

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

**Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н.,
Зыбуновская Н.В.**

**Результативность контрольно-надзорной деятельности
глазами бизнеса**

Москва 2018

Аннотация. В работе представлены результаты социологического исследования по оценке результативности и эффективности наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), проведенного Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2017 году среди представителей частных хозяйствующих субъектов. Итоги опроса позволяют оценить влияние контрольно-надзорной деятельности на безопасность и качество продукции, безопасность производственных процессов и связанный с государственным контролем (надзором) уровень административных издержек бизнеса.

Южаков В.Н. директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Добролюбова Е.И. заместитель директора Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Покида А.Н. директор Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Зыбуновская Н.В. научный сотрудник Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1 Основные результаты социологического исследования.....	8
2 Оценка показателей, предусмотренных методикой проведения репрезентативного социологического исследования для оценки результативности и эффективности наиболее массовых видов государственного контроля (надзора).....	29
3 Оценка административных издержек хозяйствующих субъектов в связи с осуществлением государственного контроля (надзора)	39
Заключение	44
Литература	47

Введение

Исчерпание возможностей использования ресурсной модели для обеспечения устойчивого экономического роста, отмечаемое как на высоком уровне руководства страной [1], так и в экспертном сообществе [2], требует использования таких факторов экономического роста, которые соответствовали бы сложившимся в стране ограничениям, как внешнеполитического, так и финансового характера. Важным фактором, потенциал которого в России задействован далеко не полностью, является повышение качества государственного управления, особенно в сфере взаимодействия «государство» - «бизнес».

Несмотря на то, что оптимизация контрольно-надзорной деятельности¹ в рамках реализации административной реформы в 2000-х – I половине 2010-х гг. рассматривалась в качестве одного из важных направлений, достижения в данной сфере оцениваются как весьма ограниченные, в отличие от сферы государственных услуг.² Так потенциал эффективности правоприменения Федерального закона № 294-ФЗ с точки зрения снижения административных барьеров и защиты законных прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) был практически исчерпан еще в 2012 году [3]. Сохраняется проблема использования «палочных» систем показателей при оценке деятельности инспекторского состава органов государственного контроля [1], что также не способствует повышению результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. В целом, государственный контроль (надзор) по-прежнему рассматривается как фактор, ограничивающий предпринимательскую активность, средство административного давления на бизнес, источник дополнительных административных издержек, которые страна уже не может себе позволить.

Проблема повышения результативности контрольно-надзорной деятельности не сводится исключительно к минимизации государственного контроля (надзора). Защита законных прав и интересов граждан и организаций, обеспечение безопасности и качества продукции являются важнейшими условиями, обеспечивающими условия для социально-экономического развития. Потери, вызванные управляемыми видами риска – смертность, заболеваемость от управляемых видов риска, причиненный материальный ущерб

¹ Речь идет о контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, нацеленной на обеспечение соблюдения населением и хозяйствующими субъектами требований (обязательных требований), направленных на защиту охраняемых законом ценностей. Синоним: государственный и муниципальный контроль. Под охраняемыми законом ценностями подразумеваются жизнь и здоровье граждан, охрана окружающей среды и культурных памятников, безопасность, обеспечение законных прав и интересов граждан и организаций.

² См., например, [5].

имуществу, законным правам и интересам, в конечном итоге оплачиваются хозяйствующими субъектами и потребителями. Рост таких непроизводительных потерь является дополнительным фактором снижения потребительского спроса.

Тем не менее, как показывают статистические данные, взаимосвязь мероприятий, предпринимаемых в рамках контрольно-надзорной деятельности, с достижением конечных общественно значимых результатов (в частности, со снижением заболеваемости и смертности населения от управляемых видов риска, снижением объемов причиненного ущерба) остается на низком уровне: менее 20% проверок проводятся в отношении хозяйствующих субъектов, деятельность которых представляет угрозу либо является причиной причинения вреда [4]. В значительной степени низкий уровень направленности государственного контроля (надзора) на достижение конечных общественно значимых результатов связано с недостаточным внедрением риск-ориентированных подходов к проведению контрольно-надзорных мероприятий, а также с несоответствием требований законодательства сегодняшним реалиям [6].

Однако есть и более общая проблема, заключающаяся в отсутствии единых подходов к определению конечных общественно значимых, промежуточных и непосредственных результатов контрольно-надзорной деятельности, формированию единой системы показателей результативности и эффективности деятельности по государственному контролю (надзору) [7]. Предпринимаемые в настоящее время шаги, направленные на формирование такой системы, создание единых требований к планированию, мониторингу и оценке результативности контрольно-надзорной деятельности могут рассматриваться в качестве первого этапа реализации более масштабных изменений, предусматривающих, среди прочего, интеграцию системы планирования, мониторинга и оценки осуществления государственного контроля (надзора) с процедурами стратегического планирования деятельности органов власти.

В условиях необходимости оптимизации бюджетных расходов невозможно игнорировать и еще одну важную задачу реализации реформ в сфере государственного контроля (надзора) – задачу по сокращению бюджетных расходов на контрольно-надзорную деятельность. Данная задача приобрела особую актуальность после мирового экономического кризиса 2008 – 2009 гг. [8], и является важной, в том числе, и в российском контексте. Зачастую решение данной задачи предусматривает возможность полной или частичной замены механизмов государственного контроля (надзора) на негосударственные механизмы, основанные на принципах саморегулирования, страхования, подтверждения соответствия и других рыночных и квази-рыночных механизмах. Таким образом, повышение результативности и эффективности

государственного контроля, в общем случае, не обязательно означает усиление государства. Напротив, современные подходы предусматривают возможность сокращения государственного участия в тех сферах, где рыночные агенты могут самостоятельно эффективно минимизировать риски причинения вреда и обеспечивать возмещение вреда в тех случаях, когда это не удалось.

Повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности является одним из приоритетов развития государственного управления, отмеченных в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ в 2014 и 2015 гг. [9-10]. В рамках реализации данного приоритета Правительством РФ утверждена «Дорожная карта совершенствования контрольно-надзорной деятельности на 2016 – 2017 годы» [11], направленная на повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей с одновременным сокращением издержек бизнеса и государства, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности. Реформа контрольно-надзорной деятельности является одним из 11 приоритетных проектов, утвержденных Советом при Президенте РФ по стратегическому управлению и приоритетным проектам. Успех реализации данных стратегических документов во многом зависит от внедрения системы определения, планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Зарубежные подходы к оценке эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности разрабатывались в рамках исследований международных организаций и институтов развития, в т.ч. Всемирного банка, ОЭСР, Международной финансовой корпорации. Значительный вклад в выработку системы оценки результативности контрольно-надзорной деятельности внесли Д. Кулидж [12], Ф. Бланк [8], Н. Маннинг, Н. Парисон [13]. Отраслевые исследования вклада государственного контроля (надзора) в достижение общественно значимых результатов проводились такими зарубежными учеными как Е. Мазур, Д. Вейл, В. Грей, Д. Левайн, М. Фулей, Х. Лайтинен, Р. Берби, М. Райт и другими [14-21].

В российском научном дискурсе эффекты от государственного контроля (надзора) рассматривались преимущественно с позиций институциональной экономики. Так в работах А.Е. Шаститко и С.М. Плаксина рассмотрены эффекты штрафных санкций на деятельность хозяйствующих субъектов [22]. В исследованиях С.Б. Авдашевой и П.В. Крючковой рассматриваются количественные эффекты от различных вариантов информента (с участием и без участия государства), а также анализируется специфика стимулов надзорных органов, влияющая на результативность их деятельности [23]. Исследования контрольно-надзорной деятельности в России, в том числе, основанные на

анализе статистических данных, в последние годы проводились коллективом ученых НИУ ВШЭ – А.Б. Жулиным, С.М. Плаксиным, С.В. Семеновым, А.В. Кнутовым, С.И. Максимовой, Е.А. Полесским и А.В. Чаплинским [4, 6]. Правовые аспекты государственного контроля (надзора) находят свое отражение в работах Д.Р. Усмановой, А.Ф. Ноздрачева, А.И. Казимирова [24-26]. Отраслевые подходы к оценке результативности государственного контроля разрабатывались Е.В. Берездивиной [27] Ю.В. Устиновой, А.В. Маловым [28] и др.

Системные предложения по методике оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности представлены в монографии Е.И. Добролюбовой и В.Н. Южакова, опубликованной в серии «Технологии государственного управления» [29]. В настоящей работе приведены результаты эмпирической апробации разработанного авторами методического подхода.

1 Основные результаты социологического исследования

В течение последнего десятилетия реформы контрольно-надзорной деятельности¹ как неотъемлемого компонента общего цикла регулирования набирают все большую популярность. Так с середины 2000-х гг. такие реформы были запущены и реализованы в США, Великобритании, Нидерландах, Италии, странах Балканского полуострова и странах Балтии [8, 30]. В 2014 году ОЭСР приняла рекомендации по принципам лучшей практики в сфере обеспечения соблюдения законодательства и проверок.

Значительное внимание реформированию контрольно-надзорной деятельности уделяется и в странах СНГ. Так на уровне ЕАЭС приняты общие Правила регулирования, торговли услугами, учреждения и деятельности, в которых установлены, в том числе, требования к внедрению риск-ориентированного государственного контроля (надзора) [40]. Реформы, направленные на внедрение риск-ориентированных подходов в сфере государственного контроля, реализуются в Казахстане и Армении.

В России в апреле 2016 г. была принята «Дорожная карта» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности [11], а в декабре 2016 г. был утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации»², реализация которой рассчитана до 2025 года. Реализация приоритетной программы направлена на снижение уровня причинения вреда охраняемым законом ценностям³ и снижение административной нагрузки на бизнес, связанной с осуществлением государственного контроля (надзора). На эти же цели направлен и разработанный в соответствии с поручением Президента России в рамках «Дорожной карты» проект федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

Успешная реализация данной программы требует оценки влияния контрольно-надзорных мероприятий на деятельность подконтрольных субъектов, как с точки зрения снижения рисков причинения ими вреда охраняемым законом ценностям, так и с точки зрения мониторинга уровня административных издержек бизнеса [7]. В зарубежной практике социологические опросы хозяйствующих субъектов довольно часто

¹ В настоящей работе понятия «государственный контроль (надзор)» и «контрольно-надзорная деятельность», а также «государственный контроль» и «государственный надзор» употребляются как синонимы.

² Электронный ресурс: <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения 01.05.2017).

³ Под охраняемыми законом ценностями понимаются жизнь и здоровье граждан, законные интересы, права и имущество граждан и организаций, а также публично-правовых образований, окружающая среда, объекты растительного и животного мира, памятники культуры.

используются для оценки влияния регулирования в целом и контрольно-надзорной деятельности в частности на бизнес с точки зрения минимизации рисков охраняемым законом ценностям и соблюдения обязательных требований [44]. В России на сегодняшний день методология и практика системного сбора данных, характеризующих данные параметры, отсутствует [45].

Попытки оценки влияния контрольно-надзорной деятельности на бизнес за последние годы предпринимались неоднократно, в том числе, в контексте мониторинга и оценки правоприменительной практики Федерального закона № 294-ФЗ от 28.12.2008 [38], когда было выявлено, что 62% проведенных проверок контрольно-надзорных органов не влияют на качество и безопасность продукции и условий труда подконтрольных субъектов [42].

В рамках социологического опроса, проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в 2015 г., было выявлено, что более трети хозяйствующих субъектов оценивают уровень административной нагрузки на свой бизнес в объеме более 20% от выручки, при этом большинство предпринимателей отметили, что объем административной нагрузки на их бизнес в связи с предъявлением избыточных требований составляет от 3 до 20% [41]. Близкие результаты были получены и по итогам аналогичного исследования в 2016 г. [42].

