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

ПРЕПРИНТ
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И УРОВЕНЬ РЕГУЛЯТИВНОЙ НАГРУЗКИ: ОЦЕНКА С ПОЗИЦИИ ЧАСТНОГО БИЗНЕСА В 2022 ГОДУ

Южаков В.Н., директор ЦТГУ, д.ф.н., проф., 0000-0002-5687-1863, yuzhakov-vn@ranepa.ru

Добролюбова Е.И., в.н.с. ЦТГУ, к.э.н., 0000-0002-9405-4936, doblolyubova-ei@ranepa.ru

Покида А.Н., директор Центра социально-политического мониторинга ИОН, к.с.н., 0000-0002-5439-3503, pokida@ranepa.ru

Зыбуновская Н.В., н.с. Центра социально-политического мониторинга ИОН, 0000-0003-0326-8590, nzyb@ranepa.ru

Москва 2022

Аннотация

Актуальность исследования обусловлена проведением масштабных реформ в сфере государственного регулирования и контроля и необходимостью оценки их успешности с позиции бизнеса. **Цель** исследования – оценка качества контрольно-надзорной деятельности государства и уровня регулятивной нагрузки с позиции частного бизнеса. **Предметом** исследования является качество (обоснованность, результативность и эффективность) государственного контроля (надзора) и уровень регулятивной нагрузки. Основной **метод** исследования: репрезентативный социологический опрос частных хозяйствующих субъектов. По **результатам** исследования представлены оценки обоснованности, результативности и эффективности государственного контроля (надзора) с позиции частного бизнеса, а также оценки им уровня регулятивной нагрузки. Проведенное исследование позволяет сделать следующие **выводы**. Результаты социологического опроса показывают, что по сравнению с предыдущими раундами исследований, проведенными в 2017, 2020 и 2021 гг., оценки обоснованности и эффективности контрольно-надзорной деятельности государства улучшились. Представители частного бизнеса чаще стали отмечать обоснованность и исполнимость обязательных требований. Однако при этом, судя по их оценке, влияние органов государственного контроля и надзорных мероприятий на снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям по-прежнему недостаточно, а значимые изменения в уровне регулятивной нагрузки не бизнес отсутствуют. **Научная новизна** исследования заключается в сборе и обобщении актуальных эмпирических данных об оценке бизнесом качества государственного контроля и уровня регулятивной нагрузки. **Рекомендации** по итогам исследования по дальнейшему совершенствованию как государственного контроля, так и регулирования включают повышение их ориентации на конечный общественно значимый результат – на минимизацию рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, в том числе и за счет повышения положительного влияния контрольно-надзорных мероприятий, включая проверки, на реальное повышение безопасности производственных объектов, процессов, продукции.

Ключевые слова:

Государственное управление, контрольно-надзорная деятельность, обоснованность государственного вмешательства, оценка результативности и эффективности, охраняемые законом ценности, регулятивная нагрузка, социологический опрос.

Коды JEL Classification

H11; H41; H83

RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)

PREPRINT
(SCIENTIFIC REPORT)

QUALITY OF GOVERNMENT REGULATORY ENFORCEMENT AND REGULATORY BURDEN LEVEL IN 2022: EVALUATION FROM PRIVATE BUSINESS PERSPECTIVE

Yuzhakov Vladimir N., director, Center of Public Administration Technologies, Dr. Sci. (Philosophy), professor, ORCID 0000-0002-5687-1863, yuzhakov-vn@ranepa.ru

Dobrolyubova Elena I., lead researcher, Center of Public Administration Technologies, Cand. Sci. (Econ.), ORCID 0000-0002-9405-4936, doblolyubova-ei@ranepa.ru

Pokida Andrei N., director, Center for Social and Political Monitoring, Cand. Sci. (Soc.), ORCID 0000-0002-5439-3503, pokida@ranepa.ru

Zybunovskaya Natalia V., researcher, Center for Social and Political Monitoring, ORCID 0000-0003-0326-8590, nzyb@ranepa.ru

Moscow 2022

Abstract
Evaluating the outcomes of the large-scale reforms of regulatory policies and enforcement and inspection practices conducted in Russia requires a business perspective, making this study highly **relevant** to the current governance agenda. The **goal** of the paper is to evaluate the private businesses' perceptions regarding the quality of state regulatory enforcement and inspection activities and the regulatory burden on businesses. The **subject** of the study is the quality of state regulatory enforcement and inspection activities, including its justification, effectiveness, and efficiency, and the regulatory burden. The key **method** of the study is a representative sociological survey of private business entities. The **results** presented in the paper include the analysis of private business perceptions regarding all parameters of state regulatory enforcement and inspection quality (justification, effectiveness, and efficiency) as well as evaluations of regulatory burden. The study concludes that the perceptions of justified nature and efficiency of state regulatory enforcement activities have improved, compared to the outcomes of previous surveys conducted in 2017, 2020, and 2021. The business perceptions of adequacy of the regulatory requirements and the ease of compliance have also improved. However, the perceived impact of state regulatory enforcement on reducing risks of damage to the public values still remains low. No significant changes have been recorded in the perception of regulatory burden. The **novelty** of the study is related to collection and analysis of new empirical data on how businesses perceive the quality of regulatory enforcement and inspection activities and regulatory burden. The **recommendations** made based on the study results suggest the need for further improvement of both regulatory enforcement and regulation itself. Both regulation and regulatory enforcement activities should be more oriented at minimizing the risks of damage to public values and strengthening the positive impact of inspection activity on the safety of business facilities, processes and products.

