

Государственное регулирование экономики

Проверки в России: длящиеся проверки или непрерывный государственный надзор

Руслан Камилович Кучаков

ORCID: 0000-0001-5757-410X

Младший научный сотрудник Института проблем правоприменения,
Европейский университет в Санкт-Петербурге (РФ, 191187, Санкт-Петербург, Гагаринская ул., 6/1а).
E-mail: rkuchakov@eu.spb.ru

Аннотация

В статье представлено новое понимание проверок — одного из основных инструментов контрольно-надзорной деятельности государства. Значительная часть плановых и внеплановых проверок взаимосвязаны. Зачастую они образуют единые последовательности событий: плановая проверка может привести к цепочке внеплановых. Эти цепочки обусловлены одними и теми же нарушениями обязательных требований. Такие последовательности в статье предлагается называть длящимися проверками. Для обоснования этого термина демонстрируется длительный и непрерывный характер взаимодействия между контрольно-надзорным органом и проверяемой организацией. На основании широкого набора данных представлено фактическое распределение проверочной активности федеральных органов исполнительной власти по секторам экономики, видам собственности и размеру предприятий. На основании доступных данных проверок анализируются ограничения рискориентированного подхода и пространство для его внедрения. Проведено различие между контрольно-надзорными органами, выбирающими в качестве непосредственного объекта проверок организацию, которая осуществляет хозяйственную деятельность, и ведомствами, проверяющими используемые производственные объекты. В этом контексте подчеркивается важность учета территориальной распределенности деятельности предприятий для несмещенной оценки административной нагрузки. Проанализированы следствия приложения нового понимания проверки к проводимой реформе регулирования. Возможности для таргетирования числа контрольно-надзорных мероприятий в существующем институциональном контексте ограничены. Недочет длительного характера взаимодействия между контролером и контролируемым может привести к смещениям в оценках административной нагрузки. В этих условиях повышение качества обязательных требований и изменение управленческих практик становятся ключевыми условиями для успеха реформы.

Ключевые слова: внеплановая проверка, контрольно-надзорная деятельность, регулирование, административная нагрузка.

JEL: H11, H10, K23, L50.

Публикация подготовлена в рамках научного проекта № 17-18-01618, поддержанного Российским научным фондом.

Автор выражает признательность Д. Скугаревскому, К. Титаеву, В. Кудрявцеву, Д. Кузнецовой и всем сотрудникам Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге за помощь при подготовке статьи.

Статья поступила в редакцию в июне 2021 года

State Regulation of the Economics

The Russian Inspections: Continuous and Uninterrupted

Ruslan K. Kuchakov

ORCID: 0000-0001-5757-410X

Junior Researcher, Institute for the Rule of Law, European University at St. Petersburg^a,
rkuchakov@eu.spb.ru

^a 6/1a, Gagarinskaya ul., 191187, St. Petersburg, Russian Federation

Abstract

The paper presents a new take on the Russian state-sanctioned inspections. Scheduled and surprise inspections interconnect. More so, they make up chains of events: a scheduled inspection can result in several surprise ones aimed at correcting the original violation. The paper defines these chains as continuous inspections. In order to prove this thesis, the paper demonstrates that some inspections are a continuous and uninterrupted affair, a constant interplay between an inspectorate and an inspected organization. The research uses a wide array of datasets showing the actual distribution of inspectorate activities by ownership of organizations, their size, and type of economic activity. The paper analyzes the limitations of a risk-oriented approach and its application. The research distinguishes between the inspectorates focusing on organizations and real estate objects belonging to these organizations. This delineation highlights the importance of considering the geographical distribution of inspectorates for providing a proper evaluation of their respective administrative workloads. The discussion analyzes the possible implications of the proposed framework. The current institutional setting provides minimal opportunities for optimization or targeting. Therefore, ignoring the continuous nature of the inspection leads to a distorted view of administrative workload. The improvement of the quality of rules and business processes is the key to the reform's success.

Keywords: surprise inspection, unscheduled inspection, regulation, regulatory burden.

JEL: H11, H10, K23, L50.

Acknowledgements

The research was funded by the Russian Science Foundation (project 17-18-01618).

The author would like to thank Dmitriy Skougarevskiy, Kirill Titaev, Vladimir Kudryavtsev, Daria Kuznetsova, and all the Institute for the Rule of Law at the European University at St. Petersburg for their help and insight.

Article submitted June 2021

Введение

По оценке Всемирного банка, Россия входит во вторую сотню стран по качеству регулирования¹. Несмотря на шестилетний срок реформирования² системы контрольно-надзорной деятельности (далее — КНД), Россия ухудшает свои позиции в рейтинге Regulatory Quality Всемирного банка. Институциональные основания системы регулирования во многом остаются прежними. Количество видов государственного надзора (контроля) увеличивается. Если в 2013 году насчитывалось 208 видов контроля без учета лицензионного регулирования, то в 2019-м — уже 241 [Плаксин и др., 2020]. Число полномочий федеральных органов исполнительной власти также растет: в 2003 году — более 5 тысяч, в 2010-м — более 7 тысяч, в 2016-м — 10 тысяч [Кнутов, Синятуллина, 2018]. До последнего времени росло и количество обязательных требований [Павлов, 2019]³.

Поскольку институциональные основания контрольно-надзорной деятельности остаются неизменными, сложно ожидать фундаментальных изменений в непосредственной практике контрольно-надзорных органов (далее — КНО). Промежуточные итоги реформы это подтверждают. По данным ведомственной отчетности, количество проводимых в стране проверок с 2016 года практически не меняется, а в 2019-м впервые с начала реформы был отмечен рост их числа [Кучаков и др., 2019]. Профилактическая функция остается формальным и малоприменяемым инструментом в арсенале контрольно-надзорных органов [Зырянов, Калмыкова, 2019]. При этом оценка достижения ключевых показателей эффективности КНО в рамках базовой модели⁴ со стороны граждан существенно расходится с ведомственной отчетностью [Масленникова и др., 2020, Южаков и др., 2019]. Опросы предпринимателей⁵ тоже свидетельствуют о том, что прорыва в снижении административного давления со стороны государства пока достичь не удается [Добролюбова и др., 2017; Южаков и др.,

¹ По данным 2019 года, Россия занимает 132-е место среди 209 стран и территорий. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

² Паспорт приоритетной программы. Реформа контрольной и надзорной деятельности. <http://static.government.ru/media/files/vu4xfkO2AdpTk1NaJN9giDNtc69wa5fq.pdf>.

³ Только к концу 2020 года с развертыванием нового этапа реформы, направленного на снижение числа обязательных требований, тенденция начала изменяться. «План мероприятий (“дорожная карта”) по реализации механизма “регуляторной гильотины”» утвержден Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-П36. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_329301/.

⁴ Распоряжение правительства от 17.05.2016 № 934-р описывает базовую модель показателей результативности как методологический инструментарий определения целей контрольно-надзорных органов и системы показателей, позволяющий оценить результативность и эффективность деятельности ведомств по их достижению. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71301304/>.

⁵ Соцопрос «Мнение собственников и руководителей высшего звена предприятий об административной среде в Российской Федерации», 2020. <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf>.

2020]. Первые оценки текущего этапа реформы — «регуляторной гильотины» — говорят о структурных недостатках в его планировании [Артеменко, 2021] и слишком амбициозных сроках реализации [Голодников и др., 2021].

Несмотря на значительные усилия правительства по реформированию контрольно-надзорной деятельности, основным инструментом реализации государственного надзора на сегодня остается проверка. Федеральные органы исполнительной власти в среднем проводят около одного миллиона проверок в год⁶. По консервативной оценке, подготовка и проведение только плановых проверок обходится стране в 0,2% бюджета рабочего времени [Скугаревский и др., 2016].

Начальный этап реформы КНД во многом был сфокусирован на оптимизации проверочной активности федеральных ведомств и таргетировании числа проверок. Для достижения этих целей в деятельность КНО был внедрен целый комплекс мер, среди которых следует выделить следующие: рискориентированный подход, ограничения на проверку вновь созданных организаций, процедура согласования контрольно-надзорных мероприятий (далее — КНМ) с органами прокуратуры и размещение сведений о проверках в открытом реестре. Сам же инструмент проверки, несмотря на масштаб явления и его цену для экономики, остается малоизученным. Это не позволяет корректно оценить ограничения, стоящие на пути изменений государственной политики в данной сфере.