Однако, поскольку показатель административной нагрузки включает в себя не только собственно административные издержки в классическом понимании, но и налоги и иные обязательные платежи государству, а также расходы, связанные с соблюдением обязательных требований¹, оценка издержек бизнеса, непосредственно связанных с осуществлением государственного контроля (надзора), по итогам данных исследований затруднена. В соответствии с опросами, более 40% предпринимателей считают выявленные в рамках проверок нарушения скорее необоснованными или необоснованными; в то же время, сложно определить, насколько понятие обоснованности нарушений связано с наличием либо отсутствием рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

В целях восполнения пробелов в имеющихся данных о влиянии государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе на уровень риска причинения ими вреда охраняемым законом ценностям в 2017 г. РАНХиГС провел репрезентативный социологический опрос, результаты которого представлены в настоящей работе.

¹ По экспертным оценкам, такие расходы составляют порядка 790 млрд. руб. ежегодно (Солодилова и др., 2016).

Основная характеристика социологического опроса

Для реализации цели исследования – оценки результативности и эффективности наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), применялся репрезентативный социологический опрос. Опросу подлежали представители частных хозяйствующих субъектов – юридические лица (предприятия), являющиеся коммерческими организациями, и индивидуальные предприниматели, представляющие предприятия различных видов экономической деятельности. Реализованная выборка составила 1000 респондентов в 28 субъектах Российской Федерации¹. В данных регионах зарегистрировано 64% от общего числа зарегистрированных в России коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей. Статистическая погрешность результатов социологического опроса составляет – 3,1%.

В каждом субъекте РФ, отобранном для исследования, опрос проводился в разных типах поселений – в центре субъекта РФ (областном, краевом, республиканском), средних (малых городах), поселках городского типа или селах.

В качестве респондентов выступили руководители предприятий, их заместители, руководители финансово-бухгалтерских или юридических подразделений, а также специалисты, занимающиеся взаимодействием с органами государственной власти. Опрашивались представители предприятий, осведомленные по вопросам государственного контроля (надзора).

При организации и проведении опроса особое внимание уделялось соблюдению требований к отбору респондентов: опрашивались представители частных предприятий, функционирующих не менее 3-х лет, которые подвергались мероприятиям государственного контроля (надзора) в последние два календарных года, предшествующих опросу – в 2015-2016 гг. (без учета налоговых проверок).

Социологический опрос проводился по месту работы или жительства респондентов методом индивидуального формализованного интервью («лицом к лицу»). В силу

¹ Опрос частных хозяйствующих субъектов проведен Центром технологий государственного управления РАНХиГС совместно с Центром социально-политического мониторинга в период с 13 по 27 марта 2017 года в 28 субъектах, представляющих все федеральные округа Российской Федерации. Опрос проведен в Республиках Башкортостан, Дагестан, Удмуртской, Чеченской Республиках, Краснодарском, Красноярском, Пермском, Приморском, Хабаровском краях, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Псковской, Ростовской, Саратовской, Свердловской, Тверской, Челябинской, Ярославской областях, гг. Москва, Санкт-Петербург.

специфики темы исследования и содержания вопросов Анкеты непременным условием данного метода являлось соблюдение принципа анонимности.

Основная трудность организации и проведения социологического опроса хозяйствующих субъектов была связана с поиском респондентов в соответствии с критериями отбора. Представители предпринимательского сообщества довольно часто не могли участвовать в опросе по причине отсутствия каких-либо проверок на их предприятиях за двухлетний период. Особенно это касалось индивидуальных предпринимателей.

Интенсивность контрольно-надзорной деятельности

Контрольно-надзорная деятельность одна из форм взаимодействия органов государственного управления с бизнес-структурами. Государственный контроль (надзор) обеспечивает правопорядок в различных экономических отраслях государственного регулирования. Основным направлением развития контрольно-надзорной деятельности является риск-ориентированный подход, позволяющий уменьшить количество контрольных мероприятий и связанные с ними административные издержки бизнеса в зависимости от степени возможной угрозы безопасности для общественных отношений. По мнению Минэкономразвития, важным последствием внедрения данного подхода станет полное прекращение плановых проверок для объектов с низкой степенью риска.¹

В рамках оценки влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов был осуществлен социологический опрос предпринимательского сообщества. Результаты эмпирического исследования показали, что в целом за последние 5 лет общее число контрольных мероприятий в отношении бизнеса сократилось. На это обращают внимание 27,0% частных хозяйствующих субъектов, 17,7% не согласны с этим и, наоборот, говорят об увеличении контрольных проверок, каждый второй (48,9%) не заметил каких-либо изменений. Тем не менее, исследование зафиксировало положительный тренд в части сокращения общего количества контрольных мероприятий (Таблица 1). Соотношение количества ответов между «сократилось» и «увеличилось» в части общего числа контрольных мероприятий составляет (-9,3 п.п.).

¹ Электронный ресурс: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/2016270801> (дата обращения 01.05.2017).

Таблица 1 – Динамика изменения количества контрольных мероприятий за последние 5 лет (в %)

Контрольные мероприятия	Сократилось	Ничего не изменилось	Увеличилось	Трудно сказать
Общее число контрольных мероприятий	27,0	48,9	17,7	6,4
Число документарных (камеральных) проверок	23,5	51,5	15,2	9,8
Число плановых выездных проверок	22,8	56,0	9,3	11,9
Число неплановых выездных проверок	20,5	49,3	12,1	18,1
Число иных мероприятий по контролю (рейдов, контрольных мероприятий в рамках дистанционного мониторинга, административных расследований и т.д.)	14,3	48,4	14,0	23,3

По мнению бизнеса, сокращения коснулись, в первую очередь, числа плановых выездных проверок (-13,5 п.п.), числа неплановых выездных проверок (-8,4 п.п.), числа документальных (камеральных) проверок (-8,3 п.п.). В отношении иных мероприятий по контролю (рейдов, контрольных мероприятий в рамках дистанционного мониторинга, административных расследований и т.д.) сохранилось «статус-кво». Респонденты в целом не увидели каких-то кардинальных изменений (-0,3 п.п.) (Таблица 2.2).

Таблица 2 – Изменения количества контрольных мероприятий (соотношение ответов «сократилось» (-) и «увеличилось» (+)) за последние 5 лет в зависимости от типа бизнеса (%)

Контрольные мероприятия	Тип бизнеса			Всего
	ИП	Малый бизнес	Средний/крупный бизнес ¹	
Общее число контрольных мероприятий	-14,9	-4,9	-1,9	-9,3
Число документарных (камеральных) проверок	-10,6	-6,5	-5,6	-8,3
Число плановых выездных проверок	-14,4	-12,7	-13,0	-13,5
Число неплановых выездных проверок	-11,6	-6,3	0	-8,4

¹ Данные по среднему/крупному бизнесу представлены справочно, так как количество единиц наблюдений таких предприятий в общей выборке составляет 54 респондента.

Продолжение таблицы 2

Контрольные мероприятия	Тип бизнеса			Всего
	ИП	Малый бизнес	Средний/крупный бизнес ¹	
Число иных мероприятий по контролю (рейдов, контрольных мероприятий в рамках дистанционного мониторинга, административных расследований и т.д.)	-4,2	+2,9	+3,7	-0,3

Чаще всего на сокращение общего числа контрольных проверок обращают внимание ИП и субъекты малого предпринимательства (в том числе микропредприятия). Среди них соотношение ответов «сократилось» и «увеличилось» составляет (-14,9 п.п.) и (-4,9 п.п.) соответственно. Крупный и средний бизнес менее оптимистичен в данных оценках (-1,9 п.п.). В какой-то мере сокращение общего количества контрольных мероприятий можно объяснить положительным эффектом от предпринимаемых мер по снижению административных барьеров для предпринимательской деятельности, в частности надзорные каникулы для субъектов малого предпринимательства.

Результаты опроса демонстрируют, что индивидуальные предприниматели отмечают положительные тенденции в отношении всех видов контрольных мероприятий. Оценки малого бизнеса примерно отражают мнение предпринимательского сообщества в целом по РФ. В частности, субъекты малого предпринимательства отмечают сокращение числа документарных (камеральных) проверок, плановых выездных проверок, неплановых выездных проверок, но обращают внимание на то, что количество иных мероприятий по контролю (рейдов, контрольных мероприятий в рамках дистанционного мониторинга, административных расследований и т.д.) немного возросло (+2,9 п.п.).

В целом данные опроса о количестве проверок, осуществляемых органами государственного контроля (надзора) на предприятиях, в том числе в отношении индивидуальных предпринимателей, в течение последних двух лет (2015 и 2016 гг.) показывают снижение интенсивности контрольно-надзорной деятельности. Среднее количество всех проверок сократилось с 2,8 ед. в 2015 году до 2,5 ед. в 2016 году. Среднее количество всех проверок, без учета проверок налоговых органов, упало с 2,1 ед. до 1,9 ед. соответственно.

¹ Данные по среднему/крупному бизнесу представлены справочно, так как количество единиц наблюдений таких предприятий в общей выборке составляет 54 респондента.

Приведенные расчеты в целом коррелируют с оценочными суждениями предпринимателей относительно сокращения или увеличения количество контрольных мероприятий. Индивидуальные предприниматели и субъекты малого бизнеса отмечают снижение среднего числа проверок с 2015 по 2016 года. Среднее количество как всех проверок, так и без учета налоговых проверок крупного и среднего бизнеса, по данным опроса, не изменилось.¹

Оценивая средние значения, следует обратить внимание, что приведенные данные не являются средними в отношении всех частных хозяйствующих субъектов, а только тех, кто подвергался проверкам в течение последних двух лет (в 2015 и 2016 гг.).

О сокращении количества контрольных проверок свидетельствуют результаты исследования «Эффективность правовых и иных мер, предпринятых для устранения административных ограничений предпринимательской деятельности в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ», в рамках которого был проведен опрос предпринимателей, представляющих различные виды экономической деятельности и типы бизнеса. По данным опроса, в целом по Российской Федерации за 2011 г. среднее количество всех проверок составило 3,3 ед., среднее количество всех проверок без учета проверок налоговых органов – 2,4 ед.²

Результаты опроса демонстрируют, что чаще всего контрольные мероприятия в отношении хозяйствующих субъектов проводились в рамках противопожарного надзора (65,8%), налогового контроля (61,5%), надзора в сфере охраны труда (42,5%), санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка (41,3%). Остальные виды контрольных проверок менее распространены. Доля предприятий, охваченных иными видами государственного контроля (надзора), составляет от 14,8% до 2,4% (Рисунок 1).

¹ Данные по среднему/крупному бизнесу представлены справочно, так как количество единиц наблюдений таких предприятий в общей выборке составляет 54 респондента.

² Данные приведены по базе данных социологического опроса с выделением группы респондентов (предпринимателей), которые сталкивались в течение 2011 г. с различными видами государственного контроля (надзора) без учета налоговых проверок. Количество наблюдений выделенной группы составило 832 чел. при общей выборке 1200 представителей бизнес-сообщества. Исследование было проведено в 2011 г. Институтом социальных исследований совместно с Социологическим центром РАГС при Президенте РФ.