Keywords:
Evaluating effectiveness and efficiency, governance, justified government interference, public values, regulatory burden, sociological survey, state regulatory enforcement and inspections activity.

JEL Classification Codes:
H11; H41; H83

Оглавление

Введение 3
1 Оценка обоснованности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции частного бизнеса 5
2 Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции частного бизнеса 22
3 Оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции частного бизнеса 38
4 Оценка уровня регулятивной нагрузки в целом и отдельных ее компонентов с позиции частного бизнеса 52
Заключение 55
Благодарность 58
Список литературы 58

Введение

В 2020 г. в России была создана нормативно-правовая база, направленная на внедрение риск-ориентированных подходов к контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД) и оптимизацию обязательных требований, предъявляемых к бизнесу, в рамках «регуляторной гильотины». Данные реформы были направлены, с одной стороны, на минимизацию рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, а с другой – на снижение избыточной регулятивной нагрузки на бизнес.

Проведенные в 2017 г. и 2020 г. репрезентативные социологические опросы частного бизнеса показывали актуальность реформ. Так, большинство опрошенных предпринимателей отмечали, что проведенные в отношении их предприятий проверки не оказали какого-либо влияния на повышение безопасности продукции, производственных процессов и объектов. Более 40% опрошенных в 2020 г. представителей частного бизнеса отметили, что выполнение всех предусмотренных обязательных требований негативно влияет на рентабельность их бизнеса, а 35% респондентов считали действующее в сфере их деятельности регулирование избыточным. Результаты социологического опроса, проведенного РАНХиГС в 2021 г., показывают, что административная нагрузка на частный бизнес составляет в среднем 7,8% от выручки предприятий [1].

Первые экспертные оценки реформ государственного регулирования также были весьма сдержанными. Исследования отмечали сохраняющийся высокий уровень административного давления [2], формальный подход к оценке влияния мер регулирования на минимизацию рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям [3], риски «переформатирования» и переутверждения и ранее действовавших обязательных требований [4], сохраняющиеся риски ре-регулирования [5]. В отдельных случаях, как отмечают исследователи НИУ ВШЭ, «регуляторная гильотина» привела к ужесточению обязательных требований и к потенциальному росту издержек для хозяйствующих субъектов [6]. Для преодоления выявленных рисков и нежелательных последствий исследователями предлагались различные решения – от использования методов вычислительного права для выделения избыточных обязательных требований [7] до разграничения понятий «контроля» и «надзора» [8], расширения мер по защите прав потребителей [9] и унификации нормативной правовой базы на региональном и муниципальном уровнях [10].

В целом, для оценки влияния реализации нового законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности и мер по дерегулированию на частный бизнес

необходимо проведение мониторингового исследования, позволяющего оценить качество КНД и уровень регулятивной нагрузки.

Целью исследования является проведение оценки качества контрольно-надзорной деятельности государства и уровня регулятивной нагрузки с позиции частного бизнеса.

В рамках исследования использованы общие методические подходы к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиции бизнеса, разработанные и апробированные авторским коллективом в 2017 г., 2020 и 2021 гг. [11-12].

Авторы доклада исходят из того, что качество государственного управления в целом и качество КНД в частности может быть оценено на основе трех ключевых параметров: обоснованность государственного вмешательства, результативность и эффективность [13].

При этом обеспечение обоснованности КНД государства с позиции бизнеса подразумевает, что установленные обязательные требования (далее также ОТ), являющиеся предметом КНД государства, адекватны рискам причинения вреда в соответствующих сферах и являются исполнимыми, осуществление КНД оказывает в целом положительное влияние на деятельность хозяйствующих субъектов: создаваемые административные издержки соразмерны минимизируемым в результате КНД рискам причинения вреда, действия инспекторов при осуществлении КНД являются законными, справедливыми и беспристрастными, отсутствуют неформальные платежи.

Результативность КНД государства предусматривает минимизацию рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. С позиции частного бизнеса результативность КНД предполагает влияние как КНД в целом, так и конкретных мероприятий на минимизацию рисков причинения вреда и улучшение параметров безопасности производственных объектов, процессов и производимой продукции.

Эффективность КНД государства, с позиции частного бизнеса, связана со снижением издержек, связанных с проведением контрольных мероприятий, при условии сохранения либо повышения достигнутых параметров результативности.

Для оценки уровня регулятивной нагрузки на бизнес в докладе использованы методические подходы, разработанные и апробированные в 2021 году [1]. Так, в состав регулятивной нагрузки включены как прямые финансовые издержки, связанные с уплатой налогов, сборов, страховых взносов и подобных обязательных платежей, так и оценки административной нагрузки, обусловленной исполнением регулятивных требований по существу и взаимодействием бизнеса с государством.

Основным источником эмпирических данных для исследования служат результаты репрезентативного социологического опроса частных хозяйствующих субъектов, проведенного в марте 2022 г. Выборка опроса составила 1000 респондентов в 28 субъектах

РФ, представляющих частные предприятия (частных ИП), деятельность которых являлась предметом проверок со стороны контрольно-надзорных органов (далее – КНО) государства в течение 2020-2021 гг. Для обеспечения репрезентативности получаемых результатов опрос проводился на основе квотной выборки, отражающей распределение хозяйствующих субъектов по федеральным округам и субъектам РФ, а также особенности расселения населения, с вероятностным отбором на последней ступени. Погрешность полученных данных не превышает 3,1%.

Итоги социологического исследования сопоставлялись с результатами аналогичных опросов, проведенных РАНХиГС в 2017 г., 2020 и 2021 гг. [14], при этом результаты опроса 2017 г. рассматривались как базовые.

