекса выявляются нарушения и корректируется правоприменительная практика на уровне субъектов Российской Федерации.

Индекс в дальнейшем может быть расширен: увеличено как число ведомств (например, включены взаимодействия организаций с ФНС, МВД России и иными контрольными и надзорными органами), так и число показателей (как базовых, так и носящих справочный характер).

Также предполагается, что Индекс административного давления в следующие периоды может потребовать модификации в связи со вступлением в силу Федерального закона от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Необходимо отметить, что данные, полученные в рамках Индекса в период до пандемии COVID-19, при условии прослеживаемости государственной статистики, могут быть использованы для оценки результатов «регуляторной гильотины» с точки зрения привлечения организаций и их сотрудников к административной ответственности за выявленные нарушения обязательных требований.

В дальнейшем показатели Индекса могут стать составной частью современной системы общей оценки административной нагрузки на организации и предпринимателей. Представляется, что, с учетом оценки влияния проверок, ответственности и профилактических мероприятий на число случаев фактического причиненного вреда (составляющие оценки эффективности и результативности контроля и надзора), на основе данных Индекса возможно будет рассчитать и целевые показатели для органов контроля и надзора.

ЛИТЕРАТУРА

1. Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов. Сборник лучших региональных управленческих практик в сфере повышения инвестиционной привлекательности по результатам Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации 2018 года. – М., 2018. – С. 31–36. URL: https://asi.ru/upload/upload_docs/investclimate/BestPractices2018.pdf (дата обращения: 10.01.2021).
2. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Мониторинг административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. – М., 2018. URL: <https://ac.gov.ru/archive/files/content/20043/ad-nagruzka-knd-pdf.pdf> (дата обращения: 10.01.2021).
3. Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б, Клименко А.В., Кузьминов Я.И., Плаксин С.М. Тезисы доклада «Перспективы административной реформы» под ред. Я.И. Кузьмина, А.Б. Жулина. – М.: НИУ ВШЭ, 2016.
4. Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н. Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 2. – С. 7–25.
5. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 31–66.
6. Плаксин С.М., Семенов С.В. Количественный анализ деятельности надзорных органов в Российской Федерации в 2011–2014 гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 121–144.
7. Шестоперов О.М., Рукавишникова Т.Л., Шеховцев А.О. Модель стандартных издержек как альтернатива американскому Doing Business. Серия «Вопросы ОРВ», выпуск 4. – М.: АНО НИСИПП, 2014. URL: https://nisse.ru/upload/iblock/c1e/SCM_Part%201.pdf (дата обращения: 10.02.2021).
8. Шестоперов О.М., Рукавишникова Т.Л. Стабилизация регуляторной нагрузки: трудности реализации принципа «один за один» // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 69–90.

9. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Индекс «Административное давление – 2019». URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/7.pdf> (дата обращения: 10.02.2021).
10. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, 2020. Индекс «Административное давление – 2020». URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения: 10.02.2021).
11. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса: ключевые тенденции // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 2. – С. 32–53.
12. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан // Государственное управление. – 2019. – № 1. – С. 92–115.
13. Blanc F. From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK. 2018. URL: <https://doi.org/10.4337/9781788112499> (дата обращения: 10.01.2021).
14. European Commission. The Standard Cost Model. a framework for determining the administrative burdens of businesses. 2004. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf> (дата обращения: 11.02.2021).
15. European Commission. Report of the expert group: Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs, European Commission, Enterprise and Industry Directorate General. 2007. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/2265/attachments/1/translations/en/renditions/native> (дата обращения: 10.01.2021).
16. OECD. Strengthening SMEs and Entrepreneurship to Productivity and Inclusive Growth: OECD 2018. Ministerial Conference on SMEs, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. OECD Publishing, Paris. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/c19b6f97-en> (дата обращения: 10.01.2021).
17. SCM-Network. International Standard Cost Model Manual. 2006. URL: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf> (дата обращения: 11.02.2021).

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Минэкономразвития России. 2014. URL: http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/doc20130520_04 (дата обращения: 10.01.2021).
2. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году. Минэкономразвития России. 2016. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070> (дата обращения: 10.01.2021).

3. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию. 2014. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182/print> (дата обращения: 10.01.2021).
4. Поручения по итогам рабочего совещания в Правительстве о системе государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций. Правительство Российской Федерации. 2014. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/15343/> (дата обращения: 10.01.2021).
5. О решениях по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Правительство Российской Федерации. 2016. URL: <http://government.ru/orders/selection/401/25106/> (дата обращения: 10.01.2021).
6. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Правительство Российской Федерации. 2019. URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7Nat9EL.pdf> (дата обращения: 10.01.2021).

EVALUATION AND ADJUSTMENT OF THE LAW ENFORCEMENT PRACTICE OF STATE CONTROL AND SUPERVISION BODIES: ADMINISTRATIVE PRESSURE INDEX

Anastasiya O. Alekhnovich

Director of the Institute for the Economy of Growth,
Stolypin P.A., Head of the Expert Center under the Presidential
Commissioner for the Protection of the Entrepreneurs' Rights.

E-mail: alekhnovich@gmail.com
ORCID: 0000-0002-2868-2774

Leonid L. Anuchin

First Deputy Director of the Institute for the Economy
of Growth, Stolypin P.A., Counselor to the Commissioner
under the President of the Russian Federation
for the Protection of the Entrepreneurs' Rights.

E-mail: anuchin.leonid@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3708-2826

Abstract

The article presents the experience of developing the annual Administrative Pressure Index, a working tool based on official data aimed at evaluating and adjusting the law enforcement practice of state control and supervisory bodies operating in the Russian Federation. Within the framework of the Index, we analyze the proportion of organizations being inspected, the harshness of treatment (proportion of warnings and fines for

the violations), the proportion of extra fines imposed without inspections, as well as the change in the amount of fines imposed by control and supervision authorities. The Index indicators are assessed both at the federal and regional level of the Russian Federation. Currently, the Index analyzes the work of the state bodies that execute the most massive types of control and supervision. The analyses of the Index indicators in 2019 and 2020 together with the federal and regional authorities and prosecutors showed significant differences in the law enforcement practice shown by territorial offices within each of the state bodies, including those related to violations of the current regulation by the officials. The development of the Index provided new opportunities to the commissioners for the protection of the rights of entrepreneurs, prosecutors and authorities to reduce the administrative pressure on business and economy.

Keywords: administrative pressure; administrative burden; index of administrative pressure; commissioners for the protection of entrepreneurs' rights; state control; state supervision; development of small and medium-sized businesses; business climate; investments.

Citation: Alekhnovich, A.O. & Anuchin, L.L. (2021). Otsenka i korrektirovka pravoprimenitel'noy praktiki kontrol'nykh i nadzornykh organov: Indeks administrativnogo davleniya [Evaluation and Adjustment of the Law Enforcement Practice of State Control and Supervision Bodies: Administrative Pressure Index]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–29 (in Russian).

REFERENCES

1. Agency for Strategic Initiatives (2018). *A Collection of the Best Regional Management Practices in the Field of Increasing Investment Attractiveness Based on the Results of the National Rating of the State of the Investment Climate in the Constituent Entities of the Russian Federation in 2018*, pp. 31–36. Available at: https://asi.ru/upload/upload_docs/investclimate/BestPractices2018.pdf (accessed: 25 February 2021).
2. Analytical Center for the Government of the Russian Federation (2018). *Monitoring of the Administrative Burden on Organizations and Citizens Engaged in Entrepreneurial Activity*. Available at: <https://ac.gov.ru/archive/files/content/20043/ad-nagruzka-knd-pdf.pdf> (accessed: 25 February 2021).
3. Blanc, F. (2018). *From Chasing Violations to Managing Risks: Origins, Challenges and Evolutions in Regulatory Inspections*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781788112499> (accessed: 25 February 2021).
4. Dmitrieva, N.E., Zhulin, A.B., Klimenko, A.V., Kuzminov, Ya.I. & Plaksin, S.M. (2016). *Administrativnaya reforma i sokrashchenie kontrol'no-nadzornykh funktsiy. Tezisy doklada "Perspektivy administrativnoy reformy"* [Administrative Reform and Reduction of Control and Oversight Functions. Theses of Presentation Administrative Reform Prospects]. Eds: Kuzminov, Ya.I., Zhulin, A.B. Moscow: HSE.
5. Dmitrieva N.E., Plaksin, S.M. & Sinyatullina, L.H. (2018). Otsenka izderzhek organizatsiy na sbor statisticheskoy otchetnosti, ili skol'ko stoit pokazatel' [The Main Approaches to the Assessment of Organizations' Costs in the Statistic Collection and Provision]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 71–93.

