

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

**ОЦЕНКА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГОСУДАРСТВА С ПОЗИЦИИ БИЗНЕСА: КРАТКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ**

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

Москва 2020

Авторы:

Южаков Владимир Николаевич - директор Центра технологий государственного управления ЦТГУ ИПЭИ РАНХиГС, д.ф.н., проф. (yuzhakov-vn@ranepa.ru)

Добролюбова Елена Игоревна - в.н.с., зам. директора Центра технологий государственного управления ЦТГУ ИПЭИ РАНХиГС, к.э.н. (dobrolyubova-ei@ranepa.ru)

Покида Андрей Николаевич, директор Центра социально-политического мониторинга ИОН РАНХиГС, к.с.н. (pokida-an@ranepa.ru)

Зыбуновская Наталья Владимировна, научный сотрудник Центра социально-политического мониторинга ИОН РАНХиГС (nzyb@ranepa.ru)

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

Оценка контрольно-надзорной деятельности государства с позиции бизнеса: краткие результаты / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, А.Н. Покида, Н.В. Зыбуновская. М.: 2020. – 44 с.

В научном докладе представлены краткие результаты проведенного РАНХиГС в 2020 г. репрезентативного социологического исследования представителей частных хозяйствующих субъектов, направленного на оценку результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции бизнеса. Социологический опрос проведен по авторской методике, разработанной и апробированной в 2017 г. Сопоставление полученных результатов с данными опроса 2020 г. позволяет выявить основные тенденции в оценках предпринимательским сообществом влияния государственного контроля (надзора) на минимизацию рисков причинения вреда в связи с осуществлением хозяйственной деятельности, повышение безопасности продукции, производственных процессов и объектов.

Результаты исследования характеризуют ход реализации мер по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности с позиции бизнеса и позволяют сформулировать приоритетные направления ее дальнейшего улучшения.

Научный доклад подготовлен в рамках государственного задания на выполнение научно-исследовательских работ на 2020 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 Краткое описание социологического исследования 2020 г.	7
2 Краткие результаты социологического исследования оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции бизнеса в 2020 году	11
2.1 Оценка интенсивности контрольно-надзорной деятельности государства	11
2.2 Оценка общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий	15
2.3 Оценка влияния государственного контроля (надзора) на изменение рисков причинения вреда общественно значимым ценностям.....	22
2.4 Оценка обязательных требований законодательства при осуществлении проверок..	25
2.5 Оценка основных издержек предприятия при проведении проверки	31
2.6 Оценка основных результатов проверок, проводимых контрольно-надзорными органами в отношении предприятий	35
2.7 Оценка основных мер по снижению рисков причинения вреда общественно значимым ценностям	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	41
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	44

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

В настоящем научном докладе применяются следующие сокращения и обозначения:

- ИП – индивидуальный предприниматель
- КНД – контрольно-надзорная деятельность
- КНО – контрольно-надзорный орган
- ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития
- РАНХиГС – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
- СМИ – средства массовой информации

ВВЕДЕНИЕ

Совершенствование контрольной и надзорной деятельности (КНД) предусмотрено Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года как одна из ключевых мер по улучшению инвестиционного климата. Ее успешная реализация в значительной степени зависит от внедрения процедур внешнего мониторинга и оценки ее результатов с позиции всех адресатов – органов государственного контроля (надзора), подконтрольных объектов и граждан как конечных бенефициаров КНД.

До настоящего времени в рамках мониторинга и оценки реформы основное внимание уделялось оценке влияния ее мероприятий на деятельность самих контрольно-надзорных органов (в рамках индекса качества администрирования КНД) и бизнеса (в рамках индекса административной нагрузки на бизнес). Однако при проведении данных оценок в основном исследовалось наличие и частично уровень административных издержек бизнеса, связанных с КНД, тогда как оценка влияния деятельности контрольно-надзорных органов (в т.ч. проводимых ими проверок) на качество и безопасность продукции и производственных процессов не принимались во внимание. Таким образом, создается ситуация, при которой любое снижение административных издержек бизнеса, в том числе в ущерб обеспечению действенной защиты охраняемых законом ценностей, трактуется как положительное достижение реформы.

На старте реформы государственного контроля (надзора) в 2017 г. РАНХиГС провела репрезентативный социологический опрос хозяйствующих субъектов РФ, выявивший, что в целом 34,6% респондентов в целом оценивали влияние КНД на деятельность хозяйствующих субъектов скорее положительно, 48,3% – нейтрально, а 11,2% – скорее отрицательно. При этом лишь 19,5% проверок, проведенных контрольно-надзорными органами, привели к повышению безопасности продукции хозяйствующих субъектов; повышению безопасности производственных процессов способствовали 36,1% проверок [1].

Внедрение риск-ориентированного подхода к организации КНД, оптимизация обязательных требований, в том числе, в рамках проведения «регуляторной гильотины», призваны существенно повысить эффект от деятельности контрольно-надзорных органов (КНО). Аналогичные реформы проводятся и в зарубежных странах [2]. Для выявления реального влияния данных мер на деятельность хозяйствующих субъектов и предполагается оценить динамику результативности и эффективности КНД государства с позиции бизнеса.

В научном докладе приведены основные результаты проведенного РАНХиГС в 2020 году репрезентативного социологического опроса представителей частных хозяйствующих субъектов по оценке результативности и эффективности КНД государства. Исследование проведено по ранее разработанной и апробированной в 2017 году методике [3].

1 Краткое описание социологического исследования 2020 г.

Для оценки результативности и эффективности КНД в целом и наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) в 2020 г. проведен репрезентативный социологический опрос хозяйствующих субъектов. Аналогичный опрос по схожей методике осуществлен в 2017 г., что позволяет формировать динамические ряды и проводить сопоставление полученных данных для диагностики изменений ситуации в сфере контроля (надзора) государства над деятельностью хозяйствующих субъектов.

Опрос в 2020 г. проведен в период с 5 по 24 марта.

Цель опроса – изучить мнение бизнеса о влиянии государственного контроля (надзора) на предпринимательскую деятельность, в том числе, оценить уровень административных издержек бизнеса, связанных с контрольно-надзорной деятельностью государства. Результаты опроса будут использованы для оценки качества контрольно-надзорной деятельности государства, выработки предложений по снижению административных барьеров для предпринимательской деятельности. На основании опроса можно оценить эффект от уже предпринятых мер, таких как надзорные каникулы для субъектов малого предпринимательства.

Опрос проведен по многоступенчатой квотной выборке хозяйствующих субъектов, которая воспроизводит структуру генеральной совокупности предприятий и организаций Российской Федерации по основным признакам: тип бизнеса (крупный, средний, малый, включая микропредприятия, индивидуальные предприниматели); вид экономической деятельности предприятий и организаций; место ведения предпринимательской деятельности (тип поселения). Для формирования выборочной совокупности использовались данные официальной статистики: Росстата и Федеральной налоговой службы.

Общий объем реализованной выборочной совокупности составил 1000 представителей хозяйствующих субъектов в 28 российских регионах (в 2017 г. – 1000 чел. в 28 субъектах РФ). Статистическая погрешность данных составляет не более 3,1%.

В опросе принимали участие представители частных хозяйствующих субъектов (юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, и индивидуальных предпринимателей). Представителями хозяйствующих субъектов являлись руководители хозяйствующих субъектов, их заместители, руководители финансово-бухгалтерских или юридических подразделений, либо специалисты, занимающиеся взаимодействием с органами государственной власти.

Опрошены респонденты, представляющие предприятия следующих субъектов Российской Федерации: Республик Башкортостан и Татарстан, Карачаево-Черкесской и

Удмуртской Республик, Краснодарского, Красноярского, Пермского, Приморского, Ставропольского, Хабаровского краев, Архангельской, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Курганской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Ростовской, Свердловской, Тамбовской, Ярославской областей, гг. Москва, Санкт-Петербург. В опросе участвовали респонденты, представляющие предприятия, ведущие свою основную деятельность в поселениях разного типа: в центрах субъектов РФ, средних (малых) городах и сельских поселениях. Респонденты опрашивались «лицом к лицу» как на предприятиях и в организациях, так и по месту их жительства (по желанию опрашиваемых).

Отбор респондентов произведен на основании следующих критериев: во-первых, опросу подлежали представители только тех предприятий, которые функционируют не менее 3-х лет; во-вторых, опрашивались представители только тех предприятий, которые подвергались контрольным проверкам (без учета налоговых проверок) органами государственного контроля за два календарных года, предшествующих опросу: в 2018-2019 гг.; в-третьих, отобранный для опроса респондент должен был быть осведомлен по вопросам государственного контроля (надзора), в том числе о проведении контрольных проверок на предприятии, которое он представляет.

По итогам опроса сформирована база данных, включающая 1000 наблюдений, произведены расчеты частотного распределения по всем вопросам Анкеты и парных распределений по основным характеристикам опрошенных.

В таблицах 1-4 представлено фактическое распределение респондентов – представителей хозяйствующих субъектов, по различным профессиональным характеристикам на основании исследований, проведенных по однотипной методике в 2017 и 2020 гг.

Как показывает итоговое распределение опрошенных представителей хозяйствующих субъектов, в основном в опросе приняли участие представители малого бизнеса и индивидуальные предприниматели.

Таблица 1 – Распределение респондентов по организационно-правовой форме и размеру бизнеса (в %)

Тип хозяйствующего субъекта	2017 г.	2020 г.
<i>Количество респондентов, чел</i>	<i>1000</i>	<i>1000</i>
Респонденты, являющиеся индивидуальными предпринимателями	45,7	48,3
Респонденты, представляющие организации малого бизнеса (кроме ИП)	48,9	41,7
Респонденты, представляющие организации среднего бизнеса	2,9	6,4
Респонденты, представляющие организации крупного бизнеса	2,5	3,6

По виду экономической деятельности реализованная выборка представлена преимущественно представителями предприятий торговли, промышленности, сферы строительства и операций с недвижимым имуществом.

Таблица 2 – Состав опрошенных по видам экономической деятельности представляемых ими предпринимателей и организаций (в %)

Вид экономической деятельности респондентов	2017 г.	2020 г.
<i>Количество респондентов, чел</i>	<i>1000</i>	<i>1000</i>
Предприниматели и предприятия в сфере торговли	32,0	31,2
Предприниматели и предприятия, оказывающие услуги общественного питания	2,9	5,3
ИП и юридические лица, занятые сельским и лесным хозяйством, рыболовством	4,0	5,1
Промышленные предприятия	9,1	9,2
<i>Количество респондентов, чел</i>	<i>1000</i>	<i>1000</i>
Предприятия и ИП, оказывающие транспортные услуги	6,0	6,2
Строительные организации	9,5	8,9
Предприятия, оказывающие услуги в сфере ЖКХ	2,1	2,6
Организации здравоохранения	3,3	5,0
Гостиничный и ресторанный бизнес	2,5	2,6
Предприятия и ИП, занятые ремонтом транспортных средств, бытовой техники	3,7	2,3
Консультационные фирмы	3,2	2,6
Предприятия и ИП, осуществляющие операции с недвижимостью	12,8	8,9
Организации, занятые представлением социальных услуг	5,7	5,0
Другое	3,2	5,1

Участниками опроса, представляющими юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в основном являлись респонденты, относящиеся к руководящему составу предприятий (руководители и их заместители), в том числе, собственники бизнеса (индивидуальные предприниматели, руководители организаций, одновременно являющиеся собственниками бизнеса).