В докладе представлены основные результаты исследования, характеризующие оценку представителями хозяйствующих субъектов качества (обоснованности, результативности и эффективности) контрольно-надзорной деятельности государства и уровень регулятивной нагрузки в 2022 г.

Новизна результатов исследования обусловлена сбором и обработкой эмпирических данных об оценках представителями частного бизнеса обоснованности, результативности и эффективности государственного контроля и регулятивной нагрузки в условиях внешних экономических ограничений, введенных в отношении Российской Федерации.

Результаты исследования могут быть использованы для мониторинга реализации реформ государственного регулирования и контроля в России, а также для выработки предложений по минимизации регулятивной нагрузки на частный бизнес в текущих экономических условиях.

1 Оценка обоснованности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции частного бизнеса

Интегральным показателем обоснованности КНД государства является уровень доверия представителей предпринимательского сообщества государственным КНО. Доверие органам КНД со стороны бизнеса формируется под воздействием различных позитивных или негативных обстоятельств, которые возникают, как правило, по результатам личного опыта взаимодействия предпринимателей (их представителей) с КНО.

Результаты опроса показывают вполне доверительное отношение частных хозяйствующих субъектов к органам государственного контроля (надзора). В целом по общей выборке текущего опроса 66,8% предпринимателей (индивидуальных предпринимателей и представителей предприятий) заявили о доверии (сумма вариантов

ответа «безусловно, доверяю» и «скорее доверяю») к этим организациям (рисунок 1). За последний год (с 2021 по 2022 гг.) уровень доверия КНО повысился на 6,6 п.п. Увеличение этого показателя сопровождается ростом доверия в целом российского населения к государственным КНО[1], а также иным структурам государственного управления [15].

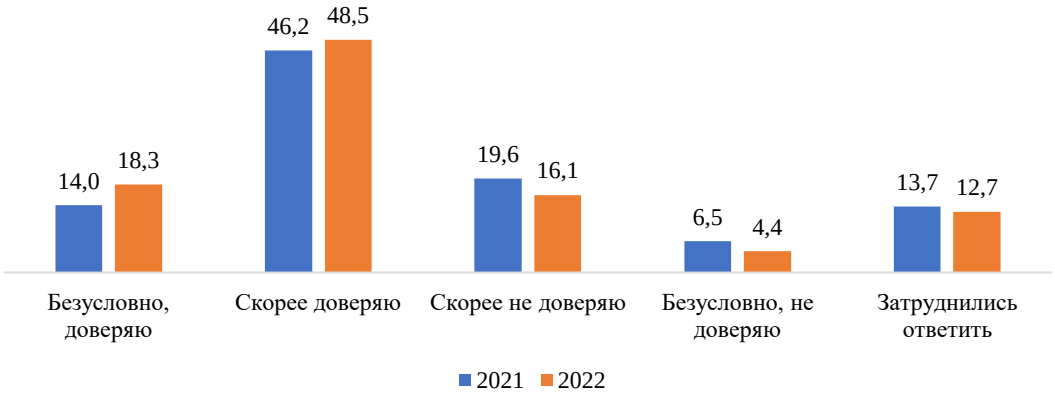

Рисунок 1 – Динамика оценок доверия частных хозяйствующих субъектов КНО (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2021 и 2022 годах.

Результаты опроса демонстрируют ряд зависимостей, которые не фиксировались по итогам исследования, проведённого в 2021 г.: больше заявляют о доверии КНО сотрудники, которые не являются руководителями/владельцами предприятий: 72,0% зам. руководителей, 70,5% финансовых директоров, юристов и специалистов выразили доверие КНО. Выше доверие фиксируется среди респондентов, которые представляют предприятия здравоохранения, образования, по предоставлению социальных и коммунальных услуг – 76,2%.

По итогам опроса 2022 г. более высокий уровень доверия КНО отмечают представители среднего и крупного частного бизнеса (уровень доверия в этой группе составил 73,8%). Несколько реже о доверии КНО заявляют представители организаций малого бизнеса (67,1%) и индивидуальные предприниматели (65,5%).

Анализ материалов исследования показал, какие именно обстоятельства в той или иной степени влияют на оценки доверия опрошенных. Выявлено, что наличие

[1] Данные опроса РАНХиГС. В рамках реализации Госзадания по теме «Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как ее конечных выгодополучателей» был проведен социологический опрос населения в возрасте 18 лет и старше. Опрос проведен в 35 субъектах Российской Федерации по выборке, репрезентирующей основные социально-демографические группы и слои населения. Со 2 по 12 марта 2022 года было опрошено 2000 человек. Метод опроса – личное формализованное интервью.

материальных затрат при проведении контрольно-надзорных мероприятий, в том числе связанных с неформальными платежами, негативно отражается на уровне доверия КНО. Например, при отсутствии материальных затрат, связанных с данной проверкой (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.), доля предпринимателей, которые доверяют КНО, составляет 73,7%, при наличии подобных материальных затрат этот показатель равен 41,2% (рисунок 2). Аналогичные зависимости были выявлены по результатам анализа материалов исследования прошлого года.