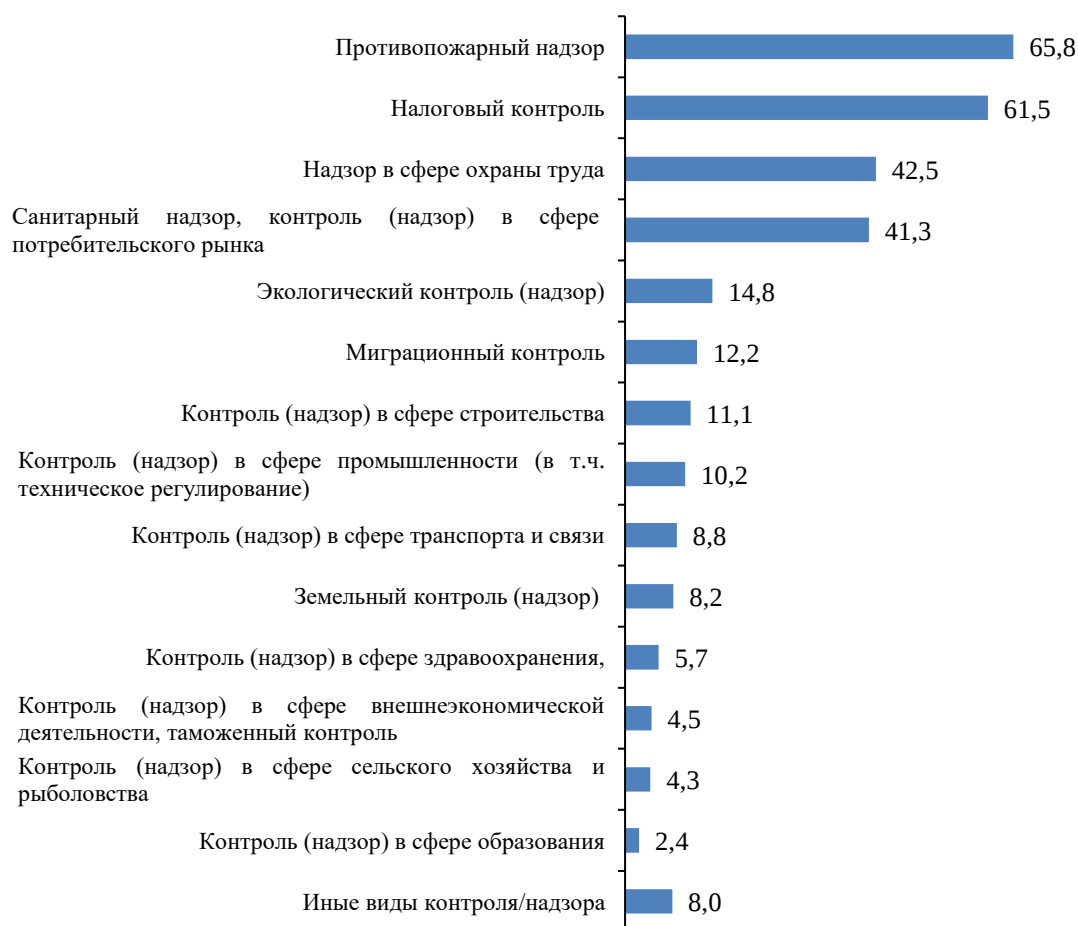


Рисунок 1 – Виды государственного контроля (надзора), в рамках которых проводились контрольно-надзорные мероприятия в отношении обследуемых хозяйствующих субъектов (в %)

Безусловно, распределение видов государственного контроля во многом зависит от типа и сферы экономической деятельности предприятия. Если противопожарный надзор и налоговый контроль равномерно распространены на всех предприятиях, не зависимо от вида их экономической деятельности, то, например, санитарный надзор, контроль в сфере потребительского рынка более присущ торговле, общественному питанию, сфере гостиничного бизнеса. Надзор в сфере охраны труда больше распространен на предприятиях промышленности, транспорта, строительства, имеющих немалый штат сотрудников, чаще всего это предприятия среднего/крупного бизнеса.

Оценка влияния контрольно-надзорной деятельности на деятельность хозяйствующих субъектов

Одной из основных задач исследования являлась оценка общего влияния контрольно-надзорной деятельности на деятельность хозяйствующих субъектов, с точки зрения безопасности производства, качества и безопасности продукции предприятия,

создаваемые ими риски причинения вреда гражданам, окружающей среде, памятникам культуры и т.д. Выбор большинства респондентов по данному вопросу связан с «нейтральной» оценкой. По мнению каждого второго опрошенного (48,3%), контрольно-надзорные мероприятия не оказывают влияния на безопасность производства, качество и безопасность продукции, создаваемые ими риски причинения вреда (Рисунок 2).

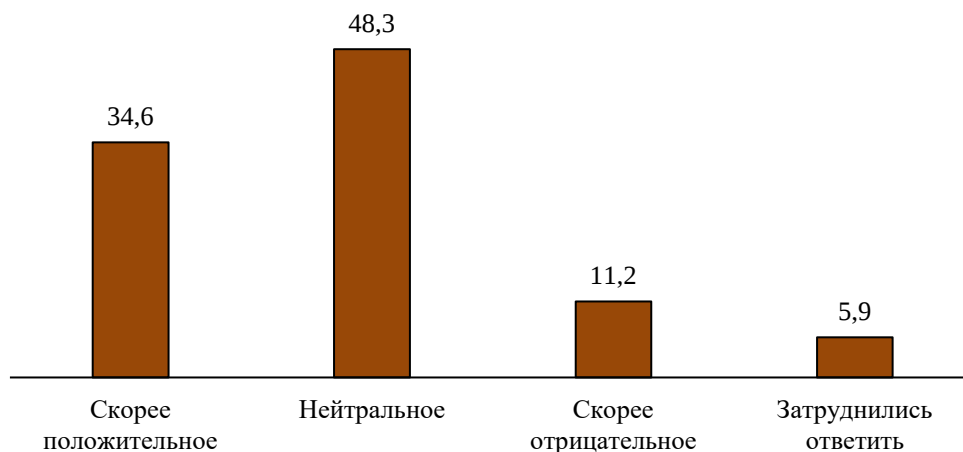


Рисунок 2 – Общее влияние государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий (в %)

Вместе с тем, треть респондентов положительно оценила общее влияние государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия – 34,6%, что свидетельствует о их понимающем отношении к необходимости контрольно-надзорной деятельности. Не случайно данные опроса показывают, что выше оценивают общее влияние государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия респонденты, на предприятиях которых по итогам контрольно-надзорных мероприятий были выявлены какие-либо нарушения. Для данной группы предпринимателей эффект от контрольно-надзорной деятельности более очевиден, доля положительных оценок составляет 38,2%. Для сравнения, среди тех, у кого не фиксировались нарушения в ходе контрольных мероприятий, оценка положительного влияния зафиксирована на уровне 30,5%.

Стоит заметить, что отрицательные ответы респондентов об общем влиянии государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий (11,2%) не столько связаны со снижением качества и безопасности продукции, безопасности производственного процесса и ростом рисков причинения вреда, сколько с дополнительными существенными издержками, которые несут предприятия при проведении контрольных мероприятий, вплоть до полного прекращения работы и срыва сделок.

Например, по результатам опроса, в данной группе предпринимателей фиксируется большее количество проверок, осуществляемых органами государственного контроля (надзора): общее количество проверок в 2015 г. – 3,4 ед., в 2016 г. – 3,5 ед. при среднем значении по РФ – 2,8 ед. и 2,5 ед. соответственно. Существенно выше затраты времени персонала во время проверки (в расчете на одну проверку) – 9,2 человеко-дней при среднем значении по РФ – 4,3 человеко-дней. Значительно чаще им приходится сталкиваться с неформальными взаимоотношениями с контролирующими органами, т.е. выплачивать денежное вознаграждение или дарить подарки.

Безусловно, контрольно-надзорная деятельность направлена, прежде всего, на снижение уровня рисков причинения вреда жизни и здоровью, имуществу граждан, окружающей среде. Следовательно, результатом контрольно-надзорных мероприятий должно являться повышение безопасности деятельности предприятия, качества выпускаемой продукции. Вместе с тем, при проведении проверок контрольно-надзорными органами хозяйствующие субъекты сталкиваются с различными административными барьерами, создающими проблемы для функционирования их предприятий. Так, по мнению 55,6% хозяйствующих субъектов государственный контроль (надзор) создает административные барьеры для деятельности предприятий.

Как показывают результаты текущего опроса, наличие административных барьеров при осуществлении контрольно-надзорной деятельности отражается на мнениях хозяйствующих субъектов относительно оценки общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий. Среди респондентов, указавших на какие-либо виды государственного контроля (надзора) в качестве создающих наибольшие административные проблемы для предприятия, доля отрицательно оценивающих общее влияние государственного контроля (надзора) составила 18,0%, в то время как доля таких ответов среди предпринимателей, считающих, что ни один вид государственного контроля (надзора), не создал каких-либо административных барьеров для деятельности предприятия, значительно ниже – 2,7%.

Что касается характера влияния наиболее массовых видов государственного контроля (надзора)¹ на деятельность хозяйствующих субъектов, то мнение предпринимательского сообщества, которое подвергалось данным проверкам,

¹ Данные приведены по видам государственного контроля (надзора), по которым получено не менее 200 единиц наблюдения. В качестве наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) были выделены три вида контроля (надзора): санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка; надзор в сфере охраны труда; противопожарный надзор.

корреспондируется с общими оценками. Большинство респондентов считает, что в целом наиболее массовые виды государственного контроля (надзора) не оказывают существенного влияния на изменения рисков причинения вреда (Таблица 3).

Таблица 3 – Влияние отдельных массовых видов государственного контроля (надзора) на изменения рисков причинения вреда (в %)

Виды государственного контроля (надзора)	Снижает уровень риска	Не влияет	Приводит к росту уровня риска	Не ответили
<i>Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка</i>				
Риск причинения вреда жизни и здоровью граждан	45,6	53,4	0,4	0,7
Риск причинения ущерба имуществу граждан и организаций	26,0	72,6	0,7	0,7
Риск нарушения законных прав граждан и организаций	26,0	71,5	1,8	0,7
Риск причинения вреда окружающей среде	19,2	80,1	0,7	-
Риск причинения вреда культурным ценностям	9,3	90,7	-	-
<i>Надзор в сфере охраны труда</i>				
Риск причинения вреда жизни и здоровью граждан	50,5	48,5	0,5	0,5
Риск причинения ущерба имуществу граждан и организаций	32,8	65,2	1,0	1,0
Риск нарушения законных прав граждан и организаций	34,3	64,2	1,0	0,5
Риск причинения вреда окружающей среде	16,2	82,4	0,5	1,0
Риск причинения вреда культурным ценностям	7,8	90,7	-	1,5
<i>Противопожарный надзор</i>				
Риск причинения вреда жизни и здоровью граждан	57,8	40,9	1,2	-
Риск причинения ущерба имуществу граждан и организаций	54,2	44,3	1,5	-
Риск нарушения законных прав граждан и организаций	19,4	77,8	2,5	0,3
Риск причинения вреда окружающей среде	34,2	65,2	0,6	-
Риск причинения вреда культурным ценностям	18,5	79,7	0,9	0,9

Существующие различия связаны, прежде всего, с наиболее важными для граждан и общества рисками причинения вреда жизни и здоровью граждан и в какой-то мере риском причинения ущерба имуществу. По мнению 45,6% хозяйствующих субъектов, санитарный надзор/контроль (надзор) в сфере потребительского рынка снижает уровень риска

причинения вреда жизни и здоровью граждан, 50,5% придерживаются такого же мнения в отношении надзора в сфере охраны труда, 57,8% – противопожарного надзора. Противопожарный надзор также положительно влияет на снижение риска причинения ущерба имуществу граждан и организаций – 54,2%. По остальным приведенным в таблице 3 рискам роль трех наиболее массовых видов контроля в части их снижения не велика.

