

Баринаева В.А.¹, Еремкин В.А.¹

¹ Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Совершенствование контроля и надзора в отношении малых и средних предприятий: уроки для России

АННОТАЦИЯ:

В представленной статье представлен анализ сущности контроля и надзора в России и за рубежом, выявлена специфика контроля и надзора в отношении малых и средних предприятий. На основе анализа литературы авторы делают выводы о факторах соблюдения или несоблюдения законодательства фирмами. В работе рассматривается международный опыт контроля и надзора в отношении малых и средних предприятий, приведены передовые зарубежные практики, направленные на совершенствование системы контроля и надзора, и отмечены наиболее перспективные для России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *контроль и надзор, регулирование, малый и средний бизнес, правоприменение, проверка, лучшие практики*

JEL: K20, K42, L20

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Баринаева В.А., Еремкин В.А. Совершенствование контроля и надзора в отношении малых и средних предприятий: уроки для России // Российское предпринимательство. — 2016. — Т. 17. — № 24. — С. 3593–3602. — doi: [10.18334/rp.17.24.37206](https://doi.org/10.18334/rp.17.24.37206)

Баринаева Вера Александровна, кандидат экономических наук, заведующая лабораторией исследований корпоративных стратегий и поведения фирм, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (barinova-va@ranepa.ru)

Еремкин Владимир Александрович, научный сотрудник лаборатории исследований корпоративных стратегий и поведения фирм, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 08.12.2016 / ОПУБЛИКОВАНО: 30.12.2016

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП: <http://dx.doi.org/10.18334/rp.17.24.37206>

(с) Баринаева В.А., Еремкин В.А. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский



Введение

В России развитию предпринимательства препятствуют множество факторов, одним из наиболее серьезных является высокая административная нагрузка, возникающая вследствие реализации контрольно-надзорных мероприятий. Еще в 2014 году в Послании Президента Российской Федерации от 4 декабря была поставлена цель максимально снять с бизнеса ограничения, накладываемые контрольно-надзорной деятельностью, однако реформа контроля и надзора до сих пор не завершена.

В рамках совершенствования контроля и надзора в России был принят № 511-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в соответствии с которым создан единый реестр проверок, а также был введен трехлетний мораторий на проведение плановых проверок в отношении малых предприятий.

Кроме того, были уточнены полномочия контрольно-надзорных органов при проведении проверок и введен запрет на повторное истребование от подконтрольного лица информации, находящейся в государственных (муниципальных) информационных системах, реестрах и регистрах.

Минэкономразвития России была разработана Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы. В апреле 2016 года распоряжением Правительства была утверждена «дорожная карта» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в России на 2016–2017 годы. Планом предусмотрено внедрение риск-ориентированного подхода к проведению контрольно-надзорных мероприятий, а также изменение критериев оценки деятельности контрольно-надзорных органов.

Почему в России контроль и надзор является проблемой для малых и средних предприятий

Малые и средние предприятия оказываются наиболее уязвимыми при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, поскольку обладают очень ограниченными трудовыми и финансовыми ресурсами.

В России функции контроля и надзора по-прежнему широко распределены по надзорным ведомствам, более 8000 надзорных

полномочий сконцентрированы только на федеральном уровне. В таких условиях сложно избежать дублирования функций и конфликта интересов между различными ведомствами.

Несмотря на мораторий на проведение плановых проверок, малые и средние предприятия подвергаются возросшему числу внеплановых проверок, и уровень административного давления на малый и средний бизнес по-прежнему остается высоким. Спецификой контроля и надзора в России является наличие большого числа нормативно-правовых актов, накладывающих многочисленные ограничения на предприятия и устанавливающих избыточные требования.

Кроме того, в России реализуется принцип «предотвращения правонарушения», требующий значительно большего количества ресурсов и налагающий дополнительную административную нагрузку на предпринимателей, поскольку он предполагает тщательный контроль за всеми предпринимателями с целью обнаружения правонарушителя. В отличие от России в международной практике практикуется принцип «неотвратимости наказания», в соответствии с которым карательные меры наступают лишь в отношении правонарушителей, однако они достаточно серьезны и неотвратимы. В целом реализация контроля и надзора в отношении малых и средних предприятий в России направлена не на поддержку добросовестной конкуренции в предпринимательской среде, а скорее на угнетение развития частного бизнеса. Давление контрольно-надзорных органов на малый и средний бизнес по-прежнему достаточно сильное и формирует одно из основных препятствий для развития предпринимательства в России.