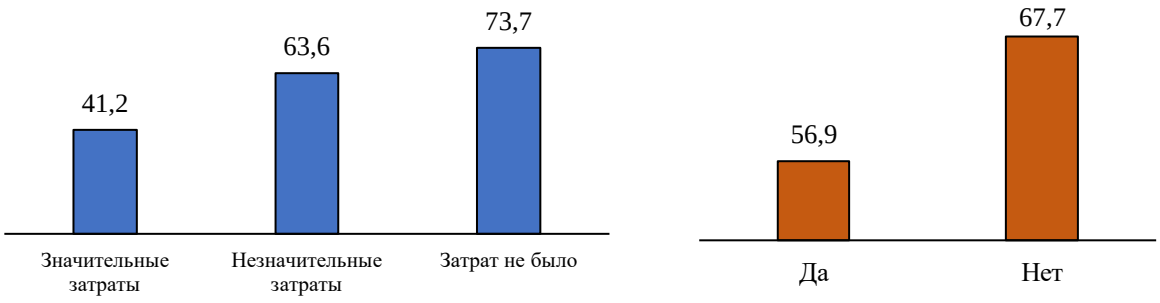

Рисунок 2 – Доля предпринимателей, доверяющих КНО, в зависимости от наличия различных материальных издержек (в % по каждой выделенной категории)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

По мере повышения компетентности и профессионализма сотрудников растет доверие среди предпринимателей органам КНД. При этом можно отметить, что доля доверяющих КНО составляет 65,7%, если были выявлены нарушения, которые могли бы представлять угрозу основным охраняемым законом ценностям (далее – ОЗЦ) и, наоборот, если были выявлены нарушения, но они не представляют такую угрозу, уровень доверия КНО снижается до 58,6% (рисунок 3). Это говорит о том, что предприниматели или представители частных предприятий вполне адекватно относятся к результатам контрольных мероприятий.

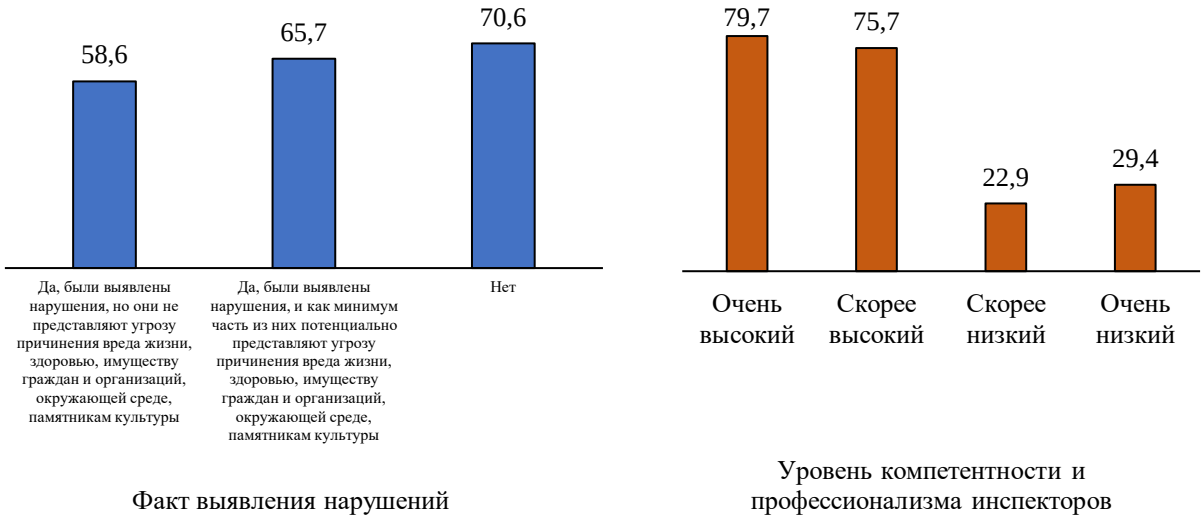

Рисунок 3 – Доля предпринимателей, доверяющих КНО, в зависимости от особенностей проведения проверки (в % по каждой выделенной категории)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

В целом можно отметить, что показатель уровня доверия КНО выступает значимой характеристикой их деятельности.

Важным показателем обоснованности действий КНО является оценка хозяйствующими субъектами законности, беспристрастности и справедливости действий инспекторского состава при проведении проверки. По итогам опроса 2022 г. 79,3% респондентов в той или иной мере согласились, что действия инспекторов, проверявших деятельность их предприятий, были законными, справедливыми и беспристрастными. По сравнению с результатами опроса 2021 г. оценка действий инспекторов КНО выросла на 4,9 п.п. (рисунок 4).

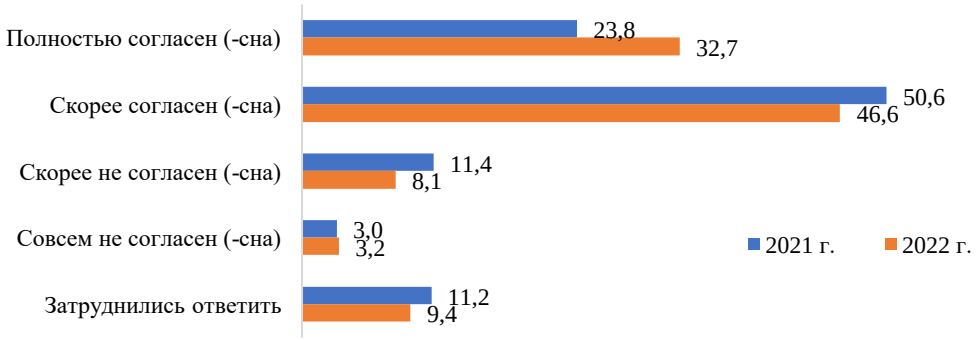

Рисунок 4 – Доля респондентов, согласных с утверждением, что «действия инспектора (инспекторов) контрольно-надзорного органа в рамках проверки были законными, справедливыми и беспристрастными» (в %)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Несколько чаще о законности, справедливости и беспристрастности действий инспекторов КНО заявляли представители организаций малого бизнеса (82,0%) и крупного и среднего бизнеса (81,0%), несколько реже – индивидуальные предприниматели (77,1%).