Проведение контрольно-надзорных мероприятий априори должно быть направлено на улучшение деятельности предприятия. Однако предприниматели преимущественно выражают мнение о том, что проверки не привели к каким-либо позитивным изменениям в деятельности их предприятий, без изменений остались как безопасность и качество продукции для потребителей, так и безопасность производственного процесса (Таблица 4). Таблица 4 – Изменения в деятельности хозяйствующих субъектов после проведения проверок в рамках отдельных массовых видов государственного контроля (надзора) (в %)

Виды государственного контроля (надзора)	Улучшилась	Осталась без изменений	Ухудшилась	Не ответили
<i>Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка</i>				
Безопасность продукции для потребителей	35,2	64,1	0,7	-
Качество продукции	31,0	68,0	1,1	-
Безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте)	33,5	64,1	2,1	0,4
<i>Надзор в сфере охраны труда</i>				
Безопасность продукции для потребителей	11,3	87,3	-	1,5
Качество продукции	6,9	92,2	-	1,0
Безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте)	37,3	60,8	1,0	1,0
<i>Противопожарный надзор</i>				
Безопасность продукции для потребителей	11,7	86,2	0,3	1,8
Качество продукции	17,4	81,6	0,5	0,5
Безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте)	44,0	54,5	1,2	0,3

Административные издержки хозяйствующих субъектов в связи с осуществлением государственного контроля (надзора)

Каждое контрольное мероприятие в отношении любого хозяйствующего субъекта ложится определенной нагрузкой для подконтрольные предприятия, в частности увеличиваются материальные издержки предприятия (затраты на оборудование, поиск

информации), растут временные издержки (затраты времени персонала на сопровождение или подготовку документов и др.). Многие предприятия вынуждены менять режим работы при проведении контрольно-надзорных мероприятий. Так, согласно данным опроса, только 59,8% опрошенных хозяйствующих субъектов заявили о том, что режим работы их предприятия остался таким, как всегда. Однако 37,6% респондентов отметили, что проверки вызвали негативные изменения в работе, в том числе среди них 8,5% сообщили, что проверка вызвала незначительные неудобства, 23,7% указали, что была сокращена работа предприятия, 5,4% отметили полное прекращение работы, сообщили о сорванных сделках.

Получение информации об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом государственного контроля (надзора), является достаточно весомой статьей расходов хозяйствующего субъекта, связанных с контрольными мероприятиями. Не всегда вся информация представлена в открытых источниках, иногда предприятию требуются специальные усилия для обеспечения информированности об изменениях, содержании отдельных актов. Результаты опроса показали, что для 43,6% респондентов, представляющих различные типы бизнеса и виды экономической деятельности, требуются специальные усилия в получении необходимой информации, в частности это выражается в найме сотрудников, в обязанности которых входит отслеживание состава и изменений обязательных требований, подписке на платные базы данных правовой информации, закупке консультационных услуг. Эти усилия выливаются для предприятия по данным опроса в среднем в 123,3 тыс. рублей в год.

Другой немаловажной статьей расходов хозяйствующих субъектов являются материальные затраты, связанные непосредственно с контрольной проверкой (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.). По данным социологического опроса 10,1% предпринимателей оценивают их значительными, незначительными назвали затраты 43,7%, и только у 39,8% предприятий таких затрат не было. По результатам расчета, средние материальные затраты хозяйствующего субъекта на одну проверку составили 94,6 тыс. рублей. Данный расчет включает только тех респондентов (предпринимателей), у которых материальные затраты были значительные.

Кроме материальных расходов предприятия в рамках контрольных мероприятий, отмечаются существенные временные издержки предприятия, связанные с затратами времени персонала во время проведения проверок. По данным опроса, средние затраты времени персонала предприятия во время проверки (в расчете на одну проверку) составляют 4,3 человеко-дней. При этом для индивидуальных предпринимателей это

значение составляет 2,8 человеко-дней, для предприятий малого бизнеса – 3,8 человеко-дней, для крупных/средних предприятий – 20,1 человеко-дней.

Коррупционная составляющая не обходит стороной сферу контрольно-надзорной деятельности. По данным опроса, каждый седьмой хозяйствующий субъект (14,6%) дарит подарки или выплачивает денежное вознаграждение представителям органов государственного контроля (надзора) при проведении проверок. При этом реальная доля таких ответов, скорее всего, не ограничивается этим значением, поскольку часть респондентов, по отчетам интервьюеров, неохотно давала ответы на этот прямой вопрос. По словам некоторых предпринимателей, им регулярно приходится «накрывать стол» для представителей контрольно-надзорных органов.

При этом, если анализировать отдельные массовые виды государственного контроля (надзора), то коррупционная доля выше при осуществлении санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка. О факте неформальных выплат при проведении данного вида контроля сообщили 16,7% респондентов. При осуществлении надзора в сфере охраны труда неформально подходят к решению вопросов 12,3% хозяйствующих субъектов, при противопожарном надзоре – 11,1%.

В целом для тех, кому приходилось негласно выплачивать денежное вознаграждение или дарить подарки представителям органов государственного контроля (надзора) при проведении проверок, среднее неформальное вознаграждение составило 27,6 тыс. рублей. Вместе с тем, чем крупнее бизнес, тем выше вознаграждения. Например, средняя неформальная выплата в расчете на одну проверку для индивидуальных предпринимателей обходится в сумму 13,9 тыс. рублей, для малого бизнеса – в 26,6 тыс. рублей, среднему/крупному бизнесу приходится отдавать уже 140,6 тыс. рублей.

Информированность об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом государственного контроля (надзора)

В ходе опроса выявлялись мнения респондентов о реальной практике их информирования об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом государственного контроля (надзора), в том числе проверок. Респондентам предлагалось оценить доступность такой информации.

Как показывают результаты опроса, мнения опрошенных разделились (Рисунок 3). Несмотря на то, что большинство респондентов (48,7%) считает, что вся информация представлена в открытых источниках, то есть вполне доступна и не требуются значительные усилия на ее поиск, существенная часть опрошенных (43,6%) в разной

степени¹ испытывает трудности в поиске необходимой информации. Ответившие таким образом считают, что для получения информации об обязательных требованиях необходимы специальные усилия, в число которых входят материальные расходы, в том числе наем сотрудников, в обязанности которых входит отслеживание состава и изменений обязательных требований, подписка на платные базы данных правовой информации, закупка консультационных услуг.



Рисунок 3 – Доступность информации об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом государственного контроля (надзора), в том числе проверок (в % от общего числа опрошенных)

Сопоставление ответов представителей предприятий разных организационно-правовых форм показало, что представители юридических лиц, являющихся субъектами малого бизнеса, гораздо чаще испытывают трудности при осуществлении поиска информации об обязательных требованиях законодательства, чем индивидуальные предприниматели (Рисунок 4). Если доля представителей малого бизнеса, которым в разной степени, но требуются специальные усилия для поиска необходимой информации, составила 46,4%, то среди индивидуальных предпринимателей такие ответы встречались

¹ Рассчитано по совокупности ответов «Часть требований представлены в открытых источниках, однако иногда требуются специальные усилия для обеспечения информированности об изменениях, содержании отдельных актов» и «Получение информации об обязательных требованиях в большинстве случаев требует специальных усилий».

реже – 38,3%. В этой связи справочно¹ следует отметить высокую долю представителей среднего/крупного бизнеса, которым в разной степени требовались специальные усилия для поиска информации об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом государственного контроля (надзора) – 63,0%. Возможно, данный факт обусловлен большим количеством и широким спектром проверок, которым подвергаются предприятия среднего/крупного типа бизнеса.

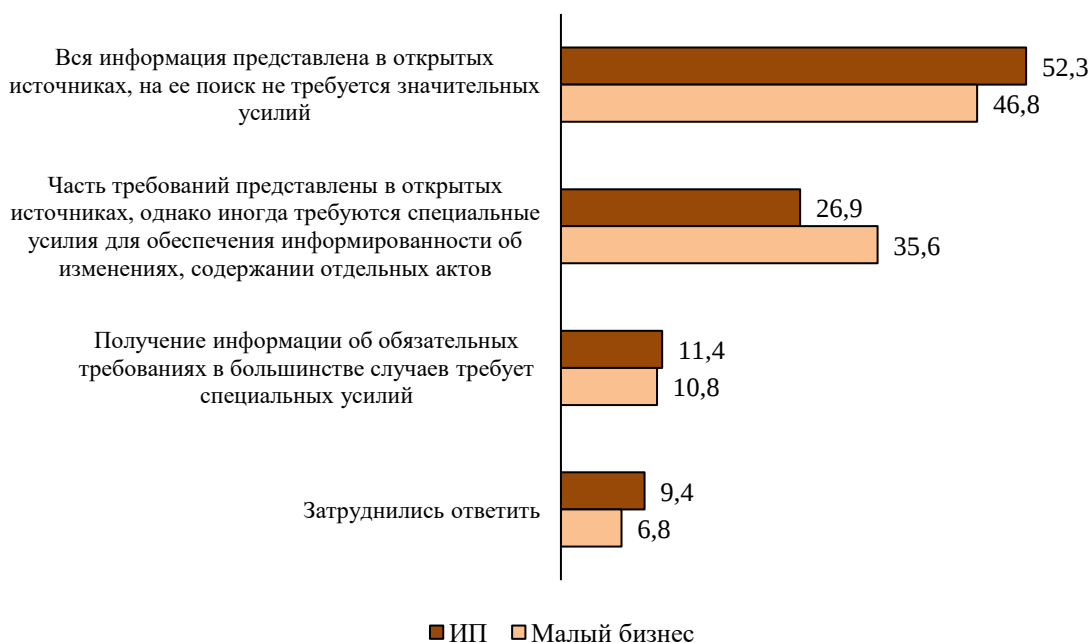


Рисунок 4 – Доступность информации об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом государственного контроля (надзора), в том числе проверок, в зависимости от типа бизнеса (в %)

В ходе исследования выявлялась оценка уровня информированности хозяйствующих субъектов о содержании обязательных требований, являющихся предметом отдельных наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), а также необходимости и достаточности данных требований.

Несмотря на сложности поиска информации и необходимость материальных затрат, предприниматели осведомлены об обязательных требованиях при проведении проверок по отдельным видам государственного контроля (надзора), которые они выбирали самостоятельно для ответов на вопросы анкеты. В целом 60,3% респондентов считают уровень своей (своих сотрудников) информированности в этом плане высоким (совокупность ответов «высокий» и «скорее высокий»), то есть знают все или основные обязательные требования законодательства, 33,1% оценили уровень своих знаний как

¹ Количество наблюдений составило 54 чел.

средний (наличие общих представлений), и только 5,4% дали им низкую оценку («скорее низкий» и «очень низкий»), 1,2% - затруднились ответить. Однако нельзя утверждать, что информированность предпринимателей находится на высоком уровне, поскольку наличие общих представлений об обязательных требованиях у каждого третьего респондента может привести к возникновению недопонимания между проверяющими и проверяемыми, и, соответственно, сказаться на увеличении временных или материальных издержек и успешности прохождения процедуры проверки. Так, например, среди респондентов, чей уровень информированности об обязательных требованиях высок, средние затраты времени персонала во время одной проверки составили 4,1 человеко-дней, а среди респондентов с низким уровнем информированности – 14,2 человеко-дней.

При этом отмечаются различия в оценках информированности представителей разного типа бизнеса. Индивидуальные предприниматели значительно хуже, чем юридические лица осведомлены об обязательных требованиях законодательства в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора). По данным опроса, высоким уровень своей (своих сотрудников) информированности назвали 53,2% индивидуальных предпринимателей, среди представителей малого бизнеса на такие оценки указали 65,2%, среднего/крупного бизнеса – 75,9%.