Настоящая работа приглашает читателя посмотреть на проверку не как на общее число плановых или внеплановых контрольных мероприятий, а как на длительный процесс взаимодействия между экономическими агентами с противоположными интересами. Государство в лице контрольно-надзорных органов стремится обеспечить максимальный уровень соблюдения обязательных требований (compliance), что в рамках базовой модели должно привести к минимизации рисков для охраняемых законом ценностей. В свою очередь проверяемые организации заинтересованы в снижении издержек при соблюдении обязательных требований.

1. Обзор литературы

Одной из первых работ, посвященных изучению длительного взаимодействия между контролером и контролируемым, является исследование проверок безопасности атомных электростанций

⁶ В рамках Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/.

в США [Feinstein, 1989]. В этой работе впервые были сформулированы два фундаментальных вопроса для исследования эффективности проверок: серийность проверок и ее влияние на уровень обнаружения нарушений (detection rate), а также зависимость уровня обнаружения от личности инспектора. Исследование показало, что значительная часть проводимых проверок не фиксирует нарушений безопасности, а вероятность обнаружения каждого нового нарушения убывает экспоненциально с ростом числа проверок. Инспекторы, проводящие проверки, выявляли разное количество нарушений. В дальнейшем это нашло подтверждение в данных проверок Налоговой службы США [Feinstein, 1991] и Управления по охране труда, двух крупнейших федеральных контролеров США.

В ряде работ был продемонстрирован эффект первой проверки: вне зависимости от длины последовательности, состоящей из ряда контрольных мероприятий в отношении одного и того же предприятия, при первой проверке: (1) с большей вероятностью фиксируется нарушение, (2) число выявленных нарушений в среднем выше, чем при каждом последующем контрольном мероприятии [Gray, Jones, 1991; Ko et al., 2010; Weil, 1996; 2001]. Аналогичные результаты были получены и при проверках санитарно-эпидемиологического состояния ресторанов [Jin, Lee, 2014]. Длительная история наблюдений за проверками предприятий общественного питания показала, что эффект первой проверки сохраняется даже при замене инспектора [Jin, Lee, 2018].

Насколько известно автору, проверки в России еще не исследовались как последовательности событий. При этом в силу правовых особенностей устройства контрольно-надзорной деятельности в России проверки образуют не просто серии контрольно-надзорных мероприятий, как в примерах из практики американских КНО, но формируют длящиеся взаимодействия. Нарушение обязательных требований влечет за собой внеплановую проверку, предметом которой может стать только исполнение предписания об устранении выявленного нарушения. По сути, речь идет об одной проверке, состоящей из нескольких эпизодов, разнесенных во времени и обусловленных одним и тем же нарушением. Такое взаимодействие предлагается называть *длящейся проверкой*. Цель настоящей работы — на основе эмпирических данных скорректировать существующее представление о проверках в России и дать целостное описание устройства проверочной активности федеральных органов исполнительной власти.

Для достижения поставленной цели последовательно анализируется проверочная активность контрольно-надзорных органов федерального уровня. Приводится правовой контекст проведе-

ния проверок. Выделяются основные виды КНМ, и демонстрируется их востребованность в практике контрольно-надзорных органов. Далее рассматривается распределение проверок КНО по секторам экономики, видам собственности и производственным объектам с указанием правовых оснований и управленческих решений, приводящих к наблюдаемому положению дел. Показано, что в большинстве случаев непосредственным объектом проверки является не организация или ее деятельность, а используемый производственный объект. В результатах отмечается многозначность такого инструмента, как внеплановая проверка, под которым скрываются принципиально различные по своим управленческим задачам и целям инструменты государственной политики. Наконец, в исследовании продемонстрирована связь между плановой и большей частью внеплановых проверок, объединенных в последовательности событий. В заключительной части обсуждаются возможные следствия предложенного понимания проверки для исследования контрольно-надзорной деятельности в России.

2. Данные

В работе используются данные Единого реестра проверок⁷ (далее — ЕРП, реестр) с 2016 по 2019 год⁸. Из реестра были взяты данные о дате проведения проверки, адресе проверяемого объекта, контрольно-надзорном органе, проводящем проверку, факте нарушения, дате вынесения и окончания срока исполнения предписания. Из доступной совокупности плановых и внеплановых проверок федеральных органов исполнительной власти отобраны только оконченные проверки, реализованные в рамках 294-ФЗ, всего 2 515 270 контрольных мероприятий. В работе используются также данные ведомственной отчетности «1-Контроль»⁹, данные регистрации юридических лиц Федеральной налоговой службы¹⁰ и Единого государственного реестра юридических лиц.

Выделение последовательностей проверок. Для идентификации последовательностей проверок использовались данные предписаний инспекторов по устранению выявленных нарушений из ЕРП. Теоретически в рамках одной проверки организации может быть

⁷ ФГИС «Единый реестр проверок». <https://proverki.gov.ru/>.

⁸ Из рассмотрения были исключены данные проверок за 2020 и 2021 годы по двум соображениям. Первое: пандемия коронавирусной инфекции и вызванные ею изменения в жизни общества слишком существенны и масштабны, чтобы можно было рассматривать данные за эти годы в одном ряду с данными предшествующего периода. Второе: в 2020–2021 годах был введен мораторий на проведение контрольно-надзорных мероприятий по ряду оснований.

⁹ <https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>.

¹⁰ https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/regstats/.

проверено n используемых в ее хозяйственной деятельности объектов и выявлено v нарушений на каждом из n объектов. На практике одна проверка в большинстве случаев ведется на одном объекте. Для упрощения представления в качестве начальной точки временного интервала использовалась дата проведения проверки, а в качестве конечной — самый поздний срок исполнения предписания по всем выявленным нарушениям, обнаруженным в ходе этой проверки. Таким образом, был получен временной интервал проверки. Если последующая проверка проводилась после конечной даты, такая проверка рассматривалась как продолжение последовательности.

Ограничения метода. Качество данных ЕРП не позволяет надежно отделить все внеплановые проверки исполнения предписаний от проверок, проводимых по иным правовым основаниям. Однако последовательное выделение событий и тот факт, что от 38 до 50% внеплановых проверок проводится на основании предписаний, должны минимизировать возможные ошибки.

3. Правовой контекст

Контрольно-надзорные органы обладают широким набором полномочий для проверки соблюдения обязательных требований. Федеральное законодательство описывает девять видов контрольно-надзорных мероприятий¹¹. Среди них наиболее распространены документарная проверка и выездная проверка. Предметом обоих видов проверок являются сведения, содержащиеся в документах организации и связанные с исполнением обязательных требований. В случае выездного контрольного мероприятия предмет проверки также составляет соответствие средств организации (используемых объектов, фондов, работников и т. п.) обязательным требованиям.

Как следует из названий КНМ, документарная проверка проходит в удаленном режиме и представляет собой истребование документов. Выездная проверка предполагает посещение инспектором организации по месту нахождения или ведения деятельности. Для многих органов власти по состоянию на 2019 год документарная и выездная проверки были единственными используемыми видами КНМ. Соотношение этих двух видов мероприятий в практике контрольно-надзорных органов существенно различается [Куча-

¹¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», ст. 56 (закон вступил в силу 01.07.2021). Предшествующий рамочный закон для сферы КНД — от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) — не содержит перечня видов контрольно-надзорных мероприятий. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/.

ков и др., 2019]. В целом же в 2019 году 83% всех проверок, проведенных в рамках 294-ФЗ, были выездными¹².

И документарная, и выездная проверки могут проходить как планово, так и внепланово. Плановые проверки проводятся на основании согласованных с органами прокуратуры и утвержденных контрольно-надзорными органами ежегодных планов проверок. Именно оптимизация плановых проверок является основной целью внедрения рискориентированного подхода. В общем порядке плановые проверки должны проходить не чаще чем один раз в три года. Частотность таких проверок определяется на основе использования категории риска организации / производственного объекта¹³. Категория риска должна присваиваться государственным органом отдельно в рамках каждого реализуемого вида государственного контроля (надзора) на основании оценки тяжести потенциальных негативных последствий несоблюдения обязательных требований и вероятности подобного нарушения.