Таблица 3 – Распределение респондентов, представляющих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, по уровню занимаемой должности (в %)

Уровень занимаемой должности	2017 г.	2020 г.
<i>Количество респондентов, чел</i>	<i>1000</i>	<i>1000</i>
Руководитель организации	42,1	44,9
Заместитель руководителя организации	28,7	25,9
Финансовый директор (бухгалтер)	12,2	12,8
Руководитель юридического отдела (юрист)	5,2	3,1
Специалист, занимающийся взаимодействием с органами гос. власти	11,8	13,3

Распределение респондентов по типу поселения, в котором предприятие (индивидуальный предприниматель) ведет основную деятельность, представлено ниже. Как следует из таблицы, 47,9% опрошенных респондентов осуществляют свою деятельность в административных центрах российских регионов, 31,9% – в других городах, 20,2% – в поселках городского типа или сельских поселениях.

Таблица 4 – Распределение респондентов по типу поселения, в котором предприятие (индивидуальный предприниматель) ведет основную деятельность (в %)

Тип поселения	2017 г.	2020 г.
<i>Количество респондентов, чел</i>	<i>1000</i>	<i>1000</i>
Региональный административный центр	47,5	47,9
Иной город	31,7	31,9
ПГТ, сельское поселение	20,8	20,2

Сопоставление полученных по реализованной выборочной совокупности профессиональных характеристик респондентов с результатами исследования 2017 г. не показывает значительных расхождений, в связи с чем правомерно сопоставление оценок хозяйствующих субъектов по различным показателям на основании данных двух исследований: базового опроса (2017 г.) и опроса текущего (2020) года.

2 Краткие результаты социологического исследования оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции бизнеса в 2020 году

2.1 Оценка интенсивности контрольно-надзорной деятельности государства

Результаты опроса предпринимателей показывают, что в целом среднее количество всех контрольных проверок в отношении обследуемых предприятий за последние два года остается без изменений¹. Так, по информации опрошенных, в среднем за 2018 год в отношении их предприятий были проведены 2,4 проверки, в 2019 году это значение составило аналогичную величину – 2,4 ед. Если рассматривать проверки без учета проверок налоговых органов, то в 2018 и 2019 гг. их среднее количество за каждый год составляет по 1,9 ед. Результаты опроса позволяют отметить, что сравнение текущих данных с данными опроса 2017 г. фиксирует небольшое снижение активности КНО в отношении опрошенных предпринимателей (рисунок 1).

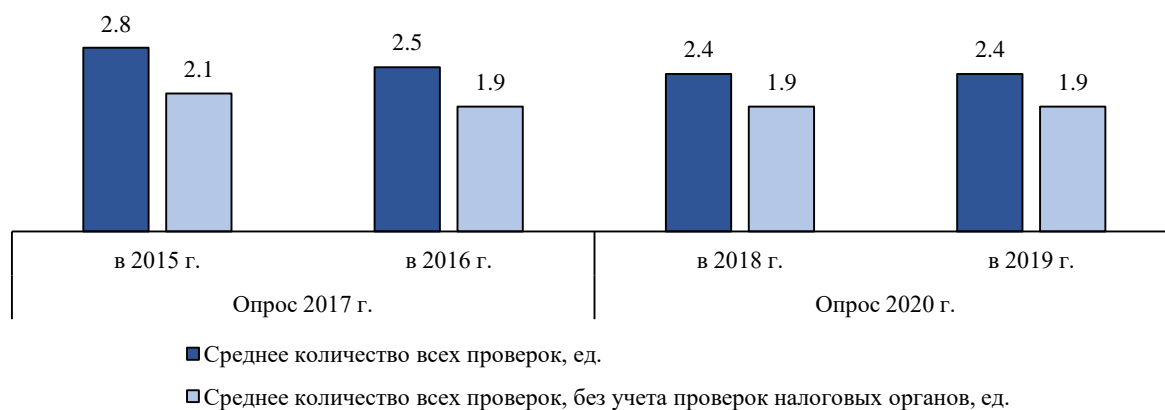


Рисунок 1 – Количество проверок, осуществляемых органами государственного контроля (надзора) в отношении обследуемых предприятий за последние 2 года, по данным опросов 2017 и 2020 гг. (в ед.)

Отсутствие изменения средних величин в целом позволяет говорить о неизменности нагрузки на предприятия со стороны КНО. Однако текущее исследование позволяет выделить следующие факты: с 2018 по 2019 гг. наблюдается увеличение количества предприятий, на которых в течение одного года была осуществлена только одна проверка (без учета проверок налоговых органов) с 48,9% до 57,3% и, наоборот, уменьшилось количество опрошенных, заявивших о проведении в отношении их деятельности 2-х и более проверок с 51,1% до 42,8%. Можно сказать, что в целом происходит не снижение количества проверок, а скорее их перераспределение в отношении различных предприятий.

¹ При интерпретации данных по интенсивности КНД важно учитывать, что в состав опрошенных хозяйствующих субъектов были включены только те, в отношении которых в течение последних двух лет (2018 – 2019 гг.) проводились проверки КНО (за исключением налоговых).

Результаты опроса показывают, что частота проверок контролирующими организациями существенно зависит от размера предприятия. Например, если в отношении индивидуальных предпринимателей в течение 2019 г. было проведено 1,3 проверки (без учета проверок налоговых органов), то в отношении малого бизнеса – 2 проверки, а у среднего/крупного бизнеса – 4 проверки. Аналогичная зависимость фиксируется и в результатах опроса 2017 г. (таблица 5).

Что касается изменения частоты проверок с 2017 по 2020 гг., которые проводились КНО на предприятиях разного типа бизнеса, то, исследование демонстрирует, во-первых, снижение частоты проверок у индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса, во-вторых, увеличение проверок на предприятиях среднего и крупного бизнеса. Такая ситуация, скорее всего, обусловлена наличием определенного эффекта от уже предпринятых мер государством по снижению административных барьеров для предпринимательской деятельности, таких как надзорные каникулы для субъектов малого предпринимательства.

Таблица 5 – Среднее количество всех проверок хозяйствующих субъектов органами КНД, без учета проверок налоговых органов (в ед.)

Тип бизнеса	2017 г.		2020 г.	
	2015 г.	2016 г.	2018 г.	2019 г.
Индивидуальный предприниматель	1,7	1,5	1,3	1,3
Малый бизнеса	2,4	2,3	2,0	2,0
Крупный/средний	3,4	3,4	4,0	4,0
В целом по РФ	2,1	1,9	1,9	1,9

В ходе исследования выявление объективных параметров количества проверок, проведенных КНО, сопровождалось субъективными оценками опрошенных об изменении количества контрольных мероприятий за последние 5 лет. Так, 53,8% опрошенных не увидели никаких изменений в общем количестве контрольных мероприятий, которые были осуществлены в отношении их предприятий в последние годы. Вместе с тем, 21,8% опрошенных хозяйствующих субъектов указали на их увеличение, а 17,7% на сокращение (таблица 6). При этом в большей степени на увеличение административной нагрузки по части увеличения контрольных мероприятий указывают представители среднего и крупного бизнеса, особенно в сфере промышленности и строительства, несколько в меньшей степени малый бизнес, а индивидуальные предприниматели вообще не увидели никаких изменений.

Стоит отметить, что данные опроса 2017 г. фиксировали более оптимистичный настрой среди предпринимателей. Так, среди них 27,0% говорили о сокращении количества проверок и только 17,7% об их увеличении. В целом с 2017 по 2020 гг. по различным видам контрольных проверок наблюдается увеличение количества ответов, связанных с отсутствием каких-либо изменений.

Таблица 6 – Оценка изменения количества контрольных мероприятий хозяйствующими субъектами за последние 5 лет (в % от общего количества опрошенных)

Оценка	2017 г.	2020 г.
<i>Все виды контрольных мероприятий</i>		
Количество снизилось	27,0	17,7
Изменения отсутствуют	48,9	53,8
Количество увеличилось	17,7	21,8
Затруднились ответить	6,4	6,7
<i>Документарные проверки</i>		
Количество снизилось	23,5	14,0
Изменения отсутствуют	51,5	60,0
Количество увеличилось	15,2	16,7
Затруднились ответить	9,8	9,3
<i>Выездные плановые проверки</i>		
Количество снизилось	22,8	16,0
Изменения отсутствуют	56,0	64,7
Количество увеличилось	9,3	9,7
Затруднились ответить	11,9	9,6
<i>Внеплановые выездные проверки</i>		
Количество снизилось	20,5	15,1
Изменения отсутствуют	49,3	57,1
Количество увеличилось	12,1	16,4
Затруднились ответить	18,1	11,4
<i>Другие мероприятия КНО, например, рейды, административные расследования, мероприятия дистанционного мониторинга</i>		
Количество снизилось	14,3	10,8
Изменения отсутствуют	48,4	57,5
Количество увеличилось	14,0	17,7
Затруднились ответить	23,3	14,0

Вместе с тем, если рассматривать оценки опрошенных, полученные в опросе 2020 г., в разрезе различных видов контрольных мероприятий, то можно наблюдать некоторые различия. Так, в отношении числа плановых выездных проверок, проводимых КНО, опрошенные чаще указывают на их сокращение (16%), увеличение отмечается несколько реже (9,7%). Наоборот, большее количество респондентов увидели увеличение числа иных мероприятий по контролю (рейдов, контрольных мероприятий в рамках дистанционного мониторинга, административных расследований и т.д.) (17,7%), несколько меньше – их сокращение (10,8%). По остальным видам контрольных мероприятий существенного перевеса в ответах опрошенных относительно сокращения или увеличения числа проверок за последние годы не отмечается.

По данным исследования, проведенного в 2020 году, хозяйствующие субъекты чаще всего сталкивались (за исключением налогового контроля – 55%) с противопожарным надзором, санитарным надзором (контролем (надзором) в сфере потребительского рынка), надзором в сфере охраны труда и трудовых отношений. Об этом заявили 55,2%, 45% и 37,9% опрошенных предпринимателей и их представителей, соответственно. Эти же контрольные мероприятия среди наиболее распространенных

были отмечены респондентами в опросе 2017 года. Остальные виды государственного контроля в целом среди всех опрошенных упоминаются в исследованиях 2017 и 2020 гг. значительно реже (рисунок 2).