Существенно лучшая осведомленность юридических лиц об обязательных требованиях законодательства связана с большим количеством и интенсивностью проверок, которым они подвергаются со стороны контрольно-надзорных органов. Этому способствует также наличие в штате предприятия сотрудников, взаимодействующих с органами власти, в том числе занимающихся поиском информации об обязательных требованиях законодательства при проведении проверок органами государственного контроля (надзора).

В целом респонденты, в разной степени осведомленные об обязательных требованиях законодательства, которые являются предметом проверки при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора), придерживаются мнения, что данные требования являются достаточными и необходимыми, их выполнение приводит к снижению рисков причинения вреда до необходимого уровня. Доля ответивших таким образом составила 59,6%. Тем не менее, 29,0% респондентов выразили мнение об избыточности данных требований, считая, что их выполнение не приводит к снижению рисков причинения вреда (рисков причинения ущерба жизни, здоровью, имуществу граждан, окружающей среде и т.д.), но приводит к возникновению избыточных расходов. В свою очередь, о недостаточности требований для снижения рисков причинения вреда до необходимого уровня сообщили только 2,5% респондентов (8,9% - затруднились ответить).

Следует отметить, что своевременное и полное получение информации об обязательных требованиях законодательства во многом может способствовать профилактике нарушений в деятельности хозяйствующих субъектов и более комфортному прохождению самой процедуры контрольных проверок.

*Целесообразность замены государственного контроля (надзора) на
альтернативные, рыночные механизмы*

Безусловно, основная идея замены государственного контроля (надзора) на альтернативные негосударственные (рыночные) механизмы лежит в плоскости возможного снижения административной нагрузки для бизнеса (материальных и временных издержек), связанной с проведением контрольно-надзорной деятельности органами государственного контроля (надзора). Эффективность таких мер, их влияние на уровень риска причинения вреда гражданам, окружающей среде, на безопасность продукции пока оценить проблематично, однако выяснить позицию предпринимательства по данному вопросу немаловажно. В таблице 5 приведён перечень альтернативных, негосударственных (рыночных) механизмов и оценки опрошенных хозяйствующих субъектов в части целесообразности замены ими государственного контроля (надзора).

Таблица 5 – Оценка целесообразности замены государственного контроля (надзора) альтернативными, рыночными механизмами (в %)

Альтернативный (рыночный) механизм	Крайне целесообразно	Целесообразно при определенных условиях	Нецелесообразно	Не ответили
Страхование ответственности (обязательное, добровольное)	14,3	31,6	53,3	0,8
Регулярный аудит негосударственными специализированными организациями	5,5	21,3	71,9	1,3
Обеспечение исполнения обязательств (финансовые гарантии, поручительства третьих лиц)	9,5	20,9	68,6	1,0
Введение обязательного членства в саморегулируемых организациях	6,9	19,5	72,6	1,0

Продолжение таблицы 5

Альтернативный (рыночный) механизм	Крайне целесообразно	Целесообразно при определенных условиях	Нецелесообразно	Не ответили
Самоконтроль	42,2	25,2	32,0	0,6
Общественный контроль	16,2	23,1	58,9	1,8

Судя по представленным данным в таблице 5, бизнес не поддерживает большинство из предложенных альтернативных механизмов контроля за деятельностью предприятий. Больше 2/3 респондентов считают нецелесообразным замену государственного контроля (надзора) на «регулярный аудит негосударственными специализированными организациями», «обеспечение исполнения обязательств (финансовые гарантии, поручительства третьих лиц)», «введение обязательного членства в саморегулируемых организациях». Менее критичные оценки наблюдаются в отношении «страхования ответственности (обязательное, добровольное)», «общественного контроля», на их нецелесообразность обращают внимание чуть более половины респондентов. Тем не менее, при определенных условиях бизнес готов рассматривать все варианты. Одно из главных условий – отсутствие дополнительных расходов, что особенно актуально для индивидуальных предпринимателей.

В отношении самоконтроля, как альтернативного механизма, в целом мнения бизнеса не столь однозначны. С одной стороны, 42,2% высказались о крайней целесообразности такой замены, с другой стороны, 32,0% считают механизм самоконтроля нецелесообразным. Целесообразность его использования во многом зависит от конкретного вида государственного контроля (надзора). Наиболее перспективным в этом отношении может выступать надзор в сфере охраны труда, однозначную целесообразность его замены на самоконтроль поддерживают 52,9% хозяйствующих субъектов, немного ниже оценки в отношении санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка – 44,1%. С противопожарным надзором ситуация сложнее: доля положительных и отрицательных оценок равна (Таблица 6). Респонденты вполне отдают себе отчет, что влияние данного вида контроля на изменение рисков причинения вреда жизни и здоровью граждан, ущербу имуществу граждан и организаций очень высокий.

Таблица 6 – Оценка целесообразности замены государственного контроля (надзора) самоконтролем по выделенным видам государственного контроля (в %)

Оценка	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда	Противопожарный надзор	
Крайне целесообразно	44,1	52,9	36,3	42,2
Целесообразно при определенных условиях	27,0	25,5	25,8	25,2
Нецелесообразно	28,5	21,1	37,8	32,0
Не ответили	0,4	0,5	-	0,6

Анализ материалов исследования показал, что оценки бизнеса в отношении непопулярных альтернативных механизмов замены государственного контроля (надзора) не зависят от вида государственного контроля. В целом для санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка, надзора в сфере охраны труда, противопожарного надзора нецелесообразность их использования превалирует во взглядах всех хозяйствующих субъектов.

Тем не менее, как уже отмечалось ранее, небольшая доля хозяйствующих субъектов, примерно 20-25%, склонна рассуждать о целесообразности полной или частичной замены государственного контроля (надзора) по любому из представленных альтернативных рыночных механизмов. В этом отношении полностью понятна позиция предпринимателей, которые готовы к новым альтернативным решениям, но при условии, что уровень их расходов не увеличится. На это обращают внимание 59,8% респондентов, остальные варианты условий выбрало значительно меньшее количество опрошенных.

В качестве основного вывода можно отметить, что в целом контрольно-надзорные мероприятия, инициируемые органами государственного контроля (надзора) не оказывают существенного влияния на деятельность хозяйствующих субъектов. Кроме того, наличие каких-либо трудностей возникающих при проведении проверок, в том числе материальных и временных издержек, нарушение режима работы предприятия вплоть до срыва сделок, закономерно приводит к увеличению негативных оценок общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия.

По самооценкам хозяйствующих субъектов, они весьма неплохо осведомлены об обязательных требованиях, являющихся предметом отдельных видов государственного контроля (надзора), отдельных проверок, считая при этом, что в основном предъявляемые законодательством к предприятиям требования вполне достаточны и необходимы. Однако

обеспечение информированности не редко требует значительных усилий со стороны предприятий, связанных с дополнительными временными и материальными затратами, особенно это касается юридических лиц, подвергающихся широкому спектру проверок со стороны государственного контроля (надзора).

Хозяйствующие субъекты с осторожностью относятся к замене государственного контроля (надзора) на альтернативные (рыночные) механизмы с участием третьих лиц. Они в принципе допускают возможность замены государственного контроля (надзора) на альтернативные (рыночные) механизмы, но при обязательном условии, что не увеличатся их временные затраты и материальные расходы. Наибольшие предпочтения, с точки зрения замены государственного контроля, связываются с самоконтролем.

2 Оценка показателей, предусмотренных методикой проведения репрезентативного социологического исследования для оценки результативности и эффективности наиболее массовых видов государственного контроля (надзора)

В соответствии с разработанной методикой репрезентативного социологического исследования для оценки результативности и эффективности наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), оценка исследуемых наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) включает:

- оценку соблюдения обязательных требований, наличия (отсутствия) нарушений, связанных с рисками причинения вреда, по итогам последней проведенной в отношении хозяйствующего субъекта проверки;
- оценку устранения нарушений хозяйствующим субъектом, выявленных по итогам последней проверки;
- оценку согласия хозяйствующего субъекта с результатами последней проверки;
- оценку влияния исследуемого наиболее массового вида государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов в части безопасности и качества продукции, безопасности производственных процессов;
- оценку влияния исследуемого наиболее массового вида государственного контроля (надзора) в части изменения рисков причинения вреда в результате деятельности хозяйствующего субъекта.

Оценка соблюдения обязательных требований, наличия (отсутствия) нарушений, связанных с рисками причинения вреда, по итогам последней проведенной в отношении хозяйствующего субъекта проверки проведена на основе ответов хозяйствующих субъектов на вопрос анкеты: *«Были ли по итогам данной проверки выявлены нарушения в деятельности Вашего предприятия?»*.

Оценка проводится исходя из доли респондентов, выбравших варианты ответа: *«1. Да, были выявлены нарушения, но они не представляют угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры»* и *«3. Нет»*, в общем числе респондентов, оценивших исследуемый вид государственного контроля (надзора)). Данная оценка отражает долю хозяйствующих субъектов, в деятельности которых не были выявлены нарушения требований законодательства, потенциально представляющие угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры, в результате проверки по исследуемому виду государственного контроля (надзора). Результаты оценки приведены в таблице 7.

Как следует из результатов расчета, у подавляющего большинства респондентов по итогам последней проверки не было выявлено нарушений, потенциально представляющих угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры.

Таблица 7 – Оценка степени соблюдения обязательных требований по наиболее массовым видам государственного контроля

Оценка степени соблюдения обязательных требований	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда	Противопожарный надзор	
Да, были выявлены нарушения, но они не представляют угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры	49,5	51,0	45,5	48,7
Да, были выявлены нарушения, и как минимум часть из них потенциально представляют угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры	7,1	4,4	10,2	7,3
Нет	43,4	44,6	44,3	44,0
Оценка степени соблюдения обязательных требований	92,9	95,6	89,8	92,7

Выше всего степень соблюдения обязательных требований наблюдается в сфере охраны труда (у 95,6% респондентов отсутствуют грубые нарушения), ниже всего – в сфере противопожарной безопасности (грубые нарушения не выявлены у 89,8% респондентов).

Общая оценка устранения нарушений хозяйствующим субъектом, выявленных по итогам последней проверки, рассчитывается по итогам ответов на вопрос анкеты: «Устранили ли Вы (Ваше предприятие) данные нарушения?» по формуле:

$$У = ПУ + 0,5 \times ЧУ, \quad (1)$$

где:

ПУ – доля респондентов, выбравших вариант «полностью устранили», в общем числе респондентов, ответивших на данный вопрос¹ (среди респондентов, оценивших исследуемый наиболее массовый вид государственного контроля (надзора));

ЧУ – доля выбравших вариант «частично устранили», в общем числе респондентов, ответивших на данный вопрос (среди респондентов, оценивших исследуемый наиболее массовый вид государственного контроля (надзора)).

Результаты оценки устранения нарушений приведены в таблице 8.

Таблица 8 – Оценка степени устранения нарушений, выявленных по результатам последней проверки

Оценка степени устранения нарушений, выявленных при проведении последней проверки	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда	Противопожарный надзор	
Да, устранили полностью все нарушения	83,0	67,3	76,8	75,7
Да, частично устранили	13,8	29,2	18,8	20,7
Оценка степени устранения нарушений	89,9	81,9	86,2	86,1

Как следует из результатов расчета, выше всего степень устранения нарушений, выявленных в рамках санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка (89,9%). Ниже оценивается степень устранения нарушений, выявленных в рамках

¹ На данный вопрос анкеты отвечают только респонденты, представляющие хозяйствующие субъекты, в деятельности которых были выявлены нарушения обязательных требований по итогам последней проверки.

проверок по охране труда (81,9%). В целом по всем видам государственного контроля (надзора) степень устранения нарушений оценивается в 86,1%.