Выбор в качестве непосредственного объекта проверки между предприятием как организацией, осуществляющей хозяйственную деятельность, и используемыми тем же предприятием производственными объектами (зданиями, территориями и т. п.) зависит от профиля деятельности конкретного контрольно-надзорного органа и тесно связан с предпочитаемыми видами КНМ. Так, МЧС и Роспотребнадзор практически не проводят документарных проверок и в силу характера полномочий фокусируются на производственных объектах; в то же время Роструд и Роскомнадзор проводят сопоставимое количество выездных и документарных проверок и часто обращаются к деятельности головных организаций [Кучаков и др., 2019. Рис. 9].

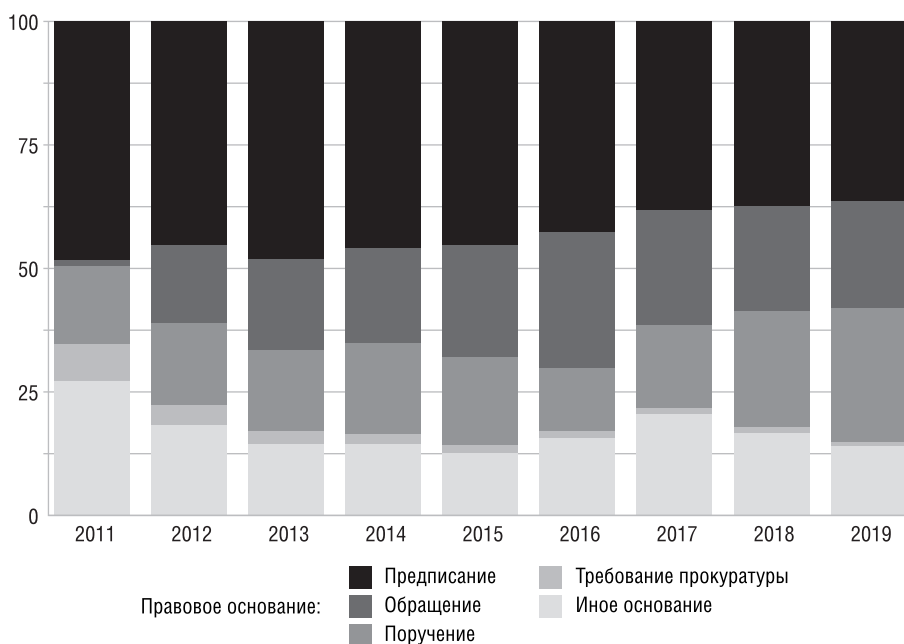
Внеплановые проверки в отличие от плановых в гораздо меньшей степени включены в текущую реформу контрольно-надзорной деятельности. На внеплановые проверки фактически не распространяется рискориентированный подход и ряд иных ограничений при их проведении. Для организации подавляющего большинства внеплановых проверок государственным органам не требуется согласования с органами прокуратуры, хотя они и обязаны уведомить ее об их проведении путем внесения сведений в ЕРП. Из данных Единого реестра проверок следует, что в среднем на одну плановую проверку приходится две с полови-

¹² Проверки всего финансово-экономического блока контрольно-надзорных органов выведены из-под действия 294-ФЗ. Для этих ведомств характерно доминирование документарных проверок.

¹³ Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 20.03.2021) «О применении рискориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819/.

ной внеплановых. Правовые основания проведения внеплановых проверок представлены на рис. 1. Наиболее распространенные основания, согласно 294-ФЗ и отчетной форме «1-Контроль», следующие:

- истечение срока исполнения организацией предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требования (проверки по предписанию);
- мотивированное представление должностного лица контрольно-надзорного органа на основании обращений и заявлений граждан, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц информации от органов государственной власти и местного самоуправления, а также средств массовой информации (проверки по обращениям)¹⁴;
- приказ руководителя контрольно-надзорного органа, изданный в соответствии с поручениями президента и правительства (проверки по поручению).



Источник: данные отчетности федеральных органов исполнительной власти по форме «1-Контроль». <https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>.

Рис. 1. Структура правовых оснований внеплановых проверок федерального уровня, 2011–2019 годы (%)

Fig. 1. The Legal Basis of Surprise Inspections at Federal Level, 2011–2019 (%)

¹⁴ Внеплановые проверки, проводимые по данному основанию, требуют согласования с органами прокуратуры.

Важным правовым механизмом, объединяющим значительное число проверок, является предписание об устранении выявленного нарушения обязательных требований. Предписание — один из возможных результатов проверки, как плановой, так и внеплановой. Если по итогам контрольно-надзорного мероприятия обнаружено нарушение обязательных требований, инспектор обязан вынести предписание об устранении выявленного нарушения и принять меры по контролю его устранения в установленный срок (вплоть до временной приостановки деятельности организации). Одной из форм контроля устранения нарушения является внеплановая проверка. Из рис. 1 следует, что от 38 до 50% всех внеплановых проверок в разные годы проходили на основании предписаний, выданных по результатам предшествующих проверок.

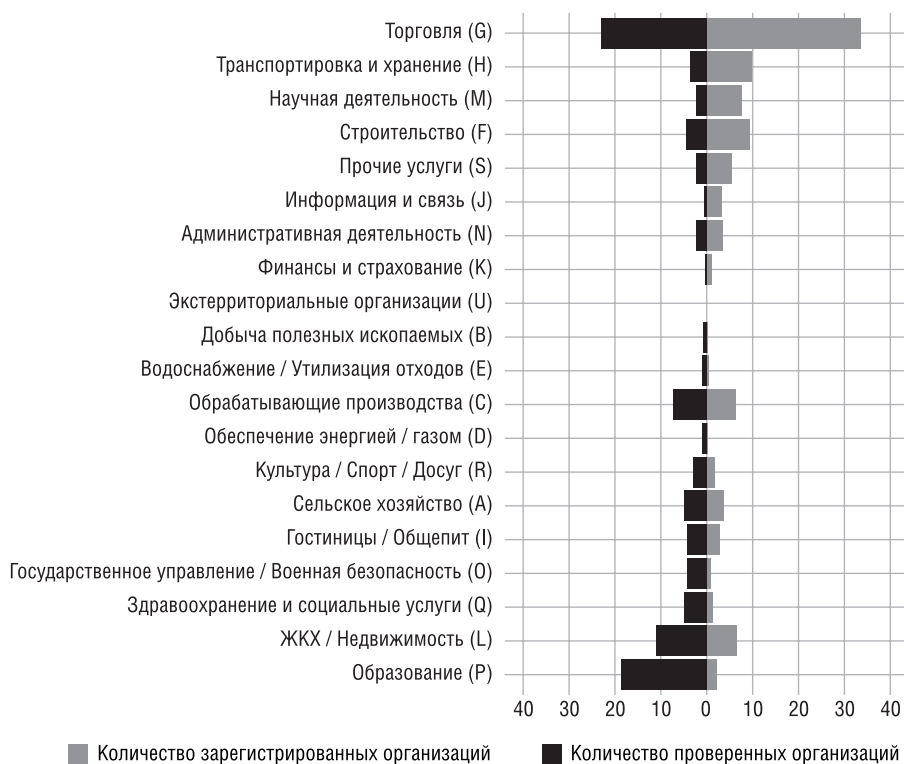
4. Кого проверяют в России

Экономическая специализация

Проведенный анализ данных ЕРП показывает, что контрольно-надзорные органы фокусируются на проверках организаций, ведущих деятельность в бюджетных секторах экономики: образовании, ЖКХ, здравоохранении (рис. 2). Школа или больница с учетом общего количества зарегистрированных организаций с соответствующим кодом Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) имеюткратно более высокие шансы быть проверенными, чем предприятия сферы торговли.

Приоритетное внимание государства к бюджетным организациям выражается не только в непропорционально высокой доле проверок, но и более интенсивном регулировании по сравнению с частными [Павлов, 2019]. Одним из структурных факторов, определяющих эту диспропорцию, является нормативное закрепление категорий риска для объектов социальной инфраструктуры в рамках наиболее распространенных видов государственного надзора¹⁵. Так, при осуществлении федерального пожарного надзора многим объектам социальной инфраструктуры присваивается высокая категория риска. В результате в 2019 году каждая третья организация, подвергшаяся плановой проверке, относилась к сфере образования [Кучаков и др., 2019]. В этом смысле принципы формирования плана проверок напрямую отражают приоритеты государственной политики в сфере безопасности.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (в ред. от 20.03.2021) «О применении рискориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819/.