Рисунок 2 – Виды государственного контроля (надзора), по которым проводились контрольно-надзорные мероприятия в отношении хозяйствующих субъектов, по данным опросов 2017 и 2020 гг. (в % от общего количества опрошенных)

Безусловно, проведение различных контрольных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов обусловлено, за исключением проверок налоговыми органами и противопожарным надзором, видами экономической деятельности, которую ведет предприятие. Если предприятия ведут свою деятельность в сферах торговли, общественного питания, гостиничного бизнеса, образования и здравоохранения, а также предоставления различных социальных услуг, то, как правило, они подвергаются чаще всего санитарно-эпидемиологическому надзору. На предприятиях промышленности, транспорта, строительства чаще проводятся надзор в сфере трудовых отношений, строительный, технический надзор (включая техническое регулирование).

Весьма показательными выглядят данные по распределению контрольных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов, представляющих различный тип бизнеса (таблица 7).

Таблица 7 – Виды государственного контроля (надзора), по которым проводились контрольно-надзорные мероприятия в отношении хозяйствующих субъектов, представляющих различный тип бизнеса (в % по каждой выделенной категории)

Виды КНД	Тип бизнеса			Всего
	ИП	Малый бизнес (кроме ИП)	Средний/ крупный бизнес	
в сфере строительства	6,4	10,1	19,0	9,2
в сфере сельского хозяйства и рыболовства	4,1	3,8	9,0	4,5
в сфере образования	2,3	2,9	4,0	2,7
в сфере здравоохранения, санитарно-эпидемиологический, в сфере потребительского рынка	48,0	41,2	46,0	45,0
в сфере промышленности (в т.ч. техническое регулирование)	4,1	8,9	33,0	9,0
в сфере транспорта и связи	5,4	8,9	12,0	7,5
в сфере ВЭД	2,3	5,0	10,0	4,2
в сфере экологии	6,8	15,6	39,0	13,7
земельный	4,1	8,4	16,0	7,1
миграционный	8,5	15,8	14,0	12,1
в сфере охраны труда и трудовых отношений	30,2	40,8	63,0	37,9
противопожарный	53,6	55,4	62,0	55,2
налоговый	52,8	56,1	61,0	55,0
в сфере связи и массовых коммуникаций, защиты персональных данных	4,3	6,2	14,0	6,1
в иных сферах	2,9	8,2	14,0	6,2

Чем крупнее бизнес, тем большее число проверок отмечается предпринимателями. Эта зависимость справедлива в отношении всех видов государственного контроля (надзора) за исключением санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка.

2.2 Оценка общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий

Основные задачи государственного контроля (надзора) связаны с предупреждением, выявлением и пресечением нарушений хозяйствующими субъектами в части реализации требований законодательства по обеспечению безопасности производства, качества и безопасности продукции, а также снижения рисков причинения вреда гражданам, их имуществу, окружающей среде, памятникам культуры и другим общественно значимым ценностям.

Результаты эмпирических исследований показывают, что хозяйствующие субъекты по-разному воспринимают деятельность КНО. Например, согласно опросу 2020 года, 27,4% оценивают общее влияние государственного контроля (надзора) как положительное

(рисунок 3). На их взгляд, контрольно-надзорные мероприятия способствуют повышению качества и безопасности продукции, безопасности производственного процесса, снижению рисков причинения вреда общественно значимым ценностям, связанным с деятельностью предприятий. Стоит обратить внимание, что такой позиции по данным опроса 2017 года придерживалось несколько больше предпринимателей (их представителей) – 34,6%. Чаще всего положительное отношение к влиянию государственного контроля на деятельность их предприятия выражают представители предпринимательства в сфере здравоохранения и общественного питания (44,0% и 35,8%).

Вместе с тем респонденты в 2020 году стали несколько чаще проявлять отрицательную позицию по части влияния государственного контроля (надзора) на деятельность их предприятия. Так, 15,4% опрошенных предпринимателей убеждены, что деятельность КНО, скорее, даже снижает качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса (в 2017 г. – 11,2%). По их мнению, контрольно-надзорные мероприятия сопровождаются дополнительными издержками для бизнеса, а риски причинения вреда общественно значимым ценностям, связанные с деятельностью предприятия, только увеличиваются. Чаще всего в этом уверены предприниматели, занятые на предприятиях в сфере промышленности (21,7%).

В целом, результаты опроса показывают, что большинству респондентов присуща нейтральная позиция в отношении государственного контроля (надзора): 51,7% уверены, что контрольно-надзорные мероприятия не оказывают влияния на безопасность производства, качество и безопасность продукции, создаваемые ими риски причинения вреда (в 2017 г. – 48,3%).

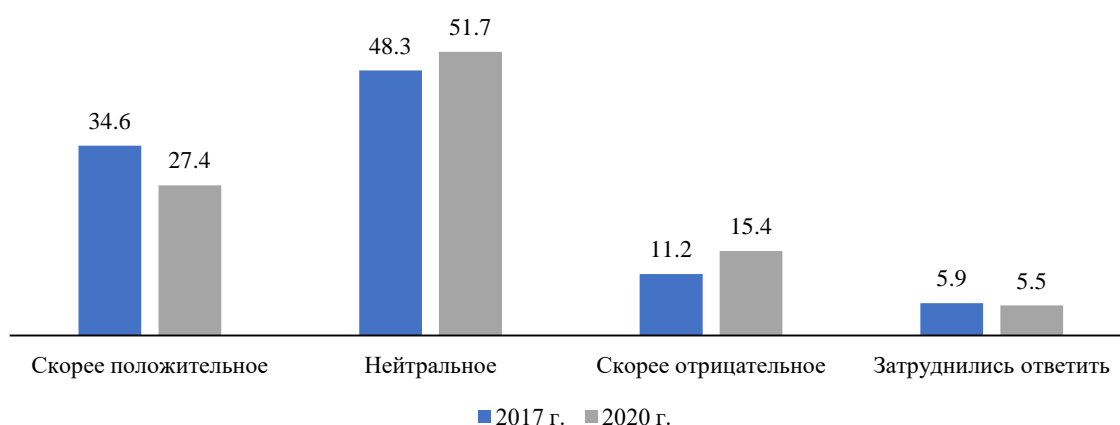


Рисунок 3 – Динамика оценок общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия (в % от общего количества опрошенных)

Однако по мере увеличения количества проверок в отношении предприятия нейтральная позиция хозяйствующих субъектов трансформируется в более однозначную, при

этом значительно чаще она принимает отрицательную форму. Например, если предприятие в 2019 году столкнулось с 1 проверкой, то отрицательные оценки фиксируются у 11,9% опрошенных, нейтральные у 58,1%, положительные – у 26,2%. В случае, если предприятие проверялось КНО в течение 2019 г. 4 и более раз, то уже у 29,5% респондентов отмечается негативное восприятие, нейтральное – у 33,3%, положительное – у 30,7% (рисунок 4). Как правило, более однозначную позицию выражают предприятия среднего и крупного бизнеса, поскольку количество контрольно-надзорных мероприятий в отношении их деятельности выше среднего и составляет 4,0 проверки за 2019 год.

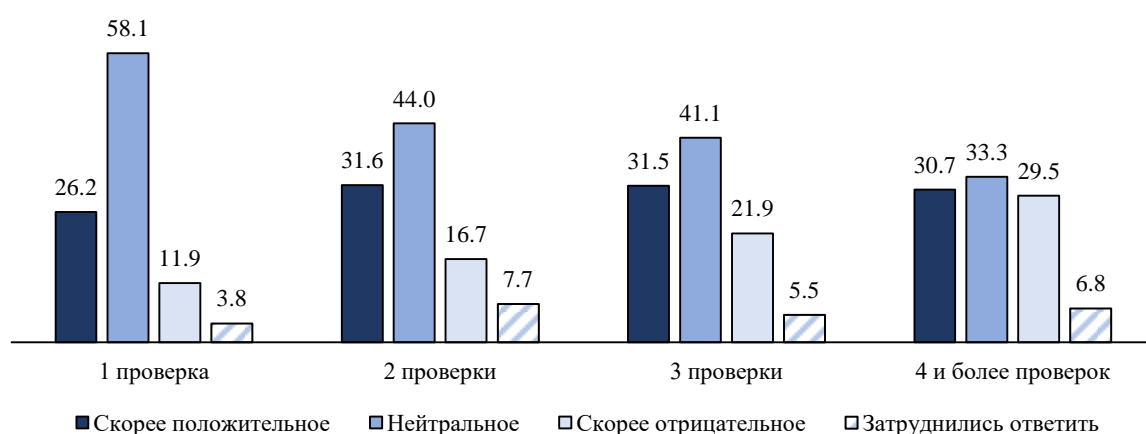


Рисунок 4 – Оценка общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия в зависимости от количества проверок КНО без учета налоговых проверок в 2019 г. (в % по каждой выделенной группе)

Безусловно, каждый вид государственного контроля (надзора) обладает совокупностью обязательных требований по обеспечению безопасности производства, качества и безопасности продукции, снижению риска причинения вреда охраняемым законом ценностей и, соответственно, в разной степени может оказывать влияние на деятельность предприятий. Однако большинство оценок предпринимателей носят, скорее, негативный оттенок. Так, в целом только 41,7% опрошенных предпринимателей в 2020 г. заявили, что контрольно-надзорные мероприятия не создают в деятельности их предприятий каких-либо административных барьеров (в 2017 г – 44,4%). Более того, по мнению 53,1% (50,3% в 2017 г.) респондентов, проверки КНО не влияют на улучшение качества и рост безопасности продукции, производственных объектов, не повышают законность и безопасность деятельности самих предпринимателей.

В целом, по данным опроса 2020 года, распределения видов КНД, наиболее заметных с точки зрения создания административных барьеров и оказывающих наибольшее положительное влияние на параметры безопасности не претерпели серьезных изменений (таблица 8). Небольшие отклонения, скорее, могут быть обусловлены

наличием статистической погрешности приведенных данных. Стоит отметить, что данные представлены от общего числа опрошенных предпринимателей, некоторые из которых не имели личного опыта взаимодействия с КНО по выделенным видам контроля, в силу чего оценку предпочтительно производить в сопоставлении с данными по разным годам исследования.