Оценка согласия хозяйствующего субъекта с результатами последней проверки рассчитывается по итогам ответов на вопрос анкеты: «Согласны ли Вы с результатами данной проверки?» как доля респондентов, выбравших варианты «полностью согласен» и «скорее согласен» в общем количестве респондентов, оценивших исследуемый наиболее массовый вид государственного контроля (надзора). Итоги оценки согласия хозяйствующих субъектов с результатами последней проверки приведены в таблице 9.

Таблица 9 – Оценка согласия хозяйствующих субъектов с результатами последней проверки

Степень согласия с результатами последней проверки	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда	Противопожарный надзор	
Да, полностью	45,2	43,6	46,2	45,6
Скорее да	45,2	41,7	43,4	41,7
Оценка согласия хозяйствующих субъектов с результатами последней проверки	90,4	85,3	89,6	87,3

Как показывают результаты опроса, подавляющее большинство респондентов согласны или скорее согласны с результатами проведения последней проверки. Чаще других о своем согласии заявляют респонденты, в отношении которых проводились проверки в рамках санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка (90,4% от общего числа респондентов). Несколько реже согласны с результатами проверки хозяйствующие субъекты, в отношении которых проводились контрольные мероприятия в сфере охраны труда (85,3% от общего числа респондентов).

Следует отметить тесную связь между рассчитанными показателями степени согласия хозяйствующих субъектов с результатами последней проверки и степени устранения нарушений по наиболее массовым видам государственного контроля (надзора) (Рисунок 5).

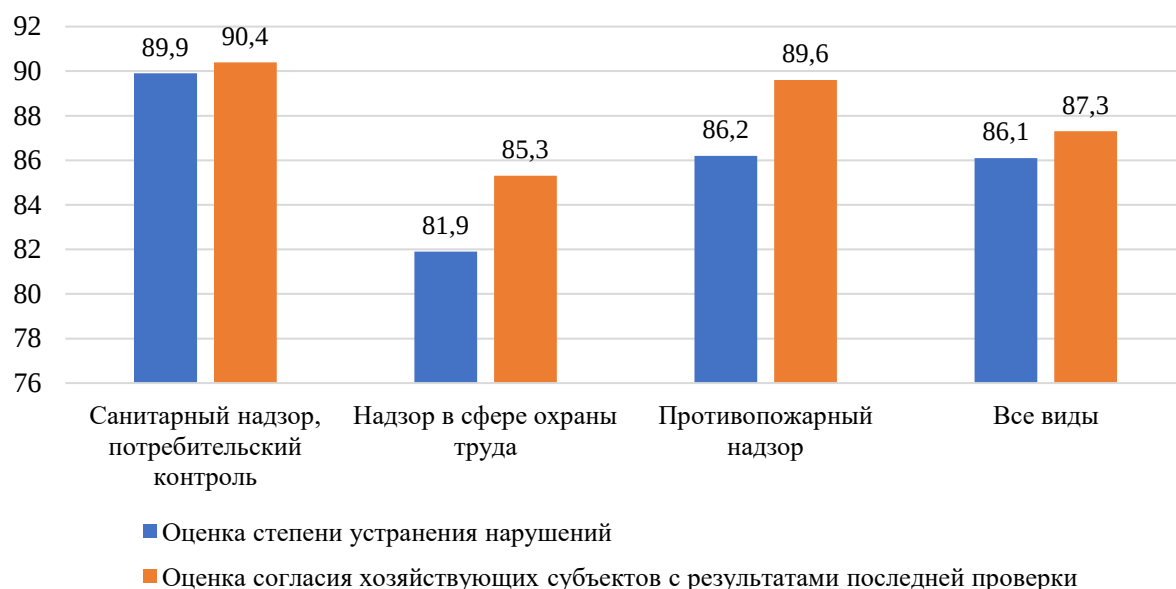


Рисунок 5 – Степень согласия с результатами проверки и степень устранения нарушений (%)

Оценка согласия хозяйствующего субъекта с результатами последней проверки также была отдельно рассчитана для групп респондентов, отметивших разные варианты ответа на вопрос «*Были ли по итогам данной проверки выявлены нарушения в деятельности Вашего предприятия?*». Результаты приведены в таблице 9.

По итогам проведенных расчетов была выявлена зависимость между степенью согласия с результатами последней проверки и фактом выявления нарушений. Так среди респондентов, в деятельности которых не было выявлено нарушений, согласны с результатами проверки практически все (94,8%). Среди респондентов, в деятельности которых были выявлены негрубые нарушения, с результатами проверки согласны 82,2%. Среди опрошенных, в деятельности которых были выявлены грубые нарушения, согласны с полученными результатами проверки лишь 76,7% опрошенных (Таблица 10).

Данная тенденция справедлива для всех наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), за исключением надзора в сфере охраны труда: там респонденты, в деятельности которых были выявлены негрубые нарушения, несколько реже согласны с результатами проверки. Возможно, это связано с общей высокой степенью соблюдения обязательных требований законодательства среди респондентов, оценивавших надзор в сфере охраны труда (Таблица 10).

Таблица 10 – Степень согласия хозяйствующих субъектов с результатами проверки (%)

Категория респондентов	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда	Противопожарный надзор	
В целом по всей совокупности респондентов	90,4	85,3	89,6	87,3
Среди респондентов, в деятельности которых были выявлены нарушения, не представляющие угрозы причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры	89,2	75,0	87,2	82,2
Среди респондентов, в деятельности которых были выявлены нарушения, представляющие потенциальную угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры	70,0	77,8	81,8	76,7
Среди респондентов, в деятельности которых не были выявлены нарушения	95,1	97,8	93,8	94,8

Оценка влияния исследуемого наиболее массового вида государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов в части безопасности и качества продукции, безопасности производственных процессов проводится исходя из ответов респондентов на вопрос анкеты: «Что изменилось в деятельности Вашего предприятия после проведения данной проверки?» (Таблица 11).

Таблица 11 – Оценка изменений в деятельности хозяйствующих субъектов по результатам проверки

Оценка изменений	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда	Противопожарный надзор	
Безопасность продукции для потребителей				
Улучшилась	35,2	11,3	11,7	19,5
Осталась без изменений	64,1	87,3	86,2	78,9
Ухудшилась	0,7	-	0,3	0,5
Не ответили	-	1,5	1,8	1,1

Продолжение таблицы 11

Оценка изменений	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда	Противопожарный надзор	
Качество продукции				
Улучшилась	31,0	6,9	17,4	15,9
Осталась без изменений	68,0	92,2	81,6	82,8
Ухудшилась	1,1	-	0,5	0,5
Не ответили	-	1,0	0,5	0,8
Безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте)				
Улучшилась	33,5	37,3	44,0	36,1
Осталась без изменений	64,1	60,8	54,5	61,7
Ухудшилась	2,1	1,0	1,2	1,6
Не ответили	0,4	1,0	0,3	0,6

Как показывают результаты опроса, по итогам последних проверок в рамках санитарного надзора, контроля в сфере потребительского рынка 35,2% опрошенных отмечают рост безопасности продукции для потребителей, 31% респондентов отмечают рост качества продукции, 33,5% - повышение безопасности производственных процессов. Проверки в рамках охраны труда оказывают значимое влияние на улучшение безопасности производственного процесса у 37,3% респондентов, однако слабо влияют на характеристики продукции. Результаты противопожарного надзора наиболее значимы с точки зрения безопасности производственного процесса, но также имеют некоторое влияние на качество продукции. В целом следует отметить, что большинство респондентов считает, что последняя проверка не привела к улучшению качества и безопасности производимой ими продукции либо к повышению безопасности производственного процесса. В этом отношении контрольно-надзорная деятельность слабо влияет на снижение рисков в поднадзорной (подконтрольной) сфере.

Оценка влияния исследуемого наиболее массового вида государственного контроля (надзора) в части изменения рисков причинения вреда в результате деятельности хозяйствующего субъекта определяется на основе анализа ответов на вопрос анкеты «Оцените влияние данного вида государственного контроля (надзора) на изменения рисков причинения вреда».

Результат оценки по каждой группе рисков определяется как доля респондентов, отметивших снижение рисков причинения вреда, в общем количестве респондентов,

выбравших для оценки исследуемый наиболее массовый вид государственного контроля (надзора).

Общее влияние исследуемого наиболее массового вида государственного контроля (надзора) в части изменения рисков причинения вреда в результате деятельности хозяйствующего субъекта оценивается как доля респондентов, отметивших снижение рисков как минимум по одной из исследуемых групп рисков в общем количестве респондентов, выбравших для оценки исследуемый наиболее массовый вид государственного контроля (надзора). Результаты расчета приведены в таблице 12.

Как следует из таблицы, в целом 61,6% респондентов отмечают, что соответствующий вид государственного контроля (надзора) снижает риск причинения вреда в связи с деятельностью хозяйствующего субъекта (как минимум по одной из групп рисков). При этом наиболее эффективным с точки зрения снижения рисков является противопожарный надзор (68,6% респондентов считают, что он снижает как минимум один из представленных в анкете рисков), наименее эффективным – санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (59,4% респондентов отмечают положительное влияние данного вида государственного контроля (надзора) хотя бы на один из рисков).

Таблица 12 – Оценка влияния исследуемого наиболее массового вида государственного контроля (надзора) в части изменения рисков причинения вреда в результате деятельности хозяйствующего субъекта

Показатель	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда	Противопожарный надзор	
Численность респондентов, оценивших данный вид государственного контроля (надзора)	281	204	325	1000
Численность респондентов, отметивших снижение хотя бы одного риска причинения вреда	167	131	223	616
Оценка влияния исследуемого наиболее массового вида государственного контроля (надзора) в части изменения рисков причинения вреда в результате деятельности хозяйствующего субъекта	59,4	64,2	68,6	61,6

Важным фактором соблюдения обязательных требований является уровень информированности об их содержании и степень согласия с ними (оценка данных требований как необходимых и достаточных).

Оценка уровня информированности респондентов о содержании обязательных требований, являющихся предметом исследуемых наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) проведена исходя из ответа на вопрос анкеты: «Оцените уровень Вашей информированности (информированности Ваших сотрудников) об обязательных требованиях, являющихся предметом данного вида государственного контроля (надзора)». Оценка проводится исходя из доли респондентов, оценивающих свой уровень информированности как высокий и скорее высокий, в общем числе респондентов, оценивших соответствующий наиболее массовый вид государственного контроля (надзора). Результаты оценки представлены в таблице 13.

Как следует из результатов оценки, наибольший уровень информированности наблюдается в отношении противопожарного надзора (64,4% респондентов отмечают очень высокий и скорее высокий уровень информированности), несколько ниже уровень информированности в сфере санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка (60,5%), а наименьший – в отношении обязательных требований, являющихся предметом проверок в сфере охраны труда (57,9%).

Таблица 13 – Оценка уровня информированности респондентов о содержании обязательных требований, являющихся предметом исследуемых наиболее массовых видов государственного контроля (надзора)

Оценка уровня информированности	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда	Противопожарный надзор	
Высокий уровень (знают все обязательные требования)	23,8	21,6	18,2	22,2
Скорее высокий (знают основные обязательные требования, но могут не разбираться в отдельных аспектах)	36,7	36,3	46,2	38,1
Общая оценка уровня информированности	60,5	57,9	64,4	60,3

Оценка необходимости и достаточности обязательных требований, являющихся предметом отдельных наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), определена на основе ответа на вопрос анкеты «Как Вы оцениваете необходимость и

достаточность обязательных требований законодательства, которые являются предметом проверки при осуществлении данного вида государственного контроля (надзора) в отношении Вашего предприятия?».

Оценка рассчитана исходя из доли респондентов, выбравших вариант ответа «2. Требования являются достаточными и необходимыми: их выполнение приводит к снижению рисков причинения вреда до необходимого уровня», в общем числе респондентов, оценивших соответствующий наиболее массовый вид государственного контроля (надзора) (Рисунок 6).