Примечание. Названия разделов ОКВЭД сокращены и упрощены.

Источники: данные плановых проверок, собранные сотрудниками Института проблем правоприменения по планам проверок, публиковавшихся ранее органами прокуратуры; данные внеплановых проверок Единого реестра проверок. <https://proverki.gov.ru/portal/>; данные отраслевой принадлежности организаций Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей. https://www.nalog.gov.ru/rn77/service/egrip2/egrip_vzayim/.

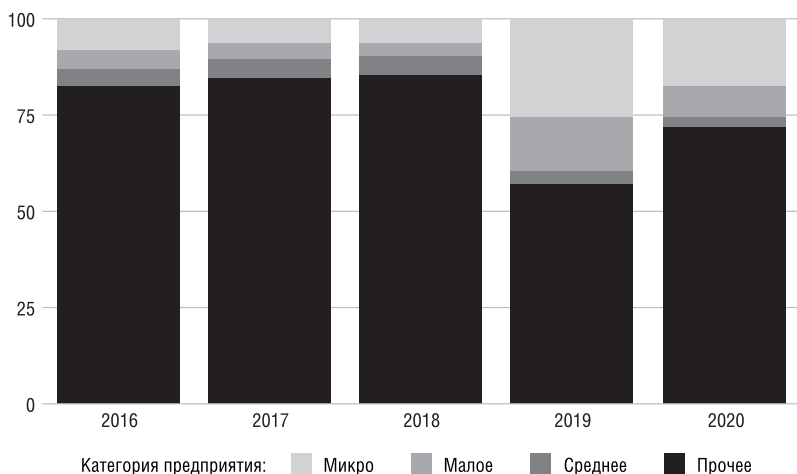
Рис. 2. Распределение проверенных и зарегистрированных организаций по видам экономической деятельности, 2019 год (%)

Fig. 2. The Distribution of Inspected vs. Registered Organizations by Industry Type, 2019 (%)

Форма собственности

Если плановые проверки проводят преимущественно в отношении бюджетных учреждений, то внепланово проверяются в основном коммерческие предприятия (рис. 3а, 3б). В среднем не менее 60% внепланово проверенных организаций являются коммерческими. Участником Реестра малого и среднего предпринимательства фактически может быть лишь коммерческая организация. Участие государства в учредительном капитале суммарно не может превышать 25%¹⁶.

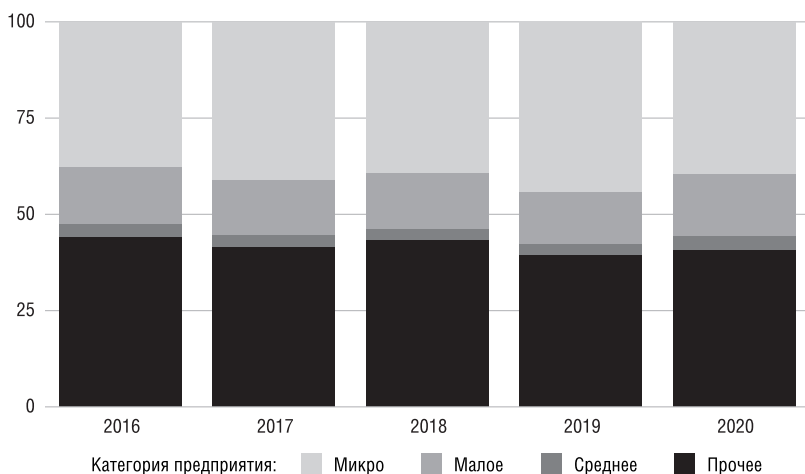
¹⁶ Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/.



Источники: данные плановых проверок, собранные сотрудниками Института проблем правоприменения по планам проверок, публиковавшихся ранее органами прокуратуры; данные внеплановых проверок Единого реестра проверок. <https://proverki.gov.ru/portal>; данные о категории организаций Реестра субъектов малого и среднего предпринимательства. <https://rmsp.nalog.ru/>.

Рис. 3а. Доля малых и средних предприятий среди организаций, прошедших плановую проверку, 2016–2020 годы (%)

Fig. 3a. The Percent of Small and Medium-Sized Enterprises Among Organizations Subjected to a Planned Inspection, 2016–2020 (%)



Источники: данные плановых проверок, собранные сотрудниками Института проблем правоприменения по планам проверок, публиковавшихся ранее органами прокуратуры; данные внеплановых проверок Единого реестра проверок. <https://proverki.gov.ru/portal>; данные о категории организаций Реестра субъектов малого и среднего предпринимательства. <https://rmsp.nalog.ru/>.

Рис. 3б. Доля малых и средних предприятий среди организаций, прошедших внеплановую проверку, 2016–2020 годы (%)

Fig. 3b. The Percent of Small and Medium-Sized Enterprises Among Organizations Subjected to a Surprise Inspection, 2016–2020 (%)

Доля бюджетных учреждений среди внепланово проверенных организаций так же непропорционально велика, как и в случае плановых проверок.

Размер и территориальное распределение деятельности организации

Под территориальным распределением деятельности организации в настоящей работе понимается количество используемых производственных объектов: зданий, помещений, строений, территорий и т. д. Большинство проверок федерального уровня проводятся МЧС и Роспотребнадзором. Оба ведомства в качестве непосредственных объектов проверок выбирают производственные объекты. Количество используемых объектов и размер предприятия — тесно связанные характеристики. Именно поэтому крупных экономических агентов проверяют значительно чаще (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Наиболее часто проверяемые организации, 2019 год

T a b l e 1

The Most Frequently Inspected Organizations, 2019

Название организации	Количество проверок ^a	Число уникальных адресов ^b
ОАО «Российские железные дороги»	3772	6373
АО «Тандер» («Магнит»)	3429	7477
ООО «Агроторг» («Икс 5»)	2485	5870
ФГУП «Почта России»	1782	3378
АО «Ангарская нефтехимическая компания» («Роснефть»)	1423	2879
АО «Дикси Юг»	750	1428
АО «Торговый дом “Перекресток”»	642	1369
ООО «РН-Юганскнефтегаз» («Роснефть»)	636	1199
ПАО «Ростелеком»	485	751
ООО «Лента»	434	758

^a Учтены только проверки головных организаций (основного юридического лица).

^b Двойной счет (в силу специфики ведомственной отчетности наряду с адресом непосредственного объекта проверки, как правило, указывается адрес государственной регистрации).

Источник: данные Единого реестра проверок. <https://proverki.gov.ru/portal>.

С учетом значительной доли государства в российской экономике неудивительно, что половина из представленных организаций имеет государственное участие. На 10 из 369 552 проверенных в 2019 году предприятий пришлось 15 838 федеральных проверок, что составляет 4,2% их общего количества.

При двойном счете адресов из табл. 1 наглядно следует, что число используемых объектов напрямую соотносится с количеством проверок. Сам характер экономической деятельности представленных организаций — крупный ретейл, логистика — указывает на существенное территориальное распределение их деятельности. В целом в 2019 году 50% плановых и внеплановых проверок пришлось на 23,7% проверенных организаций, а 26,7% были проведены в отношении всего 5% организаций (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что контрольно-надзорные органы в России в основном проверяют бюджетные организации. Для значительной доли организаций категория риска устанавливается директивно. Планово проверяются преимущественно объекты социальной инфраструктуры, внепланово — коммерческие предприятия. Проверки проходят на уровне используемого объекта, а не организации: чем больше объектов в хозяйственной деятельности использует организация, тем больше проверок в ее отношении будет проведено. Именно поэтому крупных экономических агентов, которые зачастую являются предприятиями с государственным участием, проверяют чаще.

5. Основные результаты

Одним из ключевых и наиболее востребованных инструментов в системе контрольно-надзорной деятельности является внеплановая проверка. Сейчас за этим понятием стоят существенно различные по правовой природе и управленческим задачам явления. В целом можно выделить как минимум три разных смысла, вкладываемых в это понятие: проверка как инструмент реагирования на чрезвычайной происшествие, как результат реакции на обращения и как продолжение предшествующих контрольных мероприятий.