Таблица 8 – Распределение видов государственного контроля (надзора), которые в наибольшей степени влияют на деятельность предприятия (в % по каждому виду контроля)

Виды КНД	Являются источниками наибольших административных барьеров		Наиболее значимы для повышения уровня качества, безопасности, законности	
	2017 г.	2020 г.	2017 г.	2020 г.
в сфере строительства	5,2	4,6	3,9	3,9
в сфере сельского хозяйства и рыболовства	1,7	1,8	1,4	1,3
в сфере образования	1,3	1,0	1,1	1,8
в сфере здравоохранения,	2,3	2,8	3,0	2,8
санитарно-эпидемиологический, в сфере потребительского рынка	14,8	17,5	16,5	13,6
в сфере промышленности (в т.ч. техническое регулирование)	3,9	3,0	3,2	2,6
в сфере транспорта и связи	2,6	2,1	2,0	2,0
в сфере ВЭД	2,2	2,3	1,1	0,7
в сфере экологии	4,9	5,2	2,5	3,6
земельный	2,9	2,8	1,1	0,8
миграционный	5,0	4,6	1,1	1,2
в сфере охраны труда и трудовых отношений	10,8	10,9	11,3	9,3
противопожарный	19,3	15,7	16,6	14,6
налоговый	23,8	26,1	6,4	6,5
в сфере связи и массовых коммуникаций, защиты персональных данных	-	1,5	-	1,3
в иных сферах	2,8	2,3	1,0	0,8

Для более объективной оценки влияния государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия целесообразно опираться на информацию по тем опрошенным предпринимателям, которые сталкивались в последние два года с данными проверками КНО. Эти данные позволяют определить влияние того или иного конкретного вида контроля на деятельность обследуемых предприятий.

Среди различных видов государственного контроля (надзора) наибольшие административные барьеры, по мнению опрошенных, создают контроль (надзор) в сфере строительства, налоговый контроль, а также санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка. Об этом заявило 41,3%, 37,3% и 35,8% опрошенных, соответственно. При этом стоит отметить, что создание административных барьеров при проведении контроля (надзора) в сфере строительства сопровождается наибольшей степенью влияния на повышение качества и безопасности продукции, безопасности производственного процесса, обеспечение законности и безопасности самих

предпринимателей. На этот факт также указали 41,3% предпринимателей, которые сталкивались с данным видом контроля.

Кроме контроля в сфере строительства, наибольшее положительное влияние на качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса предприятия и др. оказывают контроль (надзор) в сфере здравоохранения – 32,9%, санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка – 28,9%.

Как показывают данные таблицы 9, по большей части выделенных видов государственного контроля предприниматели видят в них, скорее, административные барьеры нежели способность играть положительную роль в деятельности предприятий (повышать качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса и др.). Особенно это ярко проявляется при проведении контроля (надзора) в сфере внешнеэкономической деятельности и таможенного контроля, земельного контроля (надзора), миграционного и налогового контроля. По данным видам контроля доля респондентов, уверенных, что они создают наибольшие административные барьеры в 3-4 раза превышает долю респондентов, уверенных, что эти проверки в наибольшей степени влияют на повышение качества и безопасности продукции, безопасности производственного процесса, обеспечение законности и безопасности предпринимателей.

Таблица 9 – Распределение видов государственного контроля (надзора), которые в наибольшей степени влияют на деятельность предприятия (в % по каждому виду контроля, с которым сталкивались респонденты)

Виды КНД	Являются источниками наибольших административных барьеров	Наиболее значимы для повышения уровня качества, безопасности, законности
в сфере строительства	41,3	41,3
в сфере сельского хозяйства и рыболовства	28,9	24,4
в сфере образования	-	-
в сфере здравоохранения, санитарно-эпидемиологический, в сфере потребительского рынка	32,9	32,9
в сфере промышленности (в т.ч. техническое регулирование)	35,8	28,9
в сфере транспорта и связи	24,4	24,4
в сфере ВЭД	26,7	24,0
в сфере экологии	33,3	7,1
земельный	27,0	19,0
миграционный	29,6	7,0
в сфере охраны труда и трудовых отношений	28,1	9,9
противопожарный	23,7	21,4
налоговый	24,3	23,9
в сфере связи и массовых коммуникаций, защиты персональных данных	37,3	9,6
в сфере связи и массовых коммуникаций, защиты персональных данных	16,4	16,4
в иных сферах	29,0	8,1

Примечание – *по данному виду контроля недостаточное количество наблюдений.

В целом результаты исследования показывают, что государственный контроль (надзор) воспринимается большинством предпринимателей не как деятельность государства, которая способствует повышению качества и безопасности продукции, безопасности производственного процесса и других немаловажных условий, а, скорее, как деятельность, создающая административные барьеры, связанные с дополнительными издержками. В какой-то мере это подтверждают мнения предпринимателей о значимости деятельности государственных КНО и иных институтов (способов) в формировании защищенности граждан от различных рисков (угроз) (рисунок 5).



Рисунок 5 – Инструменты и институты, от которых, по мнению опрошенных, зависит защищенность (безопасность) значимых для них охраняемых законом ценностей от рисков (угроз) (в % по каждой выделенной категории)

Приведенные данные показывают, что только 25,0% предпринимателей убеждены в том, что от деятельности государственных контрольно-надзорных органов зависит защищенность (безопасность) общественно значимых ценностей. Причем, как показывают результаты опроса, 36,1% граждан, представляющих различные социально-демографические группы, придерживаются аналогичного мнения [4]. Это говорит о том, что граждане в отличие от предпринимателей возлагают на деятельность КНО больше надежд в плане защиты общественно значимых ценностей от различных рисков (угроз).

По мнению предпринимателей личные действия граждан (выбирают продукты с гарантией качества, иные качественные продукты; проверяют данные гарантии; не пользуются услугами сомнительных организаций; владеют навыками самообороны: имеют высокий уровень финансовой и правовой грамотности и т.д.) значительно эффективнее могут способствовать повышению защищенности важных для граждан ценностей от различных рисков. На это указали 65,8% опрошенных предпринимателей, а среди граждан согласие с такой позицией выразил 71%.

Стоит отметить, что предпринимательское сообщество в отличие от «рядовых» граждан в большей степени обращает внимание на свою личную добросовестность, добропорядочность в качестве производителей, поставщиков и продавцов продукции (товаров, работ, услуг), а также существование конкуренции в среде предпринимательства как важные инструменты, от которых в немалой степени зависит защищенность общественно значимых ценностей (63,6% против 53,1%).

2.3 Оценка влияния государственного контроля (надзора) на изменение рисков причинения вреда общественно значимым ценностям

В ходе опроса респондентам предложили оценить влияние конкретного вида государственного контроля (надзора), который проводился в отношении их предприятия в течение последних 2 лет, на деятельность предприятия в части повышения безопасности и качества продукции, производственных процессов, а также на изменение рисков причинения вреда охраняемым законом общественно значимым ценностям.

Обобщенные данные по всем проверкам, которые оценивали респонденты, продемонстрировали, что влияние государственного контроля (надзора) на безопасность и качество продукции предпринимателей, безопасность производственного процесса, производственных объектов не очевидна. Значительная часть респондентов, по данным опроса 2020 года, после проведения контрольно-надзорных мероприятий не увидела никаких изменений в уровне безопасности различных составляющих деятельности предприятий. Например, 81,9% опрошенных предпринимателей уверены, что в целом безопасность продукции для потребителей после проведения контрольной проверки осталась без изменения и только 17% отметили улучшение ситуации. Практически аналогичные показатели демонстрируют качество продукции и безопасность производственных объектов (таблица 10). Что касается безопасности производственного процесса (в том числе, безопасности на рабочем месте), то оценки предпринимателей по данному направлению более позитивные: 69,7% отметили, что она осталась без изменений, а 29,4% указали на улучшение.

Таблица 10 – Оценка изменения деятельности предприятия после проведения контрольно-надзорных мероприятий, по итогам опросов 2017 и 2020 гг. (в % по каждой выделенной категории)

Категория	Улучшилась		Осталась без изменений		Ухудшилась	
	2017 г.	2020 г.	2017 г.	2020 г.	2017 г.	2020 г.
Безопасность продукции для потребителей	19,5	17,0	78,9	81,9	0,5	0,9
Качество продукции	15,9	16,4	82,8	82,6	0,5	0,8
Безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте)	36,1	29,4	61,7	69,7	1,6	0,8
Безопасность производственных объектов	-	20,8	-	77,8	-	1,3

Безусловно, не вполне корректно подходить к оценке изменения уровня безопасности, исходя из совокупного влияния различных видов государственного контроля, поскольку предприятия ведут различную экономическую деятельность, в процессе которой могут возникать различные риски и различные контрольные мероприятия. Однако невысокое количество наблюдений по большинству выделенных видов государственного контроля не позволяет объективно подойти к анализу проблемы. Тем не менее вполне очевидно, что наиболее массовые виды проверок, такие, например, как санитарный надзор и контроль (надзор) в сфере потребительского рынка, направленные, в первую очередь, на повышение безопасности и качество продукции не в полной мере выполняют свои функции. Согласно данным текущего опроса только четверть предпринимателей, у которых проводились данные проверки, отметили улучшение в вопросах качества и безопасности продукции для потребителей, остальные 3/4 изменений не увидели.

Не лучшая ситуация складывается и по итогам проведения противопожарного надзора: только 38% сказали, что после его реализации безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте) улучшилась, 31,5% отметили повышение безопасности производственных объектов. Однако большая часть 61,1% и 66,2% опрошенных не увидели никаких изменений.

Надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений также не смог существенно изменить ситуацию к лучшему: по мнению 36,3% опрошенных данные проверки предприятий повлияли на улучшение безопасности производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте), позиция 62,2% респондентов связана с отсутствием каких-либо положительных изменений.

Примерно в аналогичном контексте представлены оценки опрошенных предпринимателей (их представителей) в отношении влияния государственного контроля (надзора) на изменения рисков причинения вреда общественно значимым ценностям.

Большинство опрошенных предпринимателей считают, что контрольно-надзорные мероприятия не влияют на изменение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, таким как имущество граждан, их права, окружающая среда, памятники истории и культуры. В этом уверены от 65% до 90% опрошенных (таблица 11).

Иная ситуация складывается с риском причинения вреда жизни и здоровью граждан. В отношении данного риска мнения опрошенных разделились практически поровну. Тем не менее сравнительные данные двух опросов показывают, что оценки предпринимателей в последнее время все чаще связаны с отсутствием влияния государственных проверок на изменение рисков причинения вреда.