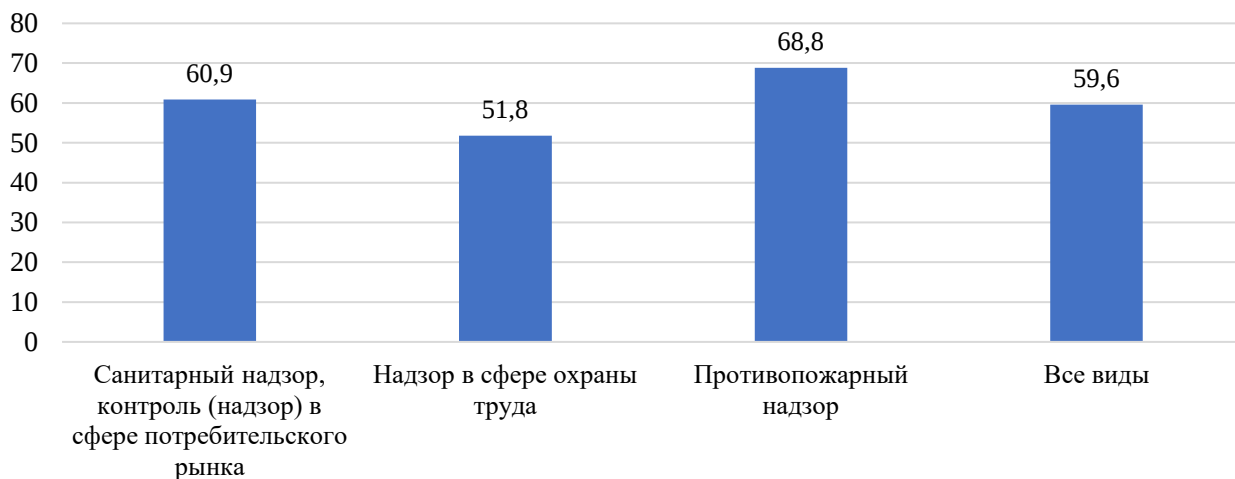


Рисунок 6 – Оценка необходимости и достаточности обязательных требований, являющихся предметом государственного контроля (надзора)

В целом по всем видам государственного контроля (надзора) 59,6% респондентов, имеющих хотя бы какие-то представления о содержании обязательных требований, считают, что данные требования являются необходимыми и достаточными. Чаще всего согласны с необходимостью и достаточностью обязательных требований респонденты, оценивающие результативность противопожарного надзора (68,8% опрошенных данной группы считают обязательные требования необходимыми и достаточными). Реже других согласны с содержанием обязательных требований респонденты, оценивавшие надзор в сфере охраны труда (51,8%).

3 Оценка административных издержек хозяйствующих субъектов в связи с осуществлением государственного контроля (надзора)

Каждое контрольное мероприятие в отношении любого хозяйствующего субъекта ложится определенной нагрузкой для подконтрольные предприятия, в частности увеличиваются материальные издержки предприятия (затраты на оборудование, поиск информации), растут временные издержки (затраты времени персонала на сопровождение или подготовку документов и др.). Многие предприятия вынуждены менять режим работы при проведении контрольно-надзорных мероприятий. Так, согласно данным опроса, только 59,8% опрошенных хозяйствующих субъектов заявили о том, что режим работы их предприятия остался таким, как всегда. Однако 37,6% респондентов отметили, что проверки вызвали негативные изменения в работе, в том числе среди них 8,5% сообщили, что проверка вызвала незначительные неудобства, 23,7% указали, что была сокращена работа предприятия, 5,4% отметили полное прекращение работы, сообщили о сорванных сделках (Таблица 14).

Таблица 14 – Оценка изменения режима работы предприятия при проведении проверки, %

Вариант ответа	Доля респондентов
Была полностью прекращена работа, сорвались сделки	5,4
Была сокращена работа	23,7
Проверка вызвала незначительные неудобства	8,5
Режим работы был таким, как всегда	59,8
Затруднились ответить	2,6

Получение информации об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом государственного контроля (надзора), является достаточно весомой статьей расходов хозяйствующего субъекта, связанных с контрольными мероприятиями. Не всегда вся информация представлена в открытых источниках, иногда предприятию требуются специальные усилия для обеспечения информированности об изменениях, содержании отдельных актов. Результаты опроса показали, что для 43,6% респондентов, представляющих различные типы бизнеса и виды экономической деятельности, требуются специальные усилия в получении необходимой информации, в частности это выражается в найме сотрудников, в обязанности которых входит отслеживание состава и изменений обязательных требований, подписке на платные базы данных правовой информации, закупке консультационных услуг. Чаще других специальные усилия вынуждены предпринимать хозяйствующие субъекты, занятые в реальном секторе экономики (Таблица 15).

Таблица 15 – Оценка доступности информации об обязательных требованиях (в % от числа респондентов)

Оценка доступности информации об обязательных требованиях, являющихся предметом проверки	Вид экономической деятельности предприятия				Всего
	Торговля, общественное питание, гостиницы и рестораны	Промышленность, транспорт, строительство	Здравоохранение, образование, предоставление социальных и коммунальных услуг	Операции с недвижимым имуществом	
Вся информация представлена в открытых источниках, на ее поиск не требуется значительных усилий	54,8	43,9	45,5	51,6	48,7
Часть требований представлены в открытых источниках, однако иногда требуются специальные усилия для обеспечения информированности об изменениях, содержании отдельных актов <i>(под специальными усилиями понимаются расходы, в т.ч. наем сотрудников, в обязанности которых входит отслеживание состава и изменений обязательных требований, подписка на платные базы данных правовой информации, закупка консультационных услуг)</i>	28,6	35,4	35,7	25,8	31,8
Получение информации об обязательных требованиях в большинстве случаев требует специальных усилий <i>(под специальными усилиями понимаются расходы, в т.ч. наем сотрудников, в обязанности которых входит отслеживание состава и изменений обязательных требований, подписка на платные базы данных правовой информации, закупка консультационных услуг)</i>	10,7	13,8	9,8	14,8	11,8
Затруднились ответить	5,9	6,9	9,0	7,8	7,7

Эти усилия выливаются для предприятия по данным опроса в среднем в 123,3 тыс. рублей в год. При этом объем расходов, связанных с доступом к информации об обязательных требованиях, прямо пропорционален размеру бизнеса (Таблица 16).

Таблица 16 – Средние ежегодные расходы, связанные с доступом к информации об обязательных требованиях, тыс. руб.

Вид бизнеса	Средние ежегодные расходы, в тыс. рублей
Индивидуальный предприниматель	24,8
Малый бизнеса	110,4
Крупный/средний	579,7
В целом по РФ	123,3

Таким образом, исходя из средних данных о расходах и доли хозяйствующих субъектов, несущих такие расходы, в масштабах страны расходы хозяйствующих субъектов на доступ к информации об обязательных требованиях, являющихся предметом проверки, оценивается в 322,5 млрд. руб. ежегодно.

Другой немаловажной статьёй расходов хозяйствующих субъектов являются материальные затраты, связанные непосредственно с контрольной проверкой (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.). По данным социологического опроса 10,1% предпринимателей оценивают их значительными, незначительными назвали затраты 43,7%, и только у 39,8% предприятий таких затрат не было. По результатам расчета, средние материальные затраты хозяйствующего субъекта на одну проверку составили 94,6 тыс. рублей. Данный расчет включает только тех респондентов (предпринимателей), у которых материальные затраты были значительные. С учетом того, что ежегодно проводится порядка 2 млн. проверок, расходы бизнеса, связанные с проведением проверок, можно оценить в 19,1 млрд. руб. в год.

Кроме материальных расходов предприятия в рамках контрольных мероприятий, отмечаются существенные временные издержки предприятия, связанные с затратами времени персонала во время проведения проверок. По данным опроса, средние затраты времени персонала предприятия во время проверки (в расчете на одну проверку) составляют 4,3 человеко-дней. При этом для индивидуальных предпринимателей это значение составляет 2,8 человеко-дней, для предприятий малого бизнеса – 3,8 человеко-дней, для крупных/средних предприятий – 20,1 человеко-дней. Трудозатраты бизнеса отличаются в зависимости от вида государственного контроля (надзора) (Таблица 17).

Таблица 17 – Трудозатраты хозяйствующих субъектов, связанные с проведением проверок

Вид государственного контроля (надзора)	Средние затраты времени на одну проверку, в человеко-днях
Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	2,7
Надзор в сфере охраны труда	5,2
Противопожарный надзор	2,6
В целом по РФ	4,3

Исходя из средней заработной платы и общего числа проверок, совокупные издержки бизнеса, связанные с оплатой труда работников, отвлекаемых при проведении контрольно-надзорных мероприятий, составляют 15 млрд. руб. в год.

Большинство хозяйствующих субъектов, не согласных с результатами проверки, не обжалуют данные результаты. Лишь 18,9% респондентов, не согласных (скорее не согласных) с результатами проверки (или порядка 2% в общем числе респондентов опроса), обжаловали данные результаты. Материальные затраты и трудозатраты на обжалование были крайне высоки (средние трудозатраты 28,1 чел./дней, средние материальные затраты – 126,9 тыс. руб.). В целом по России административные издержки, связанные с обжалованием результатов проверки, составляют 6,8 млрд. руб.

Коррупционная составляющая не обходит стороной сферу контрольно-надзорной деятельности. По данным опроса, каждый седьмой хозяйствующий субъект (14,6%) дарит подарки или выплачивает денежное вознаграждение представителям органов государственного контроля (надзора) при проведении проверок. При этом реальная доля таких ответов, скорее всего, не ограничивается этим значением, поскольку часть респондентов, по отчетам интервьюеров, неохотно давала ответы на этот прямой вопрос. По словам некоторых предпринимателей, им регулярно приходится «накрывать стол» для представителей контрольно-надзорных органов.

При этом, если анализировать отдельные массовые виды государственного контроля (надзора), то коррупционная доля выше при осуществлении санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка. О факте неформальных выплат при проведении данного вида контроля сообщили 16,7% респондентов. При осуществлении надзора в сфере охраны труда неформально подходят к решению вопросов 12,3% хозяйствующих субъектов, при противопожарном надзоре – 11,1%.

В целом для тех, кому приходилось негласно выплачивать денежное вознаграждение или дарить подарки представителям органов государственного контроля (надзора) при проведении проверок, среднее неформальное вознаграждение составило 27,6 тыс. рублей. Вместе с тем, чем крупнее бизнес, тем выше вознаграждения. Например, средняя

неформальная выплата в расчете на одну проверку для индивидуальных предпринимателей обходится в сумму 13,9 тыс. рублей, для малого бизнеса – в 26,6 тыс. рублей, среднему/крупному бизнесу приходится отдавать уже 140,6 тыс. рублей.

Исходя из полученных данных, объем неформальных платежей, связанных с проведением проверок, составляет 8 млрд. руб. в год. Данная оценка является весьма консервативной, в том числе, и потому что при проведении социологических исследований респонденты, как правило, не склонны подтверждать факты неформальных платежей и могут занижать реальные расходы, связанные с такими платежами.

Таким образом, по итогам опроса, административные издержки бизнеса, связанные с доступом к информации, оцениваются в 322,5 млрд. руб. в год, административные издержки, связанные с проведением проверок – в 48,9 млрд. руб. в год.