Первое — внеплановая проверка как инструмент неотложного реагирования. Внеплановые проверки по поручению правительства являются распространенным средством реагирования государства на кризисные ситуации. Доля таких проверок растет с начала реализации реформы. Так, в 2019 году 27% всех внеплановых проверок прошли на основании поручений¹⁷ (к их числу относятся, например, волны проверок детских лагерей после пожара в хабаровском «Холдоми»^{18,19} или массовые проверки тор-

¹⁷ Поручение заместителя председателя Правительства Российской Федерации Ю. И. Борисова от 29.01.2019 ЮБ-П4-628. <https://base.garant.ru/72097542/>.

¹⁸ Пожар в детском лагере в Хабаровске произошел 23 июля 2019 года.

¹⁹ Кудрявцев В., Кучаков Р., Скугаревский Д. Опыт против плана: почему повторяются трагедии в летних лагерях // РБК. 2019. 26 июля. <https://www.rbc.ru/opinions/society/26/07/2019/5d389a729a79472141c0e5d6>.

говых центров после трагедии в кемеровской «Зимней вишне»²⁰). К этой же категории следует отнести проверки, которые проводятся контрольно-надзорными органами по требованию органов прокуратуры, и часть мероприятий, осуществляемых прокуратурой в рамках общего надзора.

Основания подобных отраслевых рейдов небесспорны. С одной стороны, в них имплицитно присутствует ряд предположений о наличии: (1) однотипных, (2) одномоментных, (3) не выявленных ранее нарушений обязательных требований, допущенных в разных регионах страны организациями, имеющими схожую экономическую специализацию. С другой — в проведении таких проверок очевидна политическая целесообразность, которая проявляется в виде показательной публичной позиции по резонансным общественным событиям. Так, количество внеплановых проверок МЧС в сфере торговли достигает максимального значения в 2018-м, в год трагедии в «Зимней вишне», — 3977 проверок (для сравнения: в 2016-м проведено 2612 проверок, в 2017-м — 2111, в 2019-м — 3013²¹). Примечательно, что рост проверок торговых организаций происходит на фоне общего снижения числа проверок в 2018 году.

Второе — внеплановая проверка как инструмент реакции на обращения. Такая внеплановая проверка представляет собой ответ уполномоченного органа на запрос граждан и наиболее близка к тому, что можно было бы ожидать от внепланового КНМ на уровне здравого смысла. Следует отметить, что контрольно-надзорные органы чаще удовлетворяют спрос на непосредственное регулирование со стороны государства в лице правительства, чем спрос со стороны граждан. В 2019 году 27% проверок прошли на основании поручений правительства или президента и только 21,7% были инициированы обращениями. Данные социологических опросов за 2018–2020 годы показывают, что только треть опрошенных граждан оценивают свой уровень защищенности от основных рисков (угроз) как достаточный²². При этом, по данным опроса 2020 года, 44,9% респондентов из числа столкнувшихся за последние два года с подобными рисками на практике обратились в соответствующий контрольно-надзорный орган (22,1% выборочной совокупности) [Южаков и др., 2021]. Таким образом, складывается парадоксальная ситуация. С одной стороны, граждане постоянно испытывают чувство незащищенности и активно

²⁰ Пожар в торговом центре в Кемерове произошел 26 марта 2018 года.

²¹ Класс ОКВЭД 47 «Торговля розничная, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами». Данные Единого государственного реестра юридических лиц.

²² Авторы опроса выделили десять основных рисков (угроз) охраняемым законам ценностям в подконтрольных сферах. Респондентам предлагалось оценить свой уровень защищенности по шкале от «очень низкий» до «очень высокий».

обращаются в контрольно-надзорные органы. С другой — доля проверок по обращениям значительно меньше доли проверок по поручениям.

Третье — внеплановая проверка как продолжение предшествующей проверки. В 2019 году из 655 189 внеплановых проверок федеральных органов исполнительной власти 238 520 были проведены по контролю исполнения предписаний. 36,4% всех внеплановых проверок — продолжение предшествующих проверок.

6. Длющаяся проверка

Внеплановые проверки по исполнению предписаний вместе с первоначальной проверкой, по результатам которой было вынесено предписание, фактически представляют собой единую последовательность событий. Однажды выявленное нарушение требует *n* внеплановых проверок для контроля его устранения²³. Таким образом, формируются длющиеся проверки, которые обладают несколькими отличительными характеристиками:

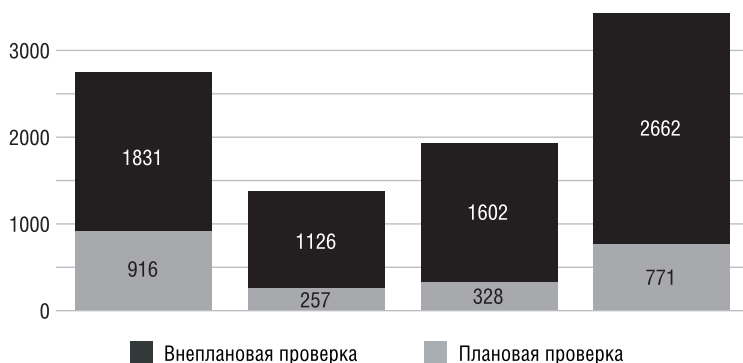
- часть внеплановых проверок является эпизодами длющихся проверок и в этой роли столь же прогнозируемы, как и плановые проверки;
- количество связанных проверок, образующих длющиеся проверки, значительно²⁴;
- выявленное нарушение в ходе одной проверки влечет за собой еще *n* проверок;
- взаимодействие между контрольно-надзорным органом и проверяемой организацией является длительным.

Рассмотрим реальное взаимодействие между контрольно-надзорным органом и проверяемым предприятием на примере крупного ретейлера «Магнит» двумя способами. На рис. 4 представлено общее число проверок, проведенных в отношении указанной организации.

Череда проверок, образующая единые последовательности, представлена на рис. 5. Это история взаимодействия петербургского отделения крупной коммерческой организации только с одним ведомством (МЧС). Можно отметить постоянный кон-

²³ Согласно п. 21 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 08.12.2020) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предметом внеплановой проверки, проводимой на основании истечения срока исполнения предписания, может являться только исполнение выданного предписания. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/.

²⁴ Если предположить, что первым событием в такой последовательности стала плановая проверка, и использовать число 238 520 в качестве основания для оценки доли длющихся проверок, то число плановых проверок — 337 135 в 2019 году — можно увеличить по крайней мере на 70%.



Примечание. Отражены только проверки, в которых фигурировал ИНН головной организации.

Источник: данные Единого реестра проверок. <https://proverka.gov.ru/portal>.

Рис. 4. Распределение проверок МЧС АО «Тандер» («Магнит»), 2016–2019 годы

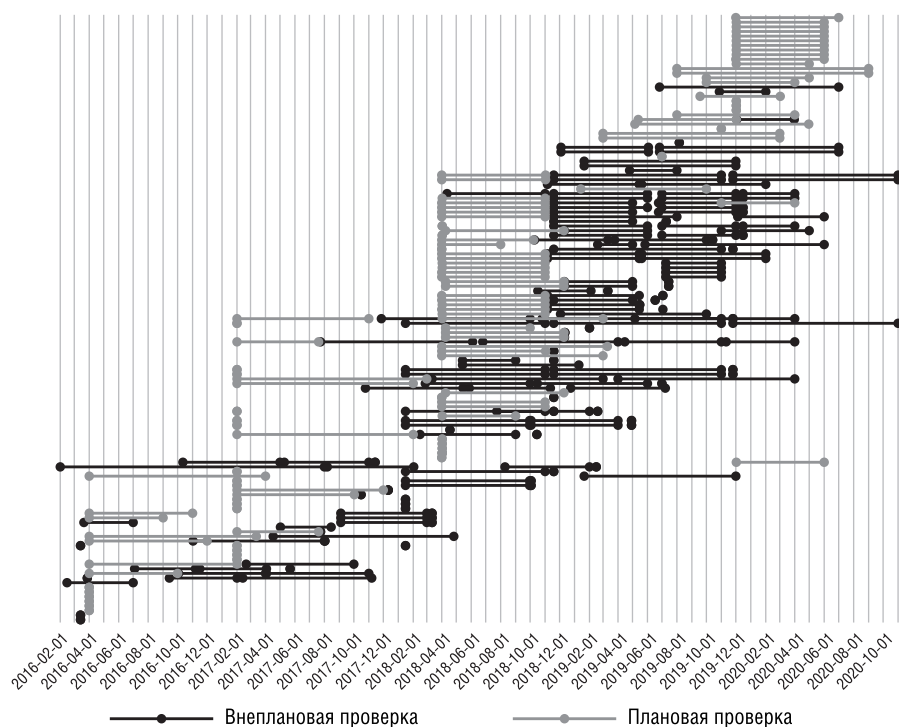
Fig. 4. The Distribution of EMERCOM Inspections for JSC Tander ("Magnit"), 2016–2019

такт контрольно-надзорного органа с поднадзорной организацией на уровне используемых объектов. По представленной структуре видно, что плановые проверки образуют волны одно-моментно проходящих на разных объектах одной организации проверок. В большинстве случаев именно плановые проверки становятся начальным импульсом, порождающим последующие проверки.