Таблица 11 – Оценка влияния КНД государства на изменения рисков причинения вреда, по данным опросов 2017 г. и 2020 г. (в % по каждой выделенной группе)

Охраняемая законом ценность	Снижает уровень риска		Не влияет		Приводит к росту уровня риска	
	2017 г.	2020 г.	2017 г.	2020 г.	2017 г.	2020 г.
Жизнь и здоровье	47,6	44,6	51,0	52,5	0,9	2,4
Имущество граждан и организаций	36,7	30,7	61,4	66,2	1,4	2,8
Законные права граждан и организаций	25,5	20,3	71,8	74,9	2,1	4,4
Окружающая среда	23,5	20,9	75,5	77,3	0,6	1,3
Культурные ценности	11,6	10,2	87,0	87,6	0,5	1,7

Если рассматривать влияние наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) на различные риски причинения вреда общественно значимым ценностям, то можно выделить некоторые зависимости. Так, например, 55,1% опрошенных предпринимателей, в отношении которых осуществлялся противопожарный надзор, указали, что данная проверка снижает уровень риска причинения вреда жизни и здоровью граждан (вариант ответа «не влияет» выбрали 43,3%), а 51,1% отметили снижение уровня риска имуществу граждан и организаций (47,2% указали на отсутствие влияния). По сути, это единственный вид государственного контроля (надзора), по которому отмечается больше половины положительных ответов. В то же время влияние данного вида контроля на риск причинения вреда окружающей среде и культурным ценностям минимально. Только 26,6% и 15,4%, соответственно, отметили снижение уровня риска причинения вреда данным ценностям по завершению проверочных мероприятий.

По данным опроса, проверочные мероприятия в рамках осуществления надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений не всегда достигают приемлемого результата по снижению рисков причинения вреда. О снижении уровня риска жизни и здоровью граждан, а также риска нарушения их прав заявили только 41,8% и 36,3% представителей бизнеса, в отношении предприятий которых проводилась данная проверка, а большая часть респондентов (56,2% и 58,2%) не увидели положительных сдвигов.

Что касается санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка, то его эффективность, по мнению предпринимателей, по уменьшению риска причинения вреда значимым для граждан ценностям невысока: 41,7% респондентов, трудящиеся на предприятиях, на которых проводится данный контроль (надзор), по итогам проверки отметили понижение уровня риска причинения вреда жизни и здоровью граждан («не влияет» – 53,4%), 20,1% обратили внимание на снижении риска причинения ущерба имуществу граждан и организаций («не влияет» – 76,1%).

2.4 Оценка обязательных требований законодательства при осуществлении проверок

От качества и полноты полученной информации о требованиях государственного контроля (надзора) во многом зависит деятельность предприятия в части соблюдения этих требований. Однако для хозяйствующих субъектов получение такой информации не всегда является легко доступным. Несмотря на то, что по отзывам большей части опрошенных (55,4%) ее получение не требует значительных усилий и все можно найти в открытых источниках, не редко встречаются и другие точки зрения: о необходимости частичных специальных усилий (24,5%) (в т.ч., наем сотрудников для отслеживания изменений в законодательстве, подписка на платные базы данных правовой информации, консультационные услуги) или потребности в них в большинстве случаев (12,2%). Вместе с тем, можно отметить, что по сравнению с результатами 2017 г., текущее распределение оценок показывает увеличение на 6,7 п.п. доли ответов об открытости и доступности рассматриваемой законодательной информации (рисунок 6).



Рисунок 6 – Оценка доступности информации об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом государственного контроля (надзора), в том числе проверок, по результатам опросов 2017 и 2020 гг. (в %)

Позитивные изменения заметны по всем типам бизнеса. При этом проблема поиска информации об обязательных требованиях законодательства в сфере контроля (надзора) более актуальна для средних/крупных предприятий. Если среди ИП доля тех, кто

указывает на отсутствие специальных усилий по поиску информации составляет 59,8%, в малом бизнесе – 52%, то в среднем/крупном – только 48%. Соответственно, обратная зависимость наблюдается по двум другим вариантам ответа. Отмеченная зависимость обусловлена сравнительно большим числом контрольных проверок на средних и крупных предприятиях и, соответственно, потребностью в поиске большего объема разнообразной законодательной информации.

По результатам исследований, получение информации о требованиях законодательства (включая их изменения) не является для хозяйствующих субъектов бесплатной процедурой. Ежегодные выплаты тех респондентов, кому требовались специальные усилия для получения информации, как правило, составляли сумму до 10 тыс. рублей – 27,8%, на интервал от 10 тыс. до 50 тыс. рублей указал 21% опрошенных, еще 14,4% пришлось заплатить более 50 тыс. рублей. Аналогичные результаты получены в 2017 г. (рисунок 7).

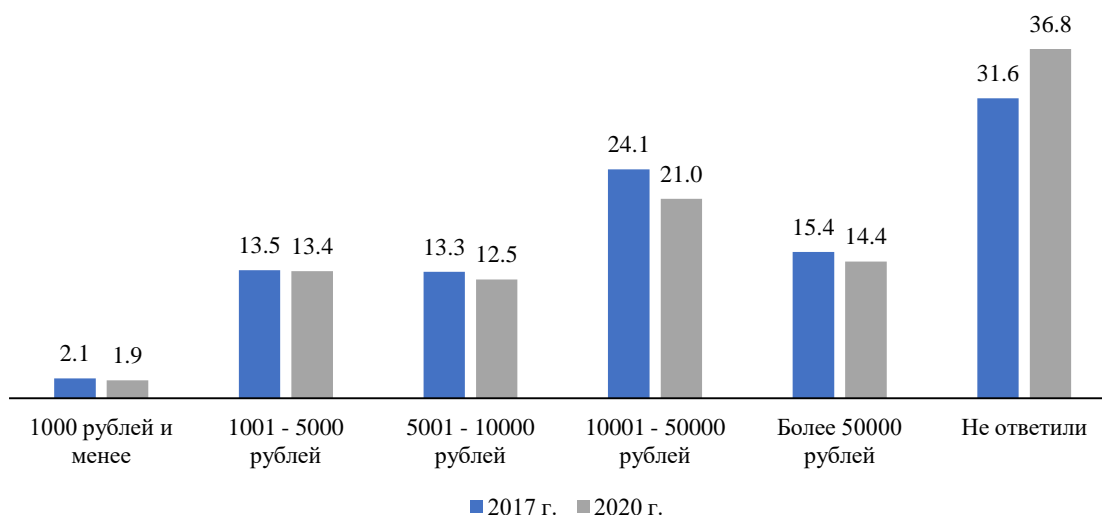


Рисунок 7 – Оценка ежегодных расходов предприятий на получение информации об обязательных требованиях законодательства (включая их изменения), по результатам опросов 2017 и 2020 гг. (в % от количества респондентов, которым требовались специальные усилия для обеспечения информированности)

Вместе с тем, результаты двух исследований демонстрируют различие в оценке средних ежегодных расходов предприятий на получение информации об обязательных требованиях законодательства. Если по ответам респондентов, полученных в 2017 г., их средние ежегодные расходы в связи с указанными целями составили 123,3 тыс. рублей, то по данным текущего опроса (2020 г.) они составляют в два раза меньшее значение – 65,7 тыс. рублей.

Более крупные расходы наблюдаются на средних и крупных предприятиях, где о затратах в сумме более 50 тыс. сообщили 39,1% их представителей, кому требовались

специальные усилия для получения информации, в то время как на малых предприятиях доля таких ответов составила 16,3%, а среди ИП только 4,7%. Кроме того, заметно различаются средние ежегодные расходы предприятий на получение законодательной информации, относящихся к разному типу бизнеса, где они оказываются выше именно для средних или крупных предприятий (таблица 12).

Таблица 12 – Средние ежегодные расходы предприятия на получение информации об обязательных требованиях законодательства (включая их изменения) (тыс. руб.)

Тип бизнеса	2017 г.	2020 г.
Индивидуальный предприниматель	24,8	22,4
Малый бизнес	110,4	87,5
Средний/крупный	579,7	98,0
В целом по РФ	123,3	65,7

Можно также отметить, что расходы на получение информации о законодательных требованиях увеличиваются в случае ведения основной деятельности предприятием в центре субъекта (22,3% среди тех, кто испытывает трудности при поиске информации, выплатили более 50 тыс. руб.), что, скорее всего, связано с размещением в центрах субъектов более крупных предприятий, чьи затраты на получение информации об обязательных требованиях законодательства наиболее высоки. В средних (малых) городах и сельских населенных пунктах о ежегодных расходах в размере более 50 тыс. рублей сообщили только 6,9% и 5,2%, соответственно.

В рамках опроса респонденты оценили и степень своей информированности о содержании обязательных требований, проверка соблюдения которых является предметом исследуемых наиболее массовых видов КНД. В состав анкеты были включены и вопросы о возможностях исполнения, необходимости и достаточности обязательных требований.

Как показывают результаты опроса, уровень информированности хозяйствующих субъектов о содержании обязательных требований (сумма ответов «высокий» и «скорее высокий» – знают основные обязательные требования, но могут не разбираться в отдельных аспектах) составил 62,2% (рисунок 8). В сопоставлении с результатом 2017 г. (60,3%) полученное значение укладывается в рамки статистической погрешности, то есть отмеченная ранее достаточно неплохая осведомленность хозяйствующих субъектов об обязательных требованиях законодательства в части проведения контрольных проверок сохраняется, несмотря на отмеченные выше трудности получения информации, в том числе необходимость материальных затрат. Стоит, однако, отметить, что приведены ответы респондентов по их самооценкам, поэтому нельзя исключать их некоторое завышение.



Рисунок 8 – Оценка уровня информированности хозяйствующих субъектов об обязательных требованиях, являющихся предметом данного вида государственного контроля (надзора), по результатам опросов 2017 и 2020 гг. (в %)

Вместе с тем, более четверти опрошенных (27,3%) оценили свои знания (своих сотрудников) как средние, то есть имеются только общие представления об обязательных требованиях законодательства (в 2017 г. – 33,1%), еще 8,1% указали на наличие лишь небольших представлений или полное отсутствие каких-либо знаний в данной области (в 2017 г. – 5,4%). При этом без хорошей информированности о всех обязательных требованиях, являющихся предметом контрольной проверки, невозможно их полноценное соблюдение, что может повлечь не только штрафные санкции для предприятия (организации), но и угрозу причинения вреда общественно значимым ценностям. Не случайно при высоком уровне информированности об обязательных требованиях законодательства в отношении отдельного вида государственного контроля (надзора) нарушения по итогам проверки в рамках этого вида контроля выявлялись реже, чем на предприятиях, где ситуация в области знания законодательства была хуже. Так, в случае высокого уровня правовой грамотности нарушения были выявлены у 49,2% организаций, при среднем уровне информированности – у 54,6%, при низком – у 64,2%.

О более хороших знаниях (своих и своих сотрудников) в области законодательных требований по отдельным видам государственного контроля (надзора) сообщают представители среднего/крупного и малого бизнеса. Здесь оценили свой уровень информированности как высокий и скорее высокий 67,0% и 66,0% опрошенных, соответственно. Среди индивидуальных предпринимателей доля таких ответов составила меньшее значение – 57,9%.