Заключение

Повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности является важным приоритетом государственной политики как в России, так и во многих зарубежных странах. Реформы, направленные на оптимизацию вмешательства органов государственного контроля в экономическую деятельность, повышение уровня защищенности жизни, здоровья, имущества граждан, окружающей среды и иных общественно значимых ценностей, а также на оптимизацию государственных расходов, связанных с осуществлением контрольных функций проводятся как в странах ОЭСР (например, в Великобритании, США, Италии, Нидерландах, Литве), во многих странах Центральной и Восточной Европы (в последнее время особенно активно – в Балканских государствах), в странах СНГ (Казахстане, Армении, Киргизии, Беларуси и др.). В России данное направление было признано одним из ключевых приоритетов, наряду с такими направлениями как рост производительности труда и поддержка развития малого и среднего предпринимательства.

Успешность реформирования контрольно-надзорной деятельности в значительной степени зависит от внедрения системы планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности предпринимаемых усилий. В рамках данной системы критически важно сбалансировать результаты, значимые для различных целевых групп (потенциальных бенефициаров) реформы – граждан, хозяйствующих субъектов и государства. Необходима комплексная оценка результативности государственного контроля (надзора) – и как инструмент диагностики текущей ситуации, и как последующий инструмент мониторинга реализации реформы.

Представленные в работе результаты социологического опроса свидетельствуют о том, что большинство хозяйствующих субъектов считают, что конкретный вид государственного контроля (надзора) не влияет на уровень риска причинения вреда охраняемым законом ценностям (в частности, жизни и здоровью граждан, имуществу граждан и организаций, законным правам граждан и организаций, окружающей среде и памятникам истории и культуры). По итогам последней проверки¹, по оценкам респондентов, повысилась безопасность продукции для потребителей в 19,5% случаев (в

¹ Для оценки влияния конкретных видов контроля респонденты выбирали один вид; наиболее распространенными видами контроля, оцененными респондентами, стали: противопожарный надзор (32,5% респондентов), санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (28,1%) и надзор в сфере охраны труда (20,4%). Данные виды отнесены к наиболее массовым видам государственного контроля (надзора) для целей настоящего исследования.

78,9% осталась без изменений). Положительное влияние последней проверки на качество продукции отмечают 15,9% респондентов (отсутствие изменений – 82,8%). Повышение безопасности производственного процесса отмечают 36,1% респондентов, тогда как в 61,7% случаев проверки не приводили к такому эффекту. В целом, по результатам опроса в большинстве случаев проверки не оказывали какого-либо влияния на безопасность и качество продукции и безопасность производственного процесса.

Результаты социологического опроса также показывают, что лишь у 7,7% респондентов в рамках проверок были выявлены нарушения, связанные с реальной или потенциальной угрозой охраняемым законом ценностям. Таким образом, государственный контроль (надзор) слабо направлен на минимизацию рисков.

Социологические данные подтверждаются и данными статистического анализа. Так по двум из рассмотренных трех сфер осуществления наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) (санитарный надзор и контроль (надзор) в сфере потребительского рынка; противопожарный надзор) наблюдалось несоответствие тенденций частоты выявления случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям и статистических данных, характеризующих масштабы причиняемого вреда (масштабы проблемы, на решение которой направлен соответствующий вид государственного контроля).

Это свидетельствует как о необходимости более активного внедрения риск-ориентированных подходов в деятельность органов государственного контроля (надзора), так и о целесообразности более детального выявления причин низкого влияния органов государственного контроля (надзора) на уровень рисков в подконтрольной сфере. Эти причины могут быть связаны как со спецификой организации контрольно-надзорной деятельности, мотивации инспекторского состава, так и с недостаточной направленностью регулирования на минимизацию рисков. В некоторых случаях проверки могут быть не оптимальным способом снижения рисков, а более эффективными методами могут выступать информационные кампании, обучение и т.д.

В целом, результаты социологического исследования подтверждают достаточно высокий уровень административных издержек. При этом издержки бизнеса, связанные с доступом к информации, оцениваются в 322,5 млрд. руб. в год, а административные издержки, непосредственно связанные с проведением проверок, – в 48,9 млрд. руб. в год. Важно отметить, что административные издержки распределены по хозяйствующим субъектам неравномерно; в номинальном выражении наблюдается рост административных издержек с увеличением размера хозяйствующего субъекта.

Полученные в рамках социологического исследования данные свидетельствуют о снижении частоты контрольно-надзорных мероприятий в целом и проверок в частности. При этом изменение частоты иных видов государственного контроля (надзора), таких как административные расследования, дистанционный мониторинг, рейдовые обследования оценивается респондентами опроса неоднозначно.

Полученные в рамках социологического исследования эмпирические данные могут быть использованы в рамках выработки предложений по повышению результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а методика проведения социологического исследования может быть использована и в дальнейшем в рамках мониторинга и оценки реформы государственного контроля (надзора).

Литература

- 1 Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. – 2015. № 10. С. 5-29;
- 2 Кудрин А.Л., Гурвич Е.Т. Новая модель роста для российской экономики // Вопросы экономики. – 2014. № 12. С. 4-36;
- 3 Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Комплексный мониторинг практики применения федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в 2012 году: итоги и рекомендации//Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. № 1. С. 79-90;
- 4 Плаксин С.М., Семенов С.В., Климовская Е.В. Основные тенденции и итоги контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в 2011 – 2014 гг. (количественная оценка) [Текст]. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 69 с.;
- 5 Агеев О.В. Особенности и некоторые итоги административной реформы в современной России // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. – 2015. № 1 (09). С. 30-32;
- 6 Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2015. Электронный ресурс: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/179267955> (дата обращения 20.11.2016);
- 7 Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. № 4. С. 41-64;
- 8 Blanc, F. Inspection Reforms: Why, How, and with What Results. OECD. 2012. URL: <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf> (дата обращения 12.04.2016);
- 9 Послание Президента Российской Федерации от 04.12.2014 б/н «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства». Электронный ресурс: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39443/page/1> (дата обращения 12.09.2016);
- 10 Послание Президента Российской Федерации от 03.12.2015. Электронный ресурс: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 12.09.2016)
- 11 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию

контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы» («Собрание законодательства РФ», 11.04.2016, № 15, ст. 2118);

- 12 Электронный ресурс:
<http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/282884-1303327122200/308Coolidge.pdf> (дата обращения 15.11.2016);
- 13 Маннинг Н., Парисон Н. Реформа государственной службы. Методика проведения функциональных обзоров. – М.: ГУ-ВШЭ, 2002;
- 14 Mazur, E. Outcome Performance Measures of Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints and Ways Forward. OECD Environment Working Papers, No. 18, OECD Publishing. Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kmd9j75cf44-en> (дата обращения 15.04.2016);
- 15 Weil, D. The Impact of OSHA Enforcement on Regulatory Compliance in the US Construction Industry. 1999. SSRN eLibrary;
- 16 Gray, W.B. & C.A. Jones. Are OSHA Health Inspections Effective? A Longitudinal Study in the Manufacturing Sector. The Review of Economics and Statistics 73(3): 504-508;
- 17 Levine, D., Toffel M., M. Johnson. Randomized Government Safety Inspections Reduce Worker Injuries with No Detectable Job Loss. Science, 2012; 336 (6083): 907-911;
- 18 Foley, M., Fan, Z.J., Rauser, E. & B. Silverstein. The Impact of Regulatory Enforcement and Consultation Visits on Workers' Compensation Claims Incidence and Costs, 1999-2008. American Journal of Industrial Medicine, 2012, Jun 19;
- 19 Burby, R.J. & R.G. Paterson. Improving Compliance with State Environmental Regulations. Journal on Policy Analysis and Management. – 1993, 12(4): 753-772;
- 20 Laitinen, H. & K. Paivarinta. A New-Generation Safety Contest in the Construction Industry. A Long-Term Evaluation of a Real-Life Intervention. Safety Science. 2010. 48(5): 680-686;
- 21 Wright, M. et al. Review of Targeted Initiatives in the Manufacturing Sector. 2008. Berkshire, UK: HSE Books;
- 22 Шаститко А.Е., Плаксин С.М. Эффекты штрафных санкций: от теории к практике // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. №3. Электронный ресурс: <http://cyberleninka.ru/article/n/effekty-shtrafnyyh-sanktsiy-ot-teorii-k-praktike> (дата обращения: 15.05.2017);
- 23 Крючкова П.В., Авдашева С.Б. Государственный и частный инфорсмент законодательства при риске ошибок I рода: выбор для России // Журнал Новой экономической ассоциации, №3 (15), с. 114-140;

- 24 Казамиров А.И., Усманова Д.Р. О понятийном аппарате контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Правовое государство: теория и практика. – 2016. Т. 1. № 43. С. 78-82;
- 25 Усманова Д.Р., Казамиров А.И. Риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Евразийский юридический журнал. – 2016. № 6(97). С. 69-70;
- 26 Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. – 2012. № 6(186). С. 18-28;
- 27 Берездивина Е.В. Оценка деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. № 3. С. 23-37;
- 28 Устинова Ю.В., Малов А.В. Проблемы формирования критериев эффективности государственного контроля и надзора в сфере связи и инфокоммуникаций // Труды Северо-Кавказского филиала Московского технического университета связи и информатики. – 2014. № 2. С. 61-65;
- 29 Добролюбова, Е.И., Южаков, В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 174 с.;
- 30 Добролюбова Е.И. Международный опыт оценки результативности и эффективности государственного контроля в сфере охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. № 2. С. 96-1104;
- 31 Добролюбова Е.И. Международный опыт оценки результативности и эффективности экологического контроля (надзора) // Вопросы управления. – 2016. № 4 (22). С. 32-38;
- 32 Приоритетная программа «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации», утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектом 21.12.2016;
- 33 Институциональные преобразования в экономике. Официальные данные Росстата. Электронный ресурс: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/ (дата обращения 26.03.2017);
- 34 Российский статистический ежегодник – 2015. Стат. сб. / Росстат. Электронный ресурс: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_13/Main.htm (дата обращения 26.03.2017);

- 35 Регионы России. Социально-экономические показатели – 2016: Стат. сб. / Росстат. Электронный ресурс: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_14p/Main.htm (дата обращения 26.03.2017);
- 36 Малое и среднее предпринимательство в России – 2015. Стат. сб. / Росстат. Электронный ресурс: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_47/Main.htm (дата обращения 26.03.2017);
- 37 Малый и средний бизнес в России в 2010 году. Стат. сб. / Росстат. Электронный ресурс: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/a94b9b804d57047cb2acf2bafc3a6fce (дата обращения 26.03.2017);
- 38 Федеральный закон от 28.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» («Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249);
- 39 Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Мау В.А., Покида А.Н. Оценка россиянами административных услуг государства: результаты социологических опросов 2011-2015гг. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. № 4. С. 75-98;
- 40 Правила регулирования торговли услугами, учреждения и деятельности, утв. Решением Высшего Евразийского экономического совета 26.12.2016 №24. Электронный ресурс: <http://docs.cntd.ru/document/456056121> (дата обращения 01.05.2017);
- 41 Административный климат в Российской Федерации – 2015. Электронный ресурс: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/pdf/2015_adminklimat.pdf (дата обращения 01.05.2017);
- 42 Административный климат в Российской Федерации – 2016. Электронный ресурс: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/pdf/vciom16.pdf> (дата обращения 01.05.2017);
- 43 Южаков В.Н., Добролюбова Е.И. Итоги комплексного мониторинга практики применения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ в 2011 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. № 1. С. 127-150;
- 44 Bovorova M., Fietz A.V., Hirschauer N. Does Disclosure of Food Inspection Affect Business Compliance? The case of Berlin, Germany. // British Food Journal. 2017. Vol. 119 (1). P. 143-163.
- 45 Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Клименко А.В., Кузьминов Я.И., Плаксин С.М. Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функций. Тезисы

доклада «Перспективы административной реформы» / под ред. Кузьминов Я.И., Жулина А.Б. – 2016.