Рис. 5 демонстрирует и то, как часто в результате проверок фиксируются нарушения. По данным «1-Контроль», в 2019 году в результате 80% плановых и 50% внеплановых проверок было выявлено хотя бы одно нарушение²⁵. В среднем в результате одной плановой проверки выявляется 4,1 нарушения обязательных требований, в результате внеплановой — 2,9²⁶. Более высокий показатель выявленных нарушений при плановой проверке на первый взгляд контринтуитивен и идет вразрез с мировой практикой [Dechenaux, Samuel, 2014; Makofske, 2019; Trucks, 2017]. Но концепция длящейся проверки позволяет дать этому факту объяснение. Значительная часть внеплановых проверок является одним из эпизодов длящейся проверки, как правило, следующим за плановой проверкой. Природа подобных нарушений различна. Если в результате первого эпизода (вероятно, плановой проверки) было выявлено фактическое нарушение обязательных требований, то в ходе второго эпизода (всегда внеплановой проверки) наиболее

²⁵ <https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>.

²⁶ Данные «1-Контроль», сумма нарушений по строкам: нарушение обязательных требований законодательства; несоответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям; невыполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.



Примечание. Использованы данные 273 проверок в отношении 130 объектов (уникальных адресов) ведения хозяйственной деятельности. Из выборки исключен юридический адрес организации. Если между точками отсутствует соединяющая линия, нарушения в ходе проверки не выявлены. Если обозначен временной интервал, регулятором выявлено как минимум одно нарушение. Начальная точка временного интервала — дата проведения проверки, конечная — наиболее удаленная дата исполнения предписания среди всех выявленных нарушений.

Источник: данные Единого реестра проверок. <https://proverki.gov.ru/portal>.

Рис. 5. Длющиеся проверки МЧС АО «Тандер» («Магнит») в Санкт-Петербурге, 2016–2020 годы

Fig. 5. The Continuous Inspections of EMERCOM for JSC Tander (“Magnit”) in Saint Petersburg, 2016–2019

вероятным событием является неисполнение предписания об устранении ранее обнаруженного несоответствия. Поэтому процент нарушений в первом случае в среднем должен быть выше, чем во втором, поскольку мы вправе ожидать, что экономический агент в подавляющем большинстве случаев будет заинтересован в исполнении предписания. Если исключить из рассмотрения проверки по предписанию, уровни обнаружения нарушений обязательных требований у плановых и внеплановых проверок существенно различаться не будут.

Сопоставляя рис. 4 и 5, можно отметить несколько существенных аспектов. Во-первых, неизбежный и длящийся характер взаимодействия между контрольно-надзорным органом и под-

надзорной организацией на уровне производственных объектов. Во-вторых, вероятную обусловленность такого взаимодействия одними и теми же нарушениями. В-третьих, необходимость оценки эффективной стоимости выявления нарушения с учетом издержек от длящейся проверки. В-четвертых, искусственную дискретизацию непрерывного процесса: единая история взаимодействия разбивается на кажущиеся независимыми события.

Подводя итог, можно сказать, что под внеплановой проверкой понимаются несколько разных явлений. Посредством внеплановой проверки государство реагирует преимущественно на чрезвычайные происшествия и фиксирует устранение нарушений. Спрос на непосредственное государственное вмешательство в деятельность организаций удовлетворяется ведомствами чаще, чем спрос со стороны граждан. Во многих случаях внеплановая проверка является одним из эпизодов в последовательности КНМ в ответ на одно и то же нарушение, образуя длящиеся проверки. В силу специфики устройства системы регулирования в России нарушения обязательных требований фиксируются при большинстве проверок, но при плановой проверке вероятность обнаружения нарушений выше, чем при внеплановой. За каждой проверкой, по результатам которой было обнаружено нарушение, следует еще одна проверка, цель которой — зафиксировать его устранение. Система контрольно-надзорной деятельности в России устроена таким образом, что контакт между государством и поднадзорной организацией может длиться практически непрерывно.

7. Дискуссия

Из предложенной автором настоящей статьи трактовки проверочной активности государственных органов возможны несколько следствий.

Ограничения рискориентированного подхода

Внедрение рискориентированного подхода в деятельность федеральных ведомств сопровождалось рядом правовых и организационных ограничений. В результате реформирования системы контрольно-надзорной деятельности структура проверочной активности в настоящий момент напрямую отражает приоритеты государственной политики в сфере безопасности. Представление о проверке как о последовательности событий, начинающейся с планового КНМ, позволяет углубить понимание ограничений процедур оценки риска.

Во-первых, по ряду причин оценка риска может распространяться только на плановые проверки. Таким образом, с самого начала две трети всех контрольно-надзорных мероприятий были фактически выведены из-под действия этой части реформы. Во-вторых, при избыточном регулировании и высоком проценте обнаружения нарушений плановая проверка в большинстве случаев неизбежно становится первым эпизодом длящейся проверки. Это делает бессмысленным таргетирование числа проверок. Более того, если допустить существование неформальной системы показателей эффективности в виде «палок»²⁷ [Paneyakh, 2014], то заданная планка отчетности всегда может быть достигнута. В этом отношении установленный законодателем порог частотности плановых проверок, обусловленный категорией риска объекта, лишь частично способен выполнять функцию ограничения административного давления.

Природа внеплановых проверок

В настоящей работе показано, что понятие внеплановой проверки включает три принципиально отличных друг от друга инструмента государственной политики. Понимание этого представляется существенным для определения непосредственного потребителя регулирования. Данные показывают, что наименьших успехов в таргетировании числа проверок удается добиться в сфере проверок по предписаниям правительства и президента. Несмотря на общее снижение количества контрольно-надзорных мероприятий и активную деятельность по реформированию всей системы государственного регулирования, доля таких проверок не только не падает, но растет. Очевидно, что подобный тип проверок является наиболее востребованным государством инструментом реагирования на общественно значимые происшествия.

В то же время выделение среди внеплановых КНМ проверок по исполнению предписаний позволяет корректно отображать связь между плановыми инспекциями, находящимися в фокусе проводимой реформы, и значительным количеством внеплановых мероприятий. В итоге в среднем три из десяти внеплановых КНМ, проводимых в стране, инициируются высшим руководством и нацелены на определенные отрасли экономики, четыре из десяти призваны зафиксировать устранение нарушений, и только две из десяти являются ответом на прямой запрос граждан. Рост доли инспекций, инициированных правительством и президентом, входит в противоречие с обозначенной целью реформы.

²⁷ Проведение заданного руководством числа контрольно-надзорных мероприятий и выявление заданного количества нарушений.

«Регуляторная гильотина»

Понимание тесной связи плановых проверок и большей части внеплановых позволяет лучше оценить важность реформирования первичного звена регулирования — обязательных требований. При характерном для российской системы регулирования фокусе на соблюдении формальных правил [Blanc, 2012] избыточность обязательных требований не вызывает споров ни в научном сообществе [Голодникова и др., 2018; Добролюбова и др., 2017; Кнутов, 2015; Любимов и др., 2019; Плаксин и др., 2020], ни в правительстве²⁸. Избыточность, низкое качество и неактуальность требований являются причинами высокого процента обнаружения нарушений²⁹. Нерелевантные требования увеличивают вероятность выявления нерелевантных нарушений. При оценке издержек регулирования следует учитывать, что проверки в России устроены таким образом, что потенциальная продолжительность длящейся проверки практически не ограничена.