Уровень информированности респондентов об обязательных требованиях законодательства в области государственного контроля (надзора) может различаться в зависимости от вида государственного контроля (надзора). Результаты его измерения по отдельным массовым видам государственного контроля (по которым представлено не менее 200 ответов респондентов и возможны сопоставления) составляют следующие значения: санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка – 65,3%, противопожарный надзор – 62,6%, надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений – 59,7%. Следовательно, в данном перечне массовых видов контроля чуть выше оценки осведомленности хозяйствующих субъектов о требованиях законодательства в области санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка.

Оценивая возможности обеспечения исполнения всех установленных обязательных требований, являющихся предметом соответствующего наиболее массового вида КНД, в целом больше половины респондентов (52,6%), в разной степени информированных в данной области, считают, что для их предприятий это не представляет определенной сложности, в том числе: 16,8% отмечают, что это *«совсем несложно»* – выполнение всех обязательных требований не требует значимых изменений в деятельности организации, а 35,8% – *«скорее несложно»*, то есть выполнение отдельных обязательных требований требует некоторых затрат, что, однако, не оказывает влияния на рентабельность бизнеса.

Вместе с тем, 42,4% респондентов придерживаются противоположного мнения. Часть из них – 35,2% считает, что обеспечить исполнение всех обязательных требований *«скорее сложно»* – при выполнении отдельных законодательных требований требуются существенные затраты (наем дополнительных сотрудников, закупка дополнительного оборудования и т.д.), что негативно сказывается на конечной цене продукции, рентабельности бизнеса, а для 7,2% – *«крайне сложно или невозможно»*, поскольку выполнение отдельных обязательных положений законодательства требует кардинальных изменений в деятельности организации (технологического процесса, реконструкции или технического перевооружения производства и др.).

Наибольшую сложность исполнение обязательных требований законодательства в полном объеме представляет для более крупных компаний (рисунок 9). Так, если в целом 37,2% представителей ИП, в разной степени информированных об обязательных требованиях законодательства, сообщают о сложностях для их предприятий в обеспечении всех законодательных требований в области отдельного вида государственного контроля (надзора), то среди представителей малого бизнеса доля таких ответов увеличивается до 45,2%, а в группе представителей среднего/крупного бизнеса достигает 56%.

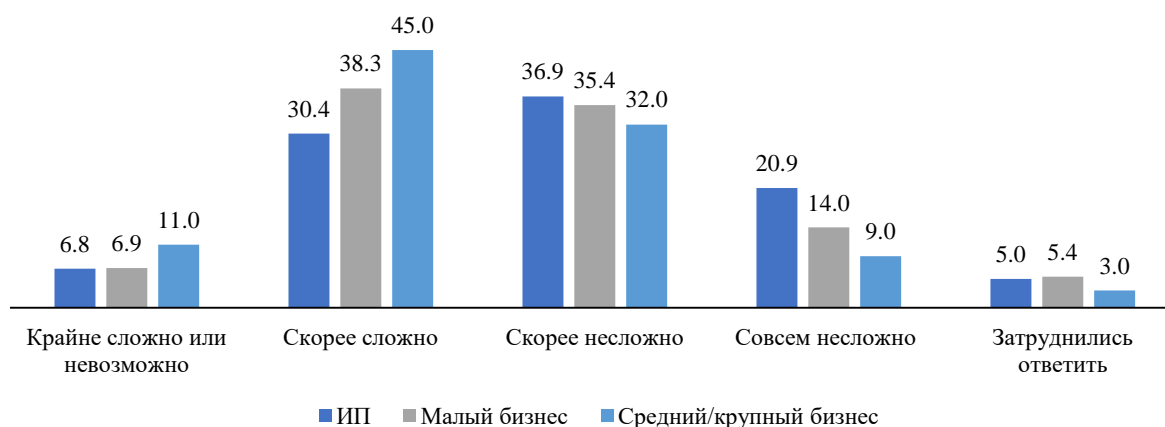


Рисунок 9 – Оценка сложности исполнения всех обязательных требований, являющихся предметом отдельного вида государственного контроля (надзора), в зависимости от типа бизнеса (в % от количества респондентов, которые в разной степени информированы об обязательных требованиях законодательства)

Довольно существенно различаются оценки сложности исполнения всех обязательных требований законодательства в зависимости от вида государственного контроля (надзора). Из трех анализируемых массовых видов государственного контроля (надзора) наибольшие проблемы в этом отношении доставляет предприятиям санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка. В данном случае о невозможности или крайней сложности обеспечения исполнения обязательных требований в полном объеме заявляют 47% хозяйствующих субъектов, в разной степени информированных о законодательных требованиях по данному виду государственного контроля. В области противопожарного надзора такие ответы встречаются реже – 39,8%, еще реже они отмечаются в области надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений – 29,5%.

В целом большинство (55,5%) хозяйствующих субъектов считают требования законодательства достаточными и необходимыми, их выполнение приводит к снижению рисков причинения вреда до необходимого уровня (в 2017 г. – 59,6%). Такого мнения придерживаются опрошенные, независимо от типа бизнеса их предприятий. Однако за истекшие три года после проведения первого базового опроса (2017 г.) мнения об избыточности законодательных требований, укрепили свои позиции (рисунок 2.10). Доля таких ответов увеличилась с 29% до 35%.



Рисунок 10 – Оценка необходимости и достаточности обязательных требований законодательства, которые являются предметом исследуемых наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), по результатам опросов 2017 и 2020 гг. (в % от количества респондентов, которые в разной степени информированы об обязательных требованиях законодательства)

Учитывая выше отмеченные значительные трудности соблюдения законодательных требований в области санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка, не случайно, что хозяйствующие субъекты чаще выражают мнение об избыточности обязательных требований законодательства именно по данному виду государственного контроля (надзора) – 36,9% ответов, в то время как по двум другим массовым видам государственного контроля (надзора) такие критические оценки ниже: по надзору в сфере охраны труда и трудовых отношений – 32,5%, по противопожарному надзору – 27,9%.

2.5 Оценка основных издержек предприятия при проведении проверки

Процесс проведения проверок государственными контрольно-надзорными органами может являться для предприятия дополнительной нагрузкой в плане временных затрат его руководства и сотрудников, а также материальных затрат на проведение проверки, что может сказываться на его функционировании в целом.

Результаты опроса показывают, что проведение контрольно-надзорных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов в целом не оказывает влияния на режим их работы. На этот факт указали 2/3 опрошенных. Тем не менее каждый третий предприниматель заявил об определённых проблемах, которые возникли в процессе проверки. В частности, каждый десятый указал на незначительные неудобства (пришлось

изменить график работы, руководство предприятия и сотрудники отвлекались от основной работы, психологический дискомфорт, трата времени, меньше внимания уделялось клиентам, пришлось задержаться на работе и др.). Вместе с тем, для четверти хозяйствующих субъектов такое вмешательство в работу предприятия являлось весьма ощутимым (у 18,9% была сокращена работа, у 4,8% – полностью прекращена работа). При этом, как показывают данные, за последние 3 года ситуация в этом плане практически не изменилась (рисунок 11).



Рисунок 11 – Изменения в режиме работы предприятий при проведении проверок, по результатам опросов 2017 и 2020 гг. (в %)

Анализ изменения режима работы предприятий в связи с проверками по наиболее массовым видам государственного контроля (надзора) демонстрирует наибольшие проблемы для предприятий в области санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка и, напротив, противопожарный надзор меньше всего мешает работе подконтрольных объектов (таблица 13). Отмеченные различия были зафиксированы и в 2017 г.

Таблица 13 – Влияние наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) на режим работы предприятия (в %)

Влияние на режим работы	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	Санитарно-эпидемиологический, надзор в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений	Противопожарный надзор	
Полное прекращение работы, срыв сделок	6,1	3,5	3,0	4,8
Сокращение работы	24,6	17,4	12,8	18,9
Незначительные неудобства	9,1	8,0	6,9	9,2
Отсутствие влияния на режим работы	58,9	66,2	76,1	65,0

Затруднились ответить	1,3	5,0	1,3	2,1
-----------------------	-----	-----	-----	-----

Результаты опроса демонстрируют, что за последние три года предприниматели значительно чаще стали ощущать наличие различных издержек в связи с проведением проверок. Так, по данным опроса 2020 г., в среднем затраты времени персонала предприятий во время проведения одной проверки составили 5,4 человека-дня (в 2017 г. – 4,3 чел.-дн.). При этом по мере увеличения размера бизнеса такие издержки для предпринимателей только возрастают. Например, средние затраты времени индивидуальных предпринимателей во время проверок (в расчете на одну проверку) составляют 3,4 человеко-дня, для предприятий малого бизнеса – 5,8, крупного/среднего бизнеса – 12,6. Аналогичная тенденция была зафиксирована и по результатам опроса 2017 года.

Результаты опросов 2017 и 2020 гг. показывают схожие данные о материальных затратах предпринимателей, непосредственно связанных с проверкой (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.) (в расчете на одну проверку) (рисунок 12). Отмечаемые различия находятся в рамках статистической погрешности. Тем более, что по-прежнему каждый десятый предприниматель стабильно указывает на значительные материальные затраты, связанные с проверкой. При этом чем крупнее бизнес, тем затраты выше. Так, на средних/крупных предприятиях о значительных затратах сообщили 20% опрошенных, в малом бизнесе – 15,2%, среди ИП – только 7,2%.

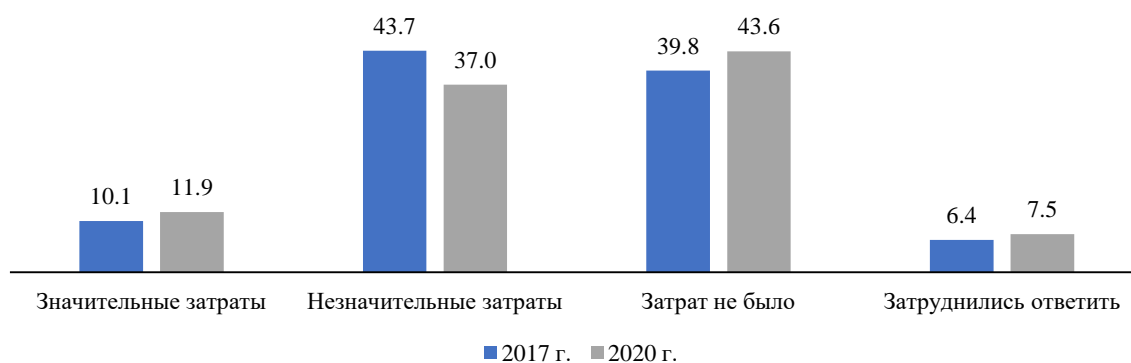


Рисунок 12 – Оценка хозяйствующими субъектами материальных затрат, связанных с проверкой (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.), по результатам опросов 2017 и 2020 гг. (в %)

Расходы тех предпринимателей, которые в ходе опроса сообщили о наличии значительных материальных затрат, составили в среднем на одну проверку 177,1 тыс. рублей. В прошлом опросе (2017 г.) данное значение было ниже – 94,6 тыс. рублей. Например, по данным текущего опроса, при осуществлении санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка траты предпринимателей на оборудование, канцелярские принадлежности и др. составили в среднем 85,5 тыс. рублей

(в 2017 г. – 34,4 тыс. руб.), при проведении противопожарного надзора – 120,7 тыс. рублей (26,1 тыс. руб.).