Некоторые различия в оценках законности, беспристрастности и справедливости действий инспекторов отмечаются и в зависимости от вида деятельности респондентов. Так, чаще других полностью согласны или скорее согласны с такой оценкой респонденты, занятые в сфере здравоохранения и представления персональных услуг (88,4%). Реже других с такой оценкой соглашаются представители частного бизнеса, занятого в реальном секторе экономики (промышленности, строительстве, транспорте). В этой группе респондентов согласны (скорее согласны) с законностью, справедливостью и беспристрастностью действий проверяющих 76,2% опрошенных (рисунок 5).

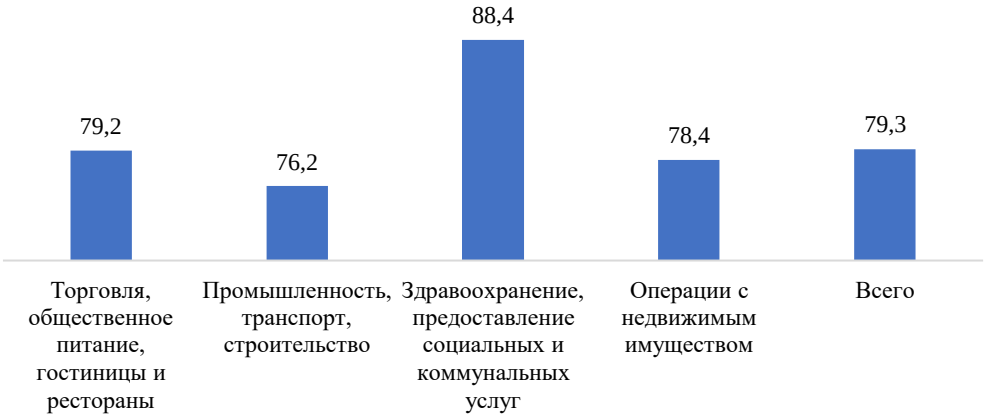

Рисунок 5 – Доля респондентов, согласных с утверждением о том, что «действия инспектора (инспекторов) контрольно-надзорного органа в рамках проверки были законными, справедливыми и беспристрастными» по видам экономической деятельности (в % от респондентов соответствующей группы)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Респонденты, осуществляющие свою деятельность в сельской местности, несколько реже оценивают действия инспекторов как справедливые, законные и беспристрастные: полностью или скорее с этим утверждением согласны 77,1% опрошенных в этой группе.

Следует отметить, что оценка законности, справедливости и беспристрастности действий инспекторов при проведении проверки тесно взаимосвязана с уровнем доверия представителей бизнеса КНО. Так, среди тех, кто полностью согласен с тем, что действия инспекторов КНО были законными, справедливыми и беспристрастными, заявляют о своем доверии КНО 80,7% опрошенных. Среди тех, что скорее согласен с такой оценкой действий инспекторов КНО, уровень доверия составляет 70,8%. Однако среди тех, кто не согласен с тем, что действия сотрудников КНО были справедливыми, беспристрастными и

законными, уровень доверия органам государственного контроля в несколько раз ниже и составляет лишь 29,2%.

Закономерно, что респонденты, в деятельности которых по итогам проверки не было выявлено нарушений, чаще указывают на законность, беспристрастность и справедливость проверяющих (88,1% полностью согласны и скорее согласны с таким утверждением среди опрошенных, отметивших отсутствие нарушений по итогам проверки), тогда как респонденты, в деятельности которых были выявлены нарушения, не представляющие угрозы причинения вреда, реже дают аналогичную оценку (63,1%). Оценки представителей тех предприятий, в чьей деятельности были выявлены грубые нарушения, заявляют о законности, беспристрастности и справедливости действий инспекторов несколько чаще (65,7%).

Интересно, что оценки представителей частного бизнеса, в деятельности предприятий которых по итогам проверок выявлялись нарушения, зависят от того, какие меры были предприняты в их отношении со стороны КНО.

Так, среди тех, кому было выдано предостережение о недопустимости нарушений без назначения административного штрафа в той или иной мере согласны с законностью, беспристрастностью и справедливостью действий проверявших их инспекторов - 68,3% опрошенных, а среди респондентов, которым по итогам выявления нарушений был назначен административный штраф, аналогичной оценки придерживаются лишь 59,5% респондентов.

Следует отметить, что факт неформальной выплаты (подарков) представителям КНО при проведении проверок также выступает не в их пользу. Среди тех, кто признался в таких негласных выплатах, только 46,2% соглашаются с законностью, справедливостью и беспристрастностью их действий.

В целом респонденты редко отмечают факт уплаты неформальных платежей при проведении проверок. По итогам опроса лишь 6,5% респондентов признались, что дарили подарки либо иное неформальное вознаграждение проверяющим. В целом за последние 5 лет частота неформальных платежей сократилась в 2,2 раза (рисунок 6).