Оценка издержек организации (административного давления)

Существующие сегодня оценки административного давления на предприятия [Алехнович, Анучин, 2021; Вякина, 2019; Добролюбова и др., 2017; Плаксин, Семенов, 2015; Скугаревский и др., 2016; Южаков и др., 2020]³⁰ в разной степени игнорируют два обстоятельства.

Первое. Большинство проверок сосредоточены на объектах производства, а не на организации как юридическом лице или индивидуальном предпринимателе. Если не учитывать уровень пространственной распределенности структуры предприятия, оценка административного давления будет смещенной. Представляется существенным различие двух ситуаций: (1) предприятие с одним производственным объектом проверяется три раза, (2) организация с тремя объектами тоже проверяется три раза. Для предприятия уровень административной нагрузки идентичен, но с учетом числа производственных объектов издержки первой фирмы в три раза выше. Более того, следует по-разному оценивать проведение за один и тот же период трех проверок организации с одним хозяйственным объектом и трех проверок в отноше-

²⁸ «План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины»» (утвержден Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6).

²⁹ Скугаревский Д. Как отрегулировать регулирование // Ведомости. 2019. 16 января. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/01/16/791632-regulirovanie>.

³⁰ См. также данные соцопроса «Мнение собственников и руководителей высшего звена предприятий об административной среде в Российской Федерации». <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf>.

нии фирмы с тремя хозяйственными объектами. В первом случае возможно избыточное внимание со стороны КНО к деятельности организации; во втором — ситуация представляется регулярным событием.

Вторым важным обстоятельством является неучет длящегося характера взаимодействия между контрольно-надзорным органом и проверяемой организацией. Это приводит к систематической недооценке административных издержек: с большой долей вероятности каждая проверка повлечет за собой дополнительное КНМ.

Литература

1. Алехнович А. О., Анучин Л. Л. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 7–29.
2. Артеменко Е. А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 30–55.
3. Вязкина И. В. Оценка качества деловой среды через восприятие бизнеса в рамках проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности государства // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10. № 1. С. 84–98.
4. Голодникова А. Е., Ефремов А. А., Соболев Д. В., Цыганков Д. Б., Шклярчук М. С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М.: Центр стратегических разработок ВШЭ, 2018.
5. Голодникова А. Е., Ефремов А. А., Цыганков Д. Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.
6. 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.
7. 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.
8. Кнутов А. В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 1. С. 104–123.
9. Кнутов А. В., Синятуллина Л. Х. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: Количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 109–125.
10. Кучаков Р. К., Кузнецова Д. А., Кудрявцев В. Е., Титаев К. Д., Скугаревский Д. А. Контроль и надзор в 2019 г. Новое и неизвестное в ожидании реформы: аналитический отчет. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2019. <https://inspections.enforce.spb.ru/2019/>.
11. Любимов Ю. С., Новак Д. В., Цыганков Д. Б., Нестеренко А. К., Варварин А. В., Ибрагимов Р. С., Жаркова О. А., Москвитин О. А., Верле Е. С. «Регуляторная гильотина» // Закон. 2019. № 2. С. 20–36.
12. Масленникова Е., Добролюбова Е., Южаков В. Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности // Экономическая политика. 2020. Т. 15. № 1. С. 90–107.
13. Павлов П. Н. Экономические факторы нормотворческой активности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 39–70.

14. Плаксин С. М., Абузярова И. А., Кашанин А. В., Кнутов А. В., Полесский Е. А., Сакаев А. Ш., Семенов С. В., Сиянтуллина Л. Х., Сиянтуллин Р. Х., Чаплинский А. В., Шабала Ю. И. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад-2019. М.: ВШЭ, 2020. <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2020/07/dokladKND-2019.pdf>.
15. 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.
16. Скугаревский Д. А., Титаев К. Д., Кудрявцев В. Е. Влияние плановых проверок на деятельность организаций. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2016.
17. 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.
18. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. М.: Дело, РАНХиГС, 2021.
19. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 2. С. 71–92.
20. Blanc F. Moving Away from Total Control in Former Communist Countries—the RRR in Inspections, and Lessons Learned from Reforming Them // European Journal of Risk Regulation. 2012. Vol. 3. No 3. P. 327–341.
21. Dechenaux E., Samuel A. Announced vs. Surprise Inspections with Tipping-Off // European Journal of Political Economy. 2014. Vol. 34(C). P. 167–183.
22. Feinstein J. An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection // The RAND Journal of Economics. 1991. Vol. 22. No 1. P. 14–35.
23. Feinstein J. The Safety Regulation of U.S. Nuclear Power Plants: Violations, Inspections, and Abnormal Occurrences // Journal of Political Economy. 1989. Vol. 97. No 1. P. 115–154.
24. Gray W., Jones C. Longitudinal Patterns of Compliance with Occupational Safety and Health Administration Health and Safety Regulations in the Manufacturing Sector // The Journal of Human Resources. 1991. Vol. 26. No 4. P. 623–653.
25. Jin G. Z., Lee J. A Tale of Repetition: Lessons from Florida Restaurant Inspections // The Journal of Law and Economics. 2018. Vol. 61. No 1. P. 159–188.
26. Jin G. Z., Lee J. Inspection Technology, Detection, and Compliance: Evidence from Florida Restaurant Inspections // The RAND Journal of Economics. 2014. Vol. 45. No 4. P. 885–917.
27. Ko K., Mendeloff J., Gray W. The Role of Inspection Sequence in Compliance with the US Occupational Safety and Health Administration's (OSHA) Standards: Interpretations and Implications // Regulation & Governance. 2010. Vol. 4. No 1. P. 48–70.
28. Makofske M. P. Inspection Regimes and Regulatory Compliance: How Important Is the Element of Surprise? // Economics Letters. 2019. Vol. 177. P. 30–34.
29. Paneyakh E. Faking Performance Together: Systems of Performance Evaluation in Russian Enforcement Agencies and Production of Bias and Privilege // Post-Soviet Affairs. 2014. Vol. 30. No 2–3. P. 115–136.
30. Trucks H. An Assessment of the Effectiveness of Unannounced Safety Inspections Versus Announced Inspections in Academic Research Laboratories That Utilize Biological Hazards. Theses and Dissertations—Public Health. 2017. https://uknowledge.uky.edu/cph_etds/177.
31. Weil D. Assessing OSHA Performance: New Evidence from the Construction Industry // Journal of Policy Analysis and Management. 2001. Vol. 20. No 4. P. 651–674.
32. Weil D. If OSHA Is So Bad, Why Is Compliance So Good? // The RAND Journal of Economics. 1996. Vol. 27. No 3. P. 618–640.