Расчеты средних значений также показывают, что более значительные расходы для обеспечения проведения проверок приходятся на средний/крупный бизнес (таблица 14). При оценке размера материальных издержек необходимо обратить внимание, что значения рассчитаны от числа предпринимателей, которые понесли значительные материальные затраты.

Таблица 14 – Оценка материальных затрат хозяйствующих субъектов, связанных с данной проверкой, в зависимости от типа бизнеса (от количества респондентов, у которых материальные затраты были значительные, в тыс. руб.)

Тип бизнеса	2017 г.	2020 г.
Индивидуальный предприниматель	92,0	64,5
Малый бизнеса	59,0	183,1
Крупный/средний	351,7	411,2
В целом по РФ	94,6	177,1

Результаты исследования показали, что при проведении проверок хозяйствующим субъектам нередко приходится негласно выплачивать денежное вознаграждение или дарить подарки представителям органов государственного контроля (надзора). На этот факт в опросе 2020 года указали 11,4% предпринимателей (в 2017 г. – 14,6%). Чаще такие расходы свойственны для среднего/крупного бизнеса (16%). В малом бизнесе они были у 13,2% хозяйствующих субъектов, в группе ИП – у 8,9%. Подчеркнем, что респонденты оценивали свои неформальные платежи по конкретной проверке в рамках одного вида государственного контроля (надзора), проведенной на их предприятиях в 2018-2019 гг.

Среди наиболее распространенных видов государственного контроля (надзора) доля неформальных выплат существенно отличается. В сфере миграционного контроля она составляет максимальную долю – 25%, в области санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка – 12%, в сфере противопожарного надзора – 9,8% и надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений – 5,5%.

Анализ полученной информации показывает, что в ходе текущего опроса респонденты крайне неохотно давали ответы о конкретных размерах неформальных выплат, которые были связаны с проверкой. Так, среди тех, кто в опросе 2020 года указал на наличие неформального вознаграждения, 50,9% ушли от конкретного ответа о сумме выплат, в опросе 2017 года таких респондентов насчитывалось почти в 2 раза меньше – 27,3%. Это говорит о том, что предприниматели даже в условиях анонимности опроса опасаются последствий своих откровений, что, скорее всего, обусловлено повышенным вниманием к данной проблеме со стороны государства.

Кроме того, данные опроса демонстрируют рост доли неформальных платежей со стороны бизнеса, размер которых превышает 50 тыс. рублей, а также снижение доли таких издержек в суммах, не превышающих 1 тыс. рублей (таблица 15).

Таблица 15 – Доля неформального вознаграждения хозяйствующих субъектов, вызванного проверкой (в % от количества ответивших о наличии неформальных расходов)

Размер неформального вознаграждения	2017 г.	2020 г.
<i>Количество респондентов, чел</i>	106	56
1000 рублей и менее	7,5	1,8
1001 – 5000 рублей	30,2	26,8
5001 – 10000 рублей	15,1	19,6
10001 – 50000 рублей	40,6	32,1
Более 50000 рублей	6,6	19,6

В целом за последние три года средний размер неформальных вознаграждений увеличился почти в 2 раза и на текущий момент составляет 48,8 тыс. руб. (в 2017 г. – 27,6 тыс. руб.). По отдельным видам государственного контроля наблюдается аналогичная тенденция. Например, по данным опроса 2020 года, проведение санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка обошлось предпринимателям в виде неформальных выплат в среднем в 32,6 тыс. рублей (в 2017 г. – 11,2 тыс. рублей). Другой пример: размер неформальных выплат по противопожарному надзору в опросе 2020 г. составил 18,3 тыс. руб., в 2017 г. – 16,7 тыс. руб. При этом, как показывают данные опроса, с увеличением размера бизнеса возрастают средние значения выплаченных неформальных вознаграждений, что отмечалось и по результатам опроса 2017 г. (таблица 16).

Таблица 16 – Размер неформального вознаграждения в связи с проверкой в зависимости от типа бизнеса (от количества респондентов, которым приходилось негласно выплачивать денежное вознаграждение, тыс. руб.)

Тип бизнеса	2017 г.	2020 г.
Индивидуальный предприниматель	13,9	19,5
Малый бизнеса	26,6	60,9
Крупный/средний	140,6	115,5
В целом по РФ	27,6	48,8

2.6 Оценка основных результатов проверок, проводимых контрольно-надзорными органами в отношении предприятий

Основной целью проведения проверок, осуществляемых в рамках контрольно-надзорной деятельности государства, является определение соответствия подконтрольных объектов обязательным требованиям законодательства, в том числе выявление нарушений, которые могут представлять угрозу причинения вреда общественно значимым ценностям.

Как показывают результаты опросов 2017 и 2020 гг., в целом доля предприятий, где были выявлены нарушения по итогам проверок КНО¹, снизилась с 56% до 51%. При этом большая часть из выявленных нарушений, по мнению самих респондентов, не представляет угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры (48,7% – в 2017 г., 44,3% – в 2020 г.). Только 7,3% предпринимателей в 2017 г. и 6,7% в 2020 г. оценили выявленные нарушения как потенциальную угрозу общественно значимым ценностям. Результаты опроса также показывают, что число случаев выявленных нарушений возрастает с увеличением размера предприятия (таблица 17).

Таблица 17 – Факт выявления нарушений в деятельности предприятий по итогам проверки (в %)

Выявляемость нарушений	Тип бизнеса			Всего
	ИП	Малый бизнес (кроме ИП_)	Средний/ крупный бизнес	
Выявлены нарушения, не представляющие угроз жизни, здоровью, имуществу, иным ценностям	39,3	45,3	64,0	44,3
Выявлены нарушения, и часть из них представляет потенциальную угрозу жизни, здоровью, имуществу, иным ценностям	7,2	4,8	12,0	6,7
Нарушения не выявлены	53,5	49,9	24,0	49,0

Полученные данные фиксируют различное число выявленных нарушений в зависимости от вида государственного контроля (надзора), например, по итогам проверок в области надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений нарушения разного плана зафиксированы в 57,2% случаев (52,7% – без угрозы причинения вреда общественно значимым ценностям, 4,5% – потенциально представляющие угрозу причинения вреда), при проведении проверок в области санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка – в 55,6% случаев (46,9% и 8,7% соответственно), противопожарного надзора – в 39,4% (36,4% и 3% соответственно).

Выявленные нарушения, как правило, предпринимателями устраняются полностью. Об этом сообщает 71,4% предпринимателей, на предприятиях которых были выявлены нарушения по итогам проверок государственными контрольно-надзорными органами, 25,7% – указали на частичное устранение нарушений, и только 2,0% их не устранили. Полученные 3 года назад значения составляли 75,7%, 20,7% и 1,8%, соответственно. При этом факт и объем устранения нарушений не зависят от типа бизнеса предприятия.

¹ Имеются в виду проверки, проведенные в рамках государственного контроля (надзора) за два года, предшествующих опросу, соответственно, в опросе 2017 г. – за 2015-2016 гг., а в опросе 2020 г. – за 2018-2019 гг.

О полном устранении всех нарушений, выявленных КНО по итогам проверки, чаще сообщают предприниматели, у которых нарушения были зафиксированы в результате противопожарного надзора – 80% (о частичном – 16,7%). Реже удавалось устранить нарушения в полном объеме в области санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка – 71,5% (частично 26,7%), в области надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений – 67,8% (частично – 31,3%). В 2017 г. также отмечалось, что в области надзора в сфере охраны труда предпринимателям реже удается полностью ликвидировать выявленные нарушения.

Несмотря на то, что большинство опрошенных предпринимателей согласились с результатами проверки (по сумме ответов «да, полностью» и «скорее да» – 82,4%), каждый шестой опрошенный придерживается противоположной позиции (по сумме ответов «скорее нет» и «нет, не согласен» – 15%). Заметим, что в прошлом исследовании (2017 г.) о своем несогласии с результатами проверки заявлял только каждый десятый предприниматель (10,3%). При этом в число несогласных чаще попадают представители более крупного бизнеса: по данным опроса 2020 г., доля отрицательных ответов в этой группе достигает 24% (для сравнения: среди представителей малого бизнеса – 17%, среди ИП – 11,4%).

Следует отметить, что такое критическое восприятие решений, принятых по итогам контрольно-надзорных мероприятий, отражается на оценке общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов (рисунок 13). Так, если среди тех предпринимателей, кто согласился с результатами проведенной проверки, положительно оценили общее влияние государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия 30,5% опрошенных, то среди несогласных с результатами проверки – только 12%.

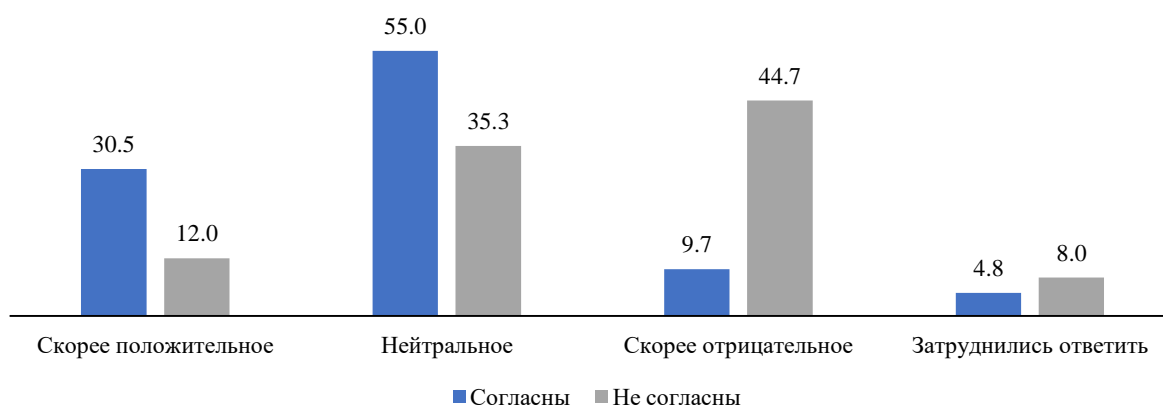


Рисунок 13 – Оценка общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий в зависимости от согласия/несогласия хозяйствующих субъектов с результатом проверки, проведенной в рамках конкретного вида государственного контроля (надзора) в 2018-2019 гг. (в %)

Результаты исследований показывают, что четверть (25,6%) хозяйствующих субъектов из числа не согласившихся с результатами проверки обжаловали полученный результат (в 2017 г. – 18,9%). При этом чем крупнее бизнес, тем доля обжалований выше. Так, в группе ИП она составила только 14,3%, а в малом бизнесе – 30,9%. Данные по среднему/крупному бизнесу можно привести лишь справочно, учитывая небольшую наполняемость группы, при этом полученное значение весьма показательно – доля ответов о факте обжалования достигает 40% что обусловлено, скорее всего, наличием возможностей у более крупных организаций отстаивать свои позиции, в частности благодаря наличию юридического отдела или юристов в штате организации.