Что такое контроль и надзор в России и за рубежом

С целью выработки предложений по совершенствованию практики осуществления контрольно-надзорной деятельности в отношении малых и средних предприятий в России на основе изучения механизмов ее осуществления за рубежом необходимо определить специфику контрольно-надзорных функций в отношении малых и средних предприятий, а также собрать, систематизировать и проанализировать лучшие практики реализации контрольно-надзорных функций в зарубежных странах.

В России и за рубежом в научной литературе прослеживаются разные подходы к определению контроля и надзора в отношении малых

и средних предприятий. Большинство иностранных статей, посвященных данной тематике, рассматривают понятия «регулирование» (regulation), «правоприменение» (enforcement) и «инспектирование» (inspection). Под регулированием понимается создание и совершенствование законодательной базы, упорядочивающей отношения экономических агентов.

Правоприменение или, в более точном переводе, принуждение к соблюдению норм законодательства, – совокупность мер, направленных на обеспечение соблюдения законодательных требований, что включает в себя выявление нарушений, определение виновных в несоблюдении законодательства и наказание нарушителей (процессуальные действия в рамках уголовного права, инструменты административного процесса, образовательные и консультационные инициативы). Именно в поле правоприменения возникает развилка между стратегией предотвращения правонарушений посредством строгого наказания выявленных правонарушителей и посредством сплошного контроля за всеми субъектами как потенциальными нарушителями.

Инспектирование – это, прежде всего, выездные проверки, которые составляют основной механизм административного воздействия на малые и средние предприятия в силу своего повторяющегося и повсеместного характера, поэтому выездные проверки могут служить своеобразной прокси переменной для оценки всех видов нагрузки на бизнес, возникающих вследствие регуляторного воздействия, но слабо поддающихся количественной оценке.

В России тема контроля и надзора за малым и средним бизнесом лежит на пересечении экономики и права. Если исходить из существующей юридической терминологии, то у терминов контроль и надзор нет однозначной интерпретации. Разные авторы рассматривают их как синонимы, надзор как часть контроля, или же как самостоятельные виды деятельности.

Единственное российское определение государственного контроля (надзора), зафиксированное в 294-ФЗ, является достаточно узким: это деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений посредством организации и проведения проверок, мер по пресечению и (или) устранению последствий (...), а также деятельность (..) по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения

обязательных требований. Действие 294-ФЗ не распространяется на многие формы контроля и надзора: контроль за осуществлением иностранных инвестиций; государственный контроль за экономической концентрацией; контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере; налоговый контроль; валютный контроль; таможенный контроль; банковский надзор; страховой надзор; государственный контроль за осуществлением деятельности по проведению организованных торгов и др. Таким образом, контроль и надзор в отношении малых и средних предприятий чаще всего сводится главным образом к осуществлению выездных проверок.

Тем не менее, контроль и надзор является все же более широким понятием, чем инспектирование: он включает в себя все виды контроля, а также возможные меры наказания (штрафы, преследование и др.) и деятельность правоохранительных органов (полиция, прокуратура), чьей первостепенной задачей не является регулирование деятельности бизнеса. Различные проверки и тесты, проводимые с целью сертификации, также относятся к сфере контроля и надзора, равно как и проверки товаров и людей на границе, а также проверки, проводимые на территории контрольно-надзорного органа без непосредственного участия фирм.

Специфика контроля и надзора в отношении малых и средних предприятий

Анализ специфики контроля и надзора в отношении малых и средних предприятий сводится к двум аспектам: во-первых, это поведение фирм, то есть их реакция на контроль и надзор, выявление закономерностей, которым подчинено их поведение под влиянием контрольно-надзорных мероприятий; во-вторых, это анализ характера и направлений воздействия контроля и надзора на малые и средние предприятия, а также выявление определенных закономерностей такого воздействия.

Из множества теорий, которые изучают поведение фирм, тематика контроля и надзора наиболее полно раскрывается теорией сдерживания [1]. Теория сдерживания предполагает рациональное поведение индивидуумов и организаций. Она допускает, что человеческие намерения могут быть представлены функцией полезности, что рациональные субъекты обладают достаточными знаниями об их положении и о последствиях их действий. В

соответствии с теорией сдерживания фирма, выстраивая стратегию поведения, связанную с соблюдением или несоблюдением законодательства, учитывает ожидаемую прибыль от несоблюдения норм, расходы, связанные с поимкой, и вероятность раскрытия правонарушения. Сдерживание работает с помощью публикации в СМИ информации о наказании правонарушителей, разглашении сумм убытков, которые понесла фирма-правонарушитель, акцентированного выделения таких статей убытков, как расходы на страхование и утраченная репутация и др.