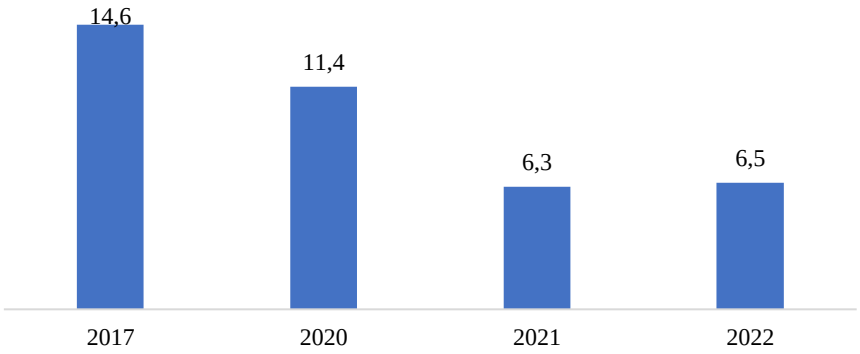

Рисунок 6 – Доля хозяйствующих субъектов, отметивших, что им приходилось негласно выплачивать денежное вознаграждение или дарить подарки представителям КНО при проведении проверок (%)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

При этом тенденция снижения частоты неформальных платежей отмечается по всем наиболее массовым видам государственного контроля (надзора). Наиболее заметно снижение частоты неформальных платежей в сфере санитарного и потребительского надзора: за последние 5 лет доля респондентов, отмечающих факты уплаты неформальных денежных вознаграждений по этому виду КНД, сократилась почти в 4 раза (рисунок 7).

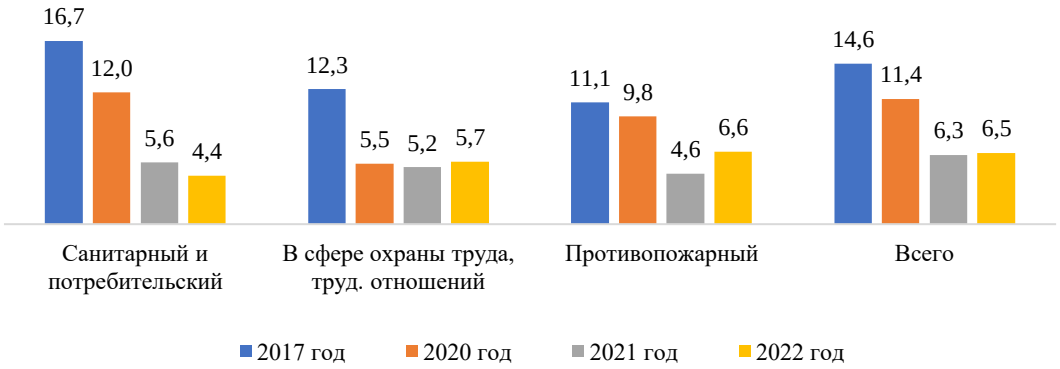

Рисунок 7 – Доля хозяйствующих субъектов, отметивших, что им приходилось негласно выплачивать денежное вознаграждение или дарить подарки представителям КНО при проведении проверок по наиболее массовым видам КНД (%)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Оценка законности, справедливости и беспристрастности действий инспекторов при проведении проверок тесно взаимосвязана и с оценкой согласия респондентов с результатами соответствующих контрольно-надзорных мероприятий. Так, среди респондентов, согласных с результатами проведенной проверки, положительные оценки законности, справедливости и беспристрастности действий инспекторского состава

выражают 88,5% опрошенных. Среди тех, кто не согласен результатами проверки, доля таких ответов составила лишь 19,6%.

Еще одним важным показателем обоснованности КНД является согласие респондентов с результатами проведенных в отношении деятельности их предприятий проверок. В целом по итогам опроса в большинстве случаев представители хозяйствующих субъектов выражают согласие с результатами проведенных проверок – 86,2% по сумме утвердительных ответов (рисунок 8). Только каждый десятый (10,7%) не согласился с полученным результатом. Аналогичное распределение ответов было получено и в предыдущих опросах.

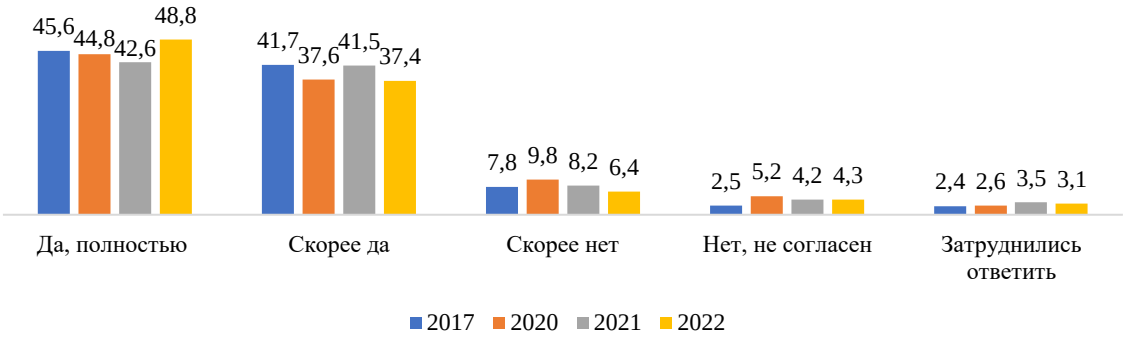

Рисунок 8 – Наличие/отсутствие согласия представителей хозяйствующих субъектов с результатами проверок, проведенных в рамках конкретных видов КНД за 2 года, предшествующих опросу (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

В группе респондентов, в деятельности предприятий которых были выявлены нарушения, свое несогласие с полученным итогом проверки выражает четвертая часть (что более чем в два раза выше среднего значения по выборке).

Кроме того, чем строже были меры, предпринятые органами государственного контроля по факту выявления нарушений, тем чаще респонденты выражают свое несогласие с результатами проверки. Так, среди тех предпринимателей, кому было выдано предостережение о недопустимости нарушений, но без назначения административного штрафа, не согласились с результатами проверок 20,6%, среди же тех, кому административный штраф назначался, – 34,2%.