2.7 Оценка основных мер по снижению рисков причинения вреда общественно значимым ценностям

В рамках социологического опроса предприниматели оценили возможные меры снижения рисков причинения вреда общественно значимым ценностям (жизни и здоровью граждан, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, культурным ценностям, правам и законным интересам граждан и организаций) применительно к указанному ими виду государственного контроля (надзора), в рамках которого были проведены проверки на их предприятиях в течение последних 2 лет. Отбор ключевых мер снижения рисков причинения вреда производился предпринимателями с помощью предложенного списка вариантов ответа с возможностью выбора нескольких из них.

По результатам опроса, в целом по всем указанным респондентами видам КНД наибольшую значимость для снижения рисков причинения вреда имеет повышение качества информирования об обязательных требованиях и способах их выполнения на практике (рисунок 14). Доля таких ответов составила 49,7%. Такое внимание предпринимателей к информированности не случайно, поскольку без хорошего знания законодательных требований соблюдение их практически невозможно. Особенно это актуально для представителей более крупных предприятий, спектр проверок которых довольно широкий, при этом они чаще сталкиваются с необходимостью применения специальных усилий для поиска информации об обязательных законодательных требованиях.

Во многом может способствовать снижению рисков причинения вреда также сокращение числа обязательных требований. В данном случае важна ориентация при проведении проверок только на соблюдение тех обязательных требований, нарушения которых действительно представляют угрозу причинения вреда. На это обращает внимание 41% предпринимателей. Примерно столько же ответов связано с установлением адекватной ответственности за нарушение обязательных требований, представляющее

угрозу причинения вреда – 39,9%. Следующая выделенная предпринимателями мера снижения рисков причинения вреда – отказ от административных штрафов при первичном выявлении нарушения, расширение использования предупреждений и предостережений, стимулирующих к добровольному соблюдению обязательных требований – 32,7%. Другие предложенные предпринимателями меры снижения рисков причинения вреда получили меньшее количество голосов.



Рисунок 14 – Меры снижения рисков причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, культурным ценностям, нарушения прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении различных видов КНД (в %)

Как показывают результаты опроса, повышение качества информирования в одинаковой степени значимо для всех наиболее массовых видов контроля (надзора) (не

менее 200 наблюдений). Это же можно сказать и об установлении адекватной ответственности за нарушение. При этом по отдельным мерам снижения рисков причинения вреда различия отмечаются. Например, если на отказ от административных штрафов при первичном выявлении нарушений в области противопожарного надзора указали 36,1% опрошенных, то в сфере надзора охраны труда и трудовых отношений доля таких ответов составила только 27,4%. Напротив, о внедрении дистанционного контроля (мониторинга) в области надзора в сфере охраны труда заявили 28,4% предпринимателей, а в сфере противопожарного надзора только 15,7%. Следовательно, для каждой конкретной сферы государственного контроля (надзора) различные меры снижения рисков причинения вреда имеют разную актуальность, что необходимо учитывать при их внедрении.

В целом совокупность наиболее значимых мер снижения рисков причинения вреда общественно значимым ценностям, по мнению опрошенных хозяйствующих субъектов, можно кратко отразить следующим образом: «качество информирования», «сокращение числа обязательных требований», «адекватная ответственность за нарушения».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Совершенствование КНД государства, направленное на минимизацию рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям при одновременном снижении избыточной административной нагрузки на бизнес, является одним из приоритетов реформ государственного управления как в России, так и в зарубежных странах.

Успешность предпринимаемых усилий во многом зависит от качества мониторинга и оценки результативности и эффективности КНД государства с позиции всех ее бенефициаров, в том числе, граждан и бизнеса. При этом в рамках оценки влияния государственного контроля (надзора) на бизнес важно не только учитывать уровень административного бремени и соответствующих издержек бизнеса, не только рассматривать количество проверок и объем наложенных санкций, но и оценивать степень воздействия КНД государства на снижение рисков причинения вреда, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, повышение качества и безопасности продукции для конечного потребителя, обеспечение безопасности производственных процессов и объектов.

В отсутствие такой оценки усилия по оптимизации административных издержек могут привести к резкому росту частоты и масштабов причинения вреда охраняемым законом ценностям. Поэтому в рамках настоящего исследования рассматриваются как вопросы результативности КНД государства с позиции бизнеса (т.е. влияния государственного контроля (надзора) в целом и отдельных контрольно-надзорных мероприятий на минимизацию рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на основе соблюдения установленных в законодательстве обязательных требований), так и вопросы эффективности государственного контроля (надзора), связанные с оценкой уровня административных издержек бизнеса при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

В целом исследование показывает, что, по мнению бизнеса, результативность КНД по сравнению с базовой оценкой, проведенной в 2017 г., снизилась. Так, по итогам опроса 2020 г., лишь 27,4% респондентов отметили, что КНД государства оказывает в целом положительное влияние на их деятельность (в 2017 г. таких было 34,6%).

Опрошенные хозяйствующие субъекты реже отмечают положительное влияние деятельности КНО в целом и в отношении последних проведенных контрольных мероприятий на снижение рисков причинения вреда, повышение безопасности продукции, производственных процессов и объектов. Так, если в 2017 г. 47,6% респондентов отмечали влияние КНД на снижение рисков причинения вреда жизни и здоровью, в 2020 г. их доля снизилась до 44,6%; с 36,7% до 30,7% снизилась доля опрошенных,

отмечающих положительное влияние КНД на защиту имущества граждан, с 25,5% до 20,3% - доля респондентов, отмечающих положительное влияние КНД на защиту законных прав и интересов физических и юридических лиц.

Особенно значимое снижение оценок хозяйствующих субъектов отмечается в отношении санитарно-эпидемиологического надзора и контроля в сфере защиты прав потребителей. Если в 2017 г. 35,2% респондентов, в отношении которых были проведены проверки в рамках данного вида государственного контроля, отмечали, что по итогам таких проверок повысилась безопасность выпускаемой ими продукции, то в 2020 г. таких было лишь 23,9%. С 33,5% до 22,0% снизилась доля опрошенных, отмечающих положительное влияние проверок в рамках санитарно-эпидемиологического надзора на безопасность производственных процессов, с 31,0% до 22,0% - на качество продукции.

Непосредственные результаты КНД, связанные с выявлением потенциально представляющих угрозу охраняемым законом ценностям, не изменились. Отсутствует и значимая динамика в уровне информированности хозяйствующих субъектов об установленных обязательных требованиях. Зафиксировано и некоторое снижение уровня устранения нарушений и согласия с результатами проверок (с 10,3% респондентов по итогам опроса 2017 г. до 15% в 2020 г.).

Предприниматели стали несколько чаще сообщать о частичном, а не о полном устранении выявленных в ходе контрольно-надзорных мероприятий нарушений (доля таких опрошенных выросла с 20,7% до 25,7%), наметилась и тенденция к росту частоты обжалований результатов проверок (с 18,9% респондентов, не согласных с результатами проверок, в 2017 г. до 25,6% респондентов, не согласных с результатами проверок в 2020 г.).

Как показывают результаты опроса, снижение интенсивности проверок контрольно-надзорными органами «компенсируется» увеличением числа иных мероприятий по государственному контролю (надзору), не учитываемых в государственной статистике и при традиционных подходах к оценке реформы государственного контроля (надзора).

Даже в условиях сокращения числа проведенных проверок рост удельных административных издержек бизнеса, связанных с их проведением, приводит к увеличению совокупного административного бремени. Таким образом, с учетом снижения оценок результативности КНД и роста административных издержек бизнеса, связанных с КНД, эффективность КНД (в целом по всем видам) с позиции бизнеса также снижается.

По результатам проведенного исследования выявлена и тенденция роста доли хозяйствующих субъектов, отмечающих избыточность установленных в их сфере

деятельности обязательных требований: доля таких респондентов возросла с 29% в 2017 г. до 35% в 2020 г. Значительная доля опрошенных (42,4%) считает, что выполнение всех установленных требований является сложным или даже невозможным. Избыточное регулирование, с позиции хозяйствующих субъектов, приводит к неоправданным административным издержкам и не влияет на риски причинения вреда в связи с осуществлением хозяйственной деятельности.

Результаты исследования показывают, что необходимы дальнейшие системные усилия по совершенствованию КНД государства.

Среди факторов, способствующих повышению влияния государственного контроля (надзора) на минимизацию рисков причинения вреда, респонденты опроса 2020 г. чаще всего отмечали повышение качества информирования об обязательных требованиях и способах их выполнения на практике (49,7% опрошенных), сокращение числа обязательных требований, ориентация при проведении проверок только на соблюдение тех обязательных требований, нарушения которых действительно представляют угрозу причинения вреда (41%), установление адекватной ответственности за нарушение обязательных требований, представляющее угрозу причинения вреда (39,9%) и отказ от административных штрафов при выявлении нарушений впервые, расширение использования предупреждений и предостережений, стимулирующих к добровольному соблюдению обязательных требований (32,7%).

Анализ ответов респондентов свидетельствует о том, что в целом в среде предпринимательского сообщества сформирован запрос на более активное использование профилактических и предупредительных мер, способствующих росту соблюдения обязательных требований и повышение ориентации деятельности органов государственного контроля на реальную минимизацию рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. Успешность дальнейшего внедрения риск-ориентированных подходов будет во многом зависеть и от широты их применения (в частности, от учета уровня рисков не только в отношении частоты плановых проверок, но и при определении состава проверяемых обязательных требований с концентрацией на наиболее значимых требованиях, нарушение которых потенциально может привести к причинению вреда), и от фактического эффекта «регуляторной гильотины», призванной значительно оптимизировать состав требований законодательства и, соответственно, предмет КНД государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса. - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. - 288 с. (Технологии государственного управления).
2. Blanc F. (2018) From Chasing Violations to Managing Risks. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK. Elgar Online: The online content platform for Edward Elgar Publishing. URL: <https://doi.org/10.4337/9781788112499> (дата доступа 01.05.2020).
3. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 174 с. (Технологии государственного управления).
4. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Как и почему граждане оценивают свою защищенность от контролируемых государством рисков // Социологические исследования. 2020. Том 46. № 7. С. 70-81