При этом исследования показывают, что основными препятствиями соблюдения законодательства малыми и средними предприятиями являются:

1. нехватка знаний: плохая осведомленность о регулирующих нормах, неспособность интерпретировать законы, отсутствие навыков определения опасностей и рисков [2–6];

2. отсутствие интереса: соблюдение некоторых норм не рассматривается как приоритетная функция бизнеса [7, 8];

3. нехватка ресурсов: это и отсутствие навыков при перенесении законодательных требований в практическую плоскость и при определении рисков и угроз [4–7], и отсутствие финансовых средств: малые и средние предприятия сосредоточены на выживании, а не на долгосрочных потенциальных выгодах [9], и нехватка времени [10].

Второй пласт исследований, посвященных контролю и надзору в отношении малых и средних предприятий, рассматривает воздействие контрольно-надзорных мероприятий на малый и средний бизнес. По итогам анализа нами были сделаны следующие выводы и обобщения:

– Малые и средние предприятия сталкиваются не со всеми видами и формами контроля и надзора, именно поэтому контроль и надзор в отношении малого и среднего бизнеса чаще всего приравнивается к проверкам.

– Регулирование является серьезным бременем для малых и средних предприятий, поскольку они вынуждены нести более высокие затраты в процентном отношении, чем крупный бизнес [11].

– Основные затраты малых и средних предприятий возникают вследствие проведения инспекций (выездных проверок): это временные и финансовые затраты, неформальные платежи, альтернативные издержки [12].

– Малые и средние предприятия реагируют на внешнее вмешательство контрольно-надзорных органов [13].

– Важный фактор несоблюдения законодательства малыми и средними предприятиями – нехватка ресурсов и плохой доступ к информации [6].

Заключение: возможности применения международного опыта для совершенствования системы контроля и надзора в России

Анализ международного опыта свидетельствует о важности проблемы снижения административного бремени, возникающего вследствие реализации контрольно-надзорных мероприятий в отношении малых и средних предприятий, за рубежом. Так, ряд развитых стран целенаправленно занимаются данным вопросом и статистически отслеживают ход реформ систем контроля и надзора.

В частности, известно, что в США в 2008 году общий объем административного бремени, обусловленный федеральным регулированием, составил 14% ВВП страны. Основная нагрузка приходилась на малый бизнес – компании с числом сотрудников менее 20 [14]. В Канаде с 2012 по 2015 гг. благодаря применению принципа *one in – one out* удалось снизить административное бремя на 24 млн канадских долларов, или 344 тыс. часов рабочего времени [15]. Также в Канаде действует программа *Small Business Lens*, основным направлением которой является консультирование предприятий. В Нидерландах с 2003 по 2007 гг. удалось снизить административное бремя бизнеса на 4 млрд евро, выполнив задачу по снижению значения данного показателя на 25% [16]. В Евросоюзе с 2008 г. действует Закон о малом и среднем бизнесе, согласно которому все принимаемые законодательные нормы оцениваются с точки зрения возможного влияния на малые и средние предприятия (принцип «малый бизнес – превыше всего» или дословно «сначала подумай о малом»)¹.

По итогам анализа международного опыта были выявлены некоторые лучшие практики, применяемые в рамках осуществления и реформирования контроля и надзора в отношении малых и средних

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – «Think Small First» – A «Small Business Act» for Europe [Electronic resource] // EUR-LEX.europa.eu. – 2008. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0394>

предприятий. По нашему мнению, целесообразно рассмотреть возможность применения перечисленных лучших практик и в России, с учетом российских особенностей функционирования сферы контроля и надзора в отношении малых и средних предприятий:

– Системы оценки и анализа воздействия регулирования на малые и средние предприятия:

Standard cost model, которая позволяет оценить административные издержки бизнеса от конкретного нормативно-правового акта;

Regulatory impact analysis, который предполагает анализ альтернатив и обоснование целесообразности или нецелесообразности внедрения новой законодательной нормы, касающейся малых и средних предприятий.

– Развитие законодательной базы контроля и надзора:

внедрение принципов «*one in – one out*» или «*one in – two out*», в соответствии с которыми каждый новый нормативно-правовой акт должен заменять один или два действующих, таким образом сокращая общее административное бремя на бизнес;

применение положения об истечении срока действия (*sunset clauses*), которое предполагает окончание действия нормативного акта после определенного, заранее известного, срока;

внедрение принципа «*think small first*».

– Лучшие практики эффективной системы инспекций: сокращение числа, продолжительности, частоты проверок, внедрение ясных стандартов, чек-листов, применение риск-ориентированного подхода.

– Информационная поддержка и консультирование как универсальный инструмент обеспечения соблюдения законодательства: сравнительно низкие издержки для государства и повышение информационной грамотности предпринимателей.