6. Dobrolyubova, E.I., Zybunovskaya, N.V., Pokida, A.N. & Yuzhakov, V.N. (2017). Otsenka vliyaniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) na deyatel'nost' khozyaystvuyushchikh sub'ektorov [Evaluating Impact of Enforcement and Inspections on Business Activity]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–25.
7. European Commission (2004). *The Standard Cost Model. A Framework for Determining the Administrative Burdens of Businesses*. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf> (accessed: 25 February 2021).
8. European Commission (2007). *Report of the Expert Group: Models to Reduce the Disproportionate Regulatory Burden on SMEs*. European Commission, Enterprise and Industry Directorate General. Available at: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/2265/attachments/1/translations/en/renditions/native> (accessed: 25 February 2021).
9. OECD (2019). *Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth: OECD 2018. Ministerial Conference on SMEs, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship*. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/c19b6f97-en> (accessed: 25 February 2021).
10. Plaksin, S.M. & Semenov, S.V. (2015). Kolichestvennyi analiz deyatel'nosti nadzornykh organov v Rossiyskoy Federatsii v 2011–2014 gg. [Quantitative Analysis of the Activity of Control Authorities in the Russian Federation in 2011–2014]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 121–144.
11. Presidential Commissioner for Protection of Entrepreneurs Right in the Russian Federation (2019). *Index "Administrative pressure – 2019"*. Available at: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/7.pdf> (accessed: 25 February 2021).
12. Presidential Commissioner for Protection of Entrepreneurs Right in the Russian Federation (2020). *Index "Administrative pressure – 2020"*. Available at: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (accessed: 25 February 2021).
13. SCM-Network (2006). *International Standard Cost Model Manual*. Available at: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf> (accessed: 25 February 2021).
14. Shestoporov, O.M. & Rukavishnikova, T.L. (2016). Stabilizatsiya reguliatorynoy nagruzki: trudnosti realizatsii printsipa «odin za odin» [The Stabilization of the Regulatory Burden: The “One-In, One-Out” Principle Implementation Challenges]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 69–90.
15. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2020). Otsenka rezul'tativnosti gosudarstvennogo kontrolya s pozitsii biznesa: Klyuchevye tendentsii [Evaluating Performance of Regulatory Enforcement Activities by Businesses: Key Trends]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 32–53.
16. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. & Zybunovskaya, N.V. (2019). Reforma kontrolno-nadzornoy deyatelnosti gosudarstva: Otsenka s pozitsii grazhdan [Inspection and Regulatory Enforcement Reform: Evaluation from the Citizen Perspective]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 71–92.
17. Zyryanov, S.M. & Kalmykova, A.V. (2019). Podkhody k otsenke effektivnosti deiatelnosti kontrolno-nadzornykh organov po preduprezhdeniyu narusheniy obiazatelnykh trebovaniy [Approaches to Assessing the Effectiveness of State Control Bodies (Surveillance) to Prevent Violations of Mandatory Requirements]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 31–66.



OFFICIAL DOCUMENTS

1. Government of the Russian Federation (2014). *Instructions Following a Working Meeting in the Government on the System of State Control, State Supervision and Licensing Functions.* Available at: <http://government.ru/orders/selection/401/15343/> (accessed: 10 January 2021).
2. Government of the Russian Federation (2016). *On Decisions Following the Meeting of the Presidium of the Council under the President of Russia for Strategic Development and Priority Projects.* Available at: <http://government.ru/orders/selection/401/25106/> (accessed: 10 January 2021).
3. Government of the Russian Federation (2019). *Concept of the New Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.* Available at: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7NAt9EL.pdf> (accessed: 10 January 2021).
4. Ministry of Economic Development of Russia (2014). *Report “On the Implementation of State Control (Supervision), Municipal Control in the Relevant Areas of Activity and on the Effectiveness of Such Control (Supervision)”.* Available at: http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/doc20130520_04 (accessed: 10 January 2021).
5. Ministry of Economic Development of Russia (2016). *Report on the Implementation of State Control (Supervision), Municipal Control in the Relevant Areas of Activity and on the Effectiveness of Such Control (Supervision) in 2015.* Available at: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070> (accessed: 10 January 2021).
6. President of the Russian Federation (2014). *List of Instructions for the Implementation of the President’s Address to the Federal Assembly.* Available at: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/47182/print> (accessed: 10 January 2021).