Примерно одинаковой позиции в этом вопросе придерживаются представители предприятий разных типов бизнеса. Не отмечается различий и по массовым видам КНД. Обращает на себя внимание обобщенная группа по видам экономической деятельности – «здравоохранение, предоставление социальных и коммунальных услуг», где доля согласившихся с результатами проверок КНО достигает максимальных значений – 96,2%,

а число несогласных совсем незначительное (2,3%). В иных выделенных группах по видам экономической деятельности распределение ответов о согласии/несогласии с результатами проверок примерно схожее и близкое к средним значениям.

По-прежнему предприниматели (их представители) слабо используют возможности обжалования для отстаивания своих прав в случае несогласия с результатами проверки предприятия. Только четверть (25,2%) из тех, кто не согласился с результатами проверок, их обжаловали. В 2017 г. такие ответы составили 18,9%, в 2020 г. – 25,6%, в 2021 г. – 15,3%. В связи с невысокой долей респондентов, использующих процедуру обжалования результатов проверки, невозможно проанализировать практику обжалования в разных группах опрошенных, в том числе по типу бизнеса и видам государственного контроля.

Рассматривая вопросы обоснованности КНД государства следует рассмотреть и меры, предпринимаемые КНО при выявлении нарушений в рамках проверок. В целом по итогам опроса 36,0% респондентов отметили, что при проведении проверок в их деятельности были выявлены те или иные нарушения. 29,0% респондентов указали, что выявленные нарушения не были связаны с угрозами причинения вреда жизни, здоровью, имуществу и иным ОЗЦ, а 7,0% опрошенных отметили, что как минимум некоторые из выявленных нарушений потенциально могли представлять такую угрозу.

Как показывают результаты опроса, строгость мер, предпринятых органами государственного контроля по факту выявленных нарушений в деятельности предприятий, зависит от степени их серьезности (рисунок 9). В случае более серьезных нарушений, связанных с угрозой причинения вреда ОЗЦ, чаще применяются более серьезные меры, чем просто выдача предостережения или предписания об устранении нарушений, а именно, назначается административный штраф на юридическое или должностное лицо. При этом следует обратить внимание на то, что практика назначения административных штрафов существует и при выявлении нарушений, не представляющих угрозы причинения вреда ОЗЦ, об этом сообщили 37,2% респондентов, на предприятиях которых были выявлены такие нарушения.

Данные опроса также показывают, что при выявлении нарушений требований санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка чаще применяется административный штраф, чем менее строгие меры. В случае других наиболее массовых видов КНД (надзора в сфере охраны труда и противопожарного надзора), напротив, в основном выдавалось предостережение о недопустимости нарушений без наложения штрафных санкций.

Рисунок 9 – Меры, предпринятые органами государственного контроля (надзора) по факту выявления нарушений на предприятиях, в зависимости от степени их серьезности (в % по каждой выделенной категории)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

При этом следует отметить, что опрос выявил и достаточно много случаев, когда предпринятые в отношении хозяйствующих субъектов меры не коррелируют с характером выявленных нарушений. Так, более чем в трети случаев выявления нарушений, не представляющих угрозы ОЗЦ, были назначены административные штрафы. Напротив, четверть случаев выявления нарушений, потенциально представляющих угрозу причинения вреда ОЗЦ, закончилась предостережением без назначения штрафа.

Интересно, что частота применения предостережений (выдачи предписаний) без назначения административного штрафа не зависит от типа бизнеса: среди организаций малого бизнеса о применении такой меры заявили 54,3% респондентов, среди ИП – 51,8% респондентов, среди представителей среднего и крупного бизнеса – 50,0% респондентов, в деятельности которых при проведении проверок были выявлены нарушения. При этом несколько чаще профилактические меры предпринимались в отношении предприятий, осуществляющих деятельность в центрах субъектов РФ (57,7% респондентов, в деятельности которых при проверке были выявлены нарушения), иных городах (50,0%), а реже всего – в сельских поселениях (44,9%). Административные штрафы, напротив, чаще назначались по итогам проверок, проведенных в отношении деятельности сельских

предпринимателей. Так, 50% проверок, проведенных в сельской местности и выявивших нарушения, закончились административными штрафами. В малых городах доля таких проверок составила 46,5%, в административных центрах субъектов РФ – 39,3%.

Более частое применение административных штрафов в сельской местности не означает, что при проверках частного бизнеса на селе чаще выявляются грубые нарушения: по итогам опроса, нарушения, представляющие потенциальную опасность ОЗЦ, были выявлены по итогам лишь 6% проверок, проведенных на селе (для сравнения, в региональных административных центрах 7,6%). Соответственно, можно предположить, что более частое применение административных штрафов при проведении проверок сельских предпринимателей обусловлено не тяжестью их нарушений, а маловероятностью обжалования результатов проверок.

Переход к риск-ориентированной модели КНД предполагает, что предприятиям и отдельным объектам присваиваются различные категории (классы) опасности (рисков), которые определяют, в том числе, и периодичность проверок. Как показывают результаты опроса, 50,4% респондентов знают о присвоении своим предприятиям соответствующих классов (категорий) риска, при этом 93,0% из них согласны с присвоенной категорией (классом) и лишь 7,0% считают ее завышенной.

О знании присвоенной предприятию категории риска (класса опасности) чаще всего заявляют представители предприятий среднего и крупного бизнеса (73,8% от общего числа опрошенных представителей средних и крупных предприятий), реже – представители организаций малого бизнеса (53,8%), еще реже – индивидуальные предприниматели (44,3%). При этом вне зависимости от типа бизнеса более 90% респондентов, знающих о присвоенной категории риска (классе опасности) согласны с таким решением КНО (таблица 1).

Таблица 1 – Оценка согласия представителей частных хозяйствующих субъектов с присвоенной им категорией риска (классом опасности).

Вариант ответа	Тип бизнеса			Всего
	ИП	Организации малого бизнеса	Средний/ крупный бизнес	
Да, согласен	40,2	51,2	70,2	46,9
Нет, присвоенная категория риска (класс опасности) слишком высокая (высокий)	4,1	2,6	3,6	3,5
В рамках данного вида государственного контроля (надзора) нашему предприятию не присвоена категория риска (класс опасности)	31,1	27,7	11,9	28,2
Не знаю, какая категория риска (какой класс опасности) присвоен предприятию	24,6	18,5	14,3	21,4

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Оценка обоснованности КНД неизбежно приводит и к вопросу обоснованности тех мер регулирования, которые являются предметом проверки КНО. Для проведения такой оценки в рамках опроса предусмотрены вопросы, позволяющие оценить уровень адекватности установленных в законодательстве обязательных требований (ОТ), являющихся предметом проверки и сложность их исполнения на практике. Ответы на данные вопросы в свою очередь взаимосвязаны с вопросами уровня информированности представителей частного бизнеса об установленных ОТ.

В рамках мониторинга представителями хозяйствующих субъектов оценивается уровень информированности их самих и их сотрудников (при наличии) об обязательных требованиях (далее также – ОТ) законодательства, являющихся предметом тех конкретных видов государственного контроля (надзора), о которых они рассказывали во время интервью. Полученные данные показывают положительную динамику: доля опрошенных, указавших на высокий и скорее высокий уровень таких знаний, увеличилась с 60,3% в 2017 г. до 71,8% в 2022 г. (рисунок 10). То есть в большинстве случаев знания об ОТ у представителей бизнеса имеются и на достаточно высоком уровне. Доля тех, кто признается, что никаких знаний не имеет или имеет лишь небольшие представления, стабильно низкая: в районе 5–6%.

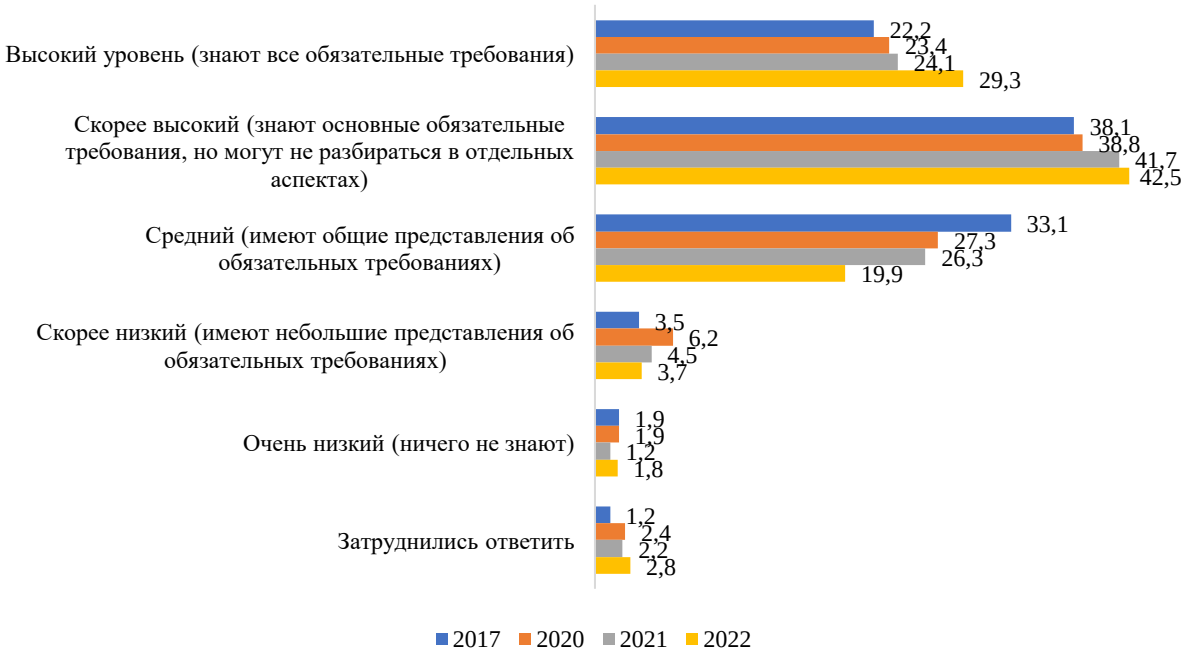

Рисунок 10 – Оценка уровня информированности представителей хозяйствующих субъектов об ОТ законодательства, являющихся предметом конкретных видов КНД, в рамках которых проводились проверки их предприятий за 2 года, предшествующих опросу (в %)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Несмотря на то, что такой достаточно высокий уровень информированности и его рост за прошедший год наблюдается по всем типам бизнеса, данные показывают, что хуже оценивают свои знания индивидуальные предприниматели (их сотрудники), лучше – представители среднего/крупного бизнеса (рисунок 11). Так, среди индивидуальных предпринимателей в целом о высоком уровне своих знаний об ОТ сообщили 66,6%, среди представителей малого бизнеса – 75,8%, среднего/крупного – 86,9%. Причем доля ответов о полном владении информацией («знают все обязательные требования») на средних/крупных предприятиях в 1,6–1,7 раз выше, чем в других группах. Предыдущие исследования также фиксировали более высокий уровень информированности о требованиях законодательства среди представителей среднего и крупного бизнеса.