– Институциональные подходы к реформированию контроля и надзора: консолидация проверяющих органов и создание единого центра (Экспертный совет по вопросам снижения административного бремени – Нидерланды).

Выделенные «лучшие практики» предполагают непосредственно реформирование сферы контроля и надзора, включая систему контрольно-надзорных органов и их полномочия, процессы инспектирования и информационной поддержки малых и средних

предприятий в ходе инспектирования, а также комплексное совершенствование нормативно-правовой базы и системное внедрение новых базовых принципов, отражающих рост важности малого и среднего предпринимательства, в экономическую политику.

ИСТОЧНИКИ:

1. *Ogus A., Abbot C.* Sanctions for Pollution: Do we have the right regime? // *Journal of Environmental Law*. — 2002. — Vol. 14. — № 3. — P. 283-298.
2. *Hutchinson A., Chaston I.* Environmental perceptions, policies and practices in the SME sector: A case study / Paper presented at Business Strategy and the Environment conference Bradford. — 1995.
3. *Henson S., Heasman M.* Food safety regulation and the firm: understanding the compliance process // *Food Policy*. — 1998. — Vol. 23. — № 1. — P. 9-23.
4. *Petts J.* Small and medium sized enterprises and environmental compliance // *Small and Medium Sized Enterprises and the Environment*. — Sheffield: Greenleaf Publishing, 2000.
5. *Yapp C., Fairman R.* The Evaluation of Effective Enforcement Approaches for Food Safety in SMEs. — London: Food Standards Agency, 2004.
6. *Taylor E.* HACCP in small companies: benefit or burden? // *Food Control*. — 2001. — Vol. 12. — P. 217-222.
7. *Gerstenfeld A., Roberts H.* Size matters: barriers and prospects for environmental management in small and medium sized enterprises // *Small and Medium Sized Enterprises and the Environment*. — Sheffield: Greenleaf Publishing, 2000.
8. *Fanshawe T.* The interrelationship between environmental regulators, small and medium sized enterprises and environmental help organisations // *Small and Medium Sized Enterprises and the Environment*. — Sheffield: Greenleaf Publishing, 2000.
9. Business decision-making and the environment: Technical report. — Bristol, Lancaster: Environment Agency, 2000.
10. Risk assessment in SMEs: examples of good practice. — Sheffield: Health and Safety Laboratory, 2000.
11. *Atkinson J., Hurstfield J.* Small Business Service Annual Survey of Small Businesses 2004 [Electronic resource] // *Sbs.gov.uk*. — Mode of access: <http://www.sbs.gov.uk/content/analytical/sbsannualsmesurvey2003.pdf>
12. *Blanc F.* Inspections Reform: why, how, and with what results. — OECD, 2012.
13. *Fairman R., Yapp C.* Enforced self regulation, prescription and conceptions of compliance within small businesses: The impact of enforcement // *Law & Policy*. — 2005. — Vol. 27. — № 4. — P. 491–519.
14. *Crain V.N., Crain W.M.* The Impact of Regulatory Costs on Small Firms [Electronic resource] // *SBA*. — 2010. — Mode of access: [https://www.sba.gov/sites/default/files/advocacy/The%20Impact%20of%20Regulatory%20Costs%20on%20Small%20Firms%20\(Full\)_0.pdf](https://www.sba.gov/sites/default/files/advocacy/The%20Impact%20of%20Regulatory%20Costs%20on%20Small%20Firms%20(Full)_0.pdf)

15. One-for-One Rule [Electronic resource] // Tbs-sct.gc.ca. — Mode of access: <http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/priorities-priorites/rtrap-parfa/ofu-upu-eng.asp>
16. Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme [Electronic resource] // Doingbusiness.org. — 2007. — Mode of access: <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Special-Reports/DB-Dutch-Admin>

Vera A. Barinova, Candidate of Science, Economics, Head of the Laboratory for Studies of Corporate Strategies and Behavior, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Vladimir A. Eremkin, Research Officer of the Laboratory for Studies of Corporate Strategies and Behavior, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The improvement of control and oversight in relation to small- and middle-sized enterprises: lessons for Russia

ABSTRACT

In the given article, an analysis of the essence of control and oversight in Russia and abroad has been presented. The peculiarities of control and oversight in relation to small- and medium-sized enterprises have been revealed. Based on the analysis of literature, the authors draw conclusion about the factors of observance or non-observance of legislation by companies. The authors discuss the international experience of control and oversight in relation to small- and medium-sized enterprises and present advanced foreign practices aimed at improvement of the system of control and oversight, identify the most promising ones for Russia.

KEYWORDS: control and oversight, regulation, small- and medium-sized business, law enforcement, check, best practices