References

1. Alekhnovich A. O., Anuchin L. L. Otsenka i korrektyrovka 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]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2021, no. 1, pp. 7-29. (In Russ.)
2. Artemenko E. A. "Regulyatornaya gil'otina": analiz proektov novykh struktur normativnogo regulirovaniya ["Regulatory Guillotine": Project Analysis of New Regulatory Structures]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2021, no. 1, pp. 30-55. (In Russ.)
3. Vyakina I. V. Otsenka kachestva delovoy sredy cherez vospriyatie biznesa v ramkakh provodimoy reformy kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva [Evaluation of the Business Environment Quality Through the Perception of Business as Part of the Ongoing Reform of the State Supervisory Oversight Reform]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye)* [MIR (Modernization. Innovation. Research)], 2019, vol. 10, no. 1, pp. 84-98. DOI:10.18184/2079-4665.2019.10.1.84-98. (In Russ.)
4. Golodnikova A. E., Efremov A. A., Sobol D. V., Tsygankov D. B., Shklyaruk M. S. *Regulyatornaya politika v Rossii: osnovnye tendentsii i arkhitektura budushchego* [Regulatory Policy in Russia: Main Trends and Architecture of the Future]. Moscow, HSE Center for Strategic Research, 2018. (In Russ.)
5. Golodnikova A. E., Efremov A. A., Tsygankov D. B. Pod znakom "regulyatornoy gil'otiny": kak razorvat' zamknutyi krug deregulirovaniya i re-regulirovaniya? [Under Sign of "Regulatory Guillotine": How to Brake Vicious Circle of Deregulation and Reregulation?]. *Zakon [Law]*, 2021, no. 2, pp. 105-117. (In Russ.)
6. Dobrolyubova E. I., Zybunovskaya N. V., Pokida A. N., Yuzhakov V. N. Otsenka vliyaniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) na deyatel'nost' khozyaystvuyushchikh sub'ektov [Evaluating Impact of Enforcement and Inspections on Business Activity]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2017, no. 2, pp. 7-25. (In Russ.)
7. Zyryanov S. M., Kalmykova A. V. Podkhody k otsenke effektivnosti deyatel'nosti kontrol'no-nadzornykh organov po preduprezhdeniyu narusheniy obyazatel'nykh trebovaniy [Approaches to Assessing the Effectiveness of State Control Bodies (Surveillance) to Prevent Violations of Mandatory Requirements]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2019, no. 3, pp. 31-66. (In Russ.)
8. Knutov A. V. Obyazatel'nye trebovaniya k khozyaystvennoy deyatel'nosti v Rossii [Regulatory Requirements for Business Activities in Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2015, no. 1, pp. 104-123. (In Russ.)
9. Knutov A. V., Sinyatullina L. Kh. Polnomochiya federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti: kolichestvennyy analiz i klassifikatsiya [Federal Executive Bodies' Powers: Quantitative Analysis and Classification]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2018, no. 1, pp. 109-125. (In Russ.)
10. Kuchakov R. K., Kuznetsova D. A., Kudryavtsev V. E., Titaev K. D., Skugarevskiy D. A. *Kontrol' i nadzor v 2019 g. Novoe i neizvestnoe v ozhidanii reformy: analiticheskiy otchet* [Russian Regulation in 2019 Under Uncertainty Ahead of Reform]. St. Petersburg: The Institute for the Rule of Law at the European University at St. Petersburg, 2019. <https://inspections.enforce.spb.ru/2019/>. (In Russ.)
11. Lyubimov Yu. S., Novak D. V., Tsygankov D. B., Nesterenko A. K., Varvarin A. V., Ibragimov R. S., Zharkova O. A., Moskvitin O. A., Verle E. S. "Regulyatornaya gil'otina" ["Regulatory Guillotine"]. *Zakon [Law]*, 2019, no. 2, pp. 20-36. (In Russ.)
12. Maslennikova E., Dobrolyubova E., Yuzhakov V. Statistika i sotsiologiya rezul'tatov kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti [Effectiveness of Control and Enforcement Activities

- in Selected Areas: Statistics and Sociology]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2020, vol. 15, no. 1, pp. 90-107. DOI:10.18288/1994-5124-2020-1-90-107. (In Russ.)
13. Pavlov P. N. Ekonomicheskie faktory normotvorcheskoy aktivnosti v Rossii [Economic Determinants of the Rule-Making Activity in Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2019, no. 2, pp. 39-70. (In Russ.)
 14. Plaksin S. M., Abuzyarova I. A., Kashanin A. V., Knutov A. V., Poleskii E. A., Sakaev A. Sh., Semenov S. V., Sinyatullina L. Kh., Sinyatullin R. Kh., Chaplinskii A. V., Shabala Yu. I. *Kontrol'no-nadzornaya i razreshitel'naya deyatel'nost' v Rossiiskoy Federatsii: analiticheskiy doklad-2019 [Supervisory and Enforcement in Russia: Analytic Report-2019]*. Moscow, HSE, 2020. <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2020/07/dokladKND-2019.pdf>. (In Russ.)
 15. Plaksin S. M., Semenov S. V. Kolichestvennyy 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]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2015, no. 3, pp. 121-144. (In Russ.)
 16. Skugarevskiy D. A., Titaev K. D., Kudryavtsev V. E. *Vliyaniye planovykh proverok na deyatel'nost' organizatsiy [The Effect of Planned Inspections on Firms]*. St. Petersburg, The Institute for the Rule of Law at the European University at St. Petersburg, 2016. (In Russ.)
 17. Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Pokida A. N., Zybulovskaya N. V. Otsenka rezul'tativnosti gosudarstvennogo kontrolya s pozitsii biznesa: klyuchevye tendentsii [Evaluating Performance of Regulatory Enforcement Activities by Businesses: Key Trends]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2020, no. 2, pp. 32-53. (In Russ.)
 18. Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Pokida A. N., Zybulovskaya N. V. *Rezul'tativnost' i effektivnost' kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva: mnenie biznesa i grazhdan [Performance and Effectiveness of Control and Enforcement State: Business and Citizens' Opinion]*. Moscow, Delo Publishing House, RAPENA, 2021. (In Russ.)
 19. Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Pokida A. N., Zybulovskaya N. V. Reforma kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti gosudarstva: otsenka s pozitsii grazhdan [Inspection and Regulatory Enforcement Reform: Evaluation from the Citizen Perspective]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2019, no. 2, pp. 71-92. (In Russ.)
 20. Blanc F. Moving Away from Total Control in Former Communist Countries - the RRR in Inspections, and Lessons Learned from Reforming Them. *European Journal of Risk Regulation*, 2012, vol. 3, no. 3, pp. 327-341. DOI:10.1017/S1867299X00002233.
 21. Dechenaux E., Samuel A. Announced vs. Surprise Inspections with Tipping-Off. *European Journal of Political Economy*, 2014, vol. 34(C), pp. 167-183. DOI:10.1016/j.ejpoleco.2014.01.001.
 22. Feinstein J. An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection. *The RAND Journal of Economics*, 1991, vol. 22, no. 1, pp. 14-35. DOI:10.2307/2601005.
 23. Feinstein J. The Safety Regulation of U.S. Nuclear Power Plants: Violations, Inspections, and Abnormal Occurrences. *Journal of Political Economy*, 1989, vol. 97, no. 1, pp. 115-154. DOI:10.1086/261595.
 24. Gray W., Jones C. Longitudinal Patterns of Compliance with Occupational Safety and Health Administration Health and Safety Regulations in the Manufacturing Sector. *The Journal of Human Resources*, 1991, vol. 26, no. 4, pp. 623-653. DOI:10.2307/145978.
 25. Jin G. Z., Lee J. A Tale of Repetition: Lessons from Florida Restaurant Inspections. *The Journal of Law and Economics*, 2018, vol. 61, no. 1, pp. 159-188. DOI:10.1086/697682.
 26. Jin G. Z., Lee J. Inspection Technology, Detection, and Compliance: Evidence from Florida Restaurant Inspections. *The RAND Journal of Economics*, 2014, vol. 45, no. 4, pp. 885-917.
 27. Ko K., Mendeloff J., Gray W. The Role of Inspection Sequence in Compliance with the US Occupational Safety and Health Administration's (OSHA) Standards: Interpretations and

- Implications. *Regulation & Governance*, 2010, vol. 4, no. 1, pp. 48-70. DOI:10.1111/j.1748-5991.2010.01070.x.
28. Makofske M. P. Inspection Regimes and Regulatory Compliance: How Important Is the Element of Surprise? *Economics Letters*, 2019, vol. 177, pp. 30-34. DOI:10.1016/j.econlet.2019.01.001.
29. Paneyakh E. Faking Performance Together: Systems of Performance Evaluation in Russian Enforcement Agencies and Production of Bias and Privilege. *Post-Soviet Affairs*, 2014, vol. 30, no. 2-3, pp. 115-136. DOI:10.1080/1060586X.2013.858525.
30. Trucks H. *An Assessment of the Effectiveness of Unannounced Safety Inspections Versus Announced Inspections in Academic Research Laboratories That Utilize Biological Hazards*. Theses and Dissertations - Public Health, 2017. https://uknowledge.uky.edu/cph_etds/177.
31. Weil D. Assessing OSHA Performance: New Evidence from the Construction Industry. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2001, vol. 20, no. 4, pp. 651-674. DOI:10.1002/pam.1022.abs.
32. Weil D. If OSHA Is So Bad, Why Is Compliance So Good? *The RAND Journal of Economics*, 1996, vol. 27, no. 3, pp. 618-640. DOI:10.2307/2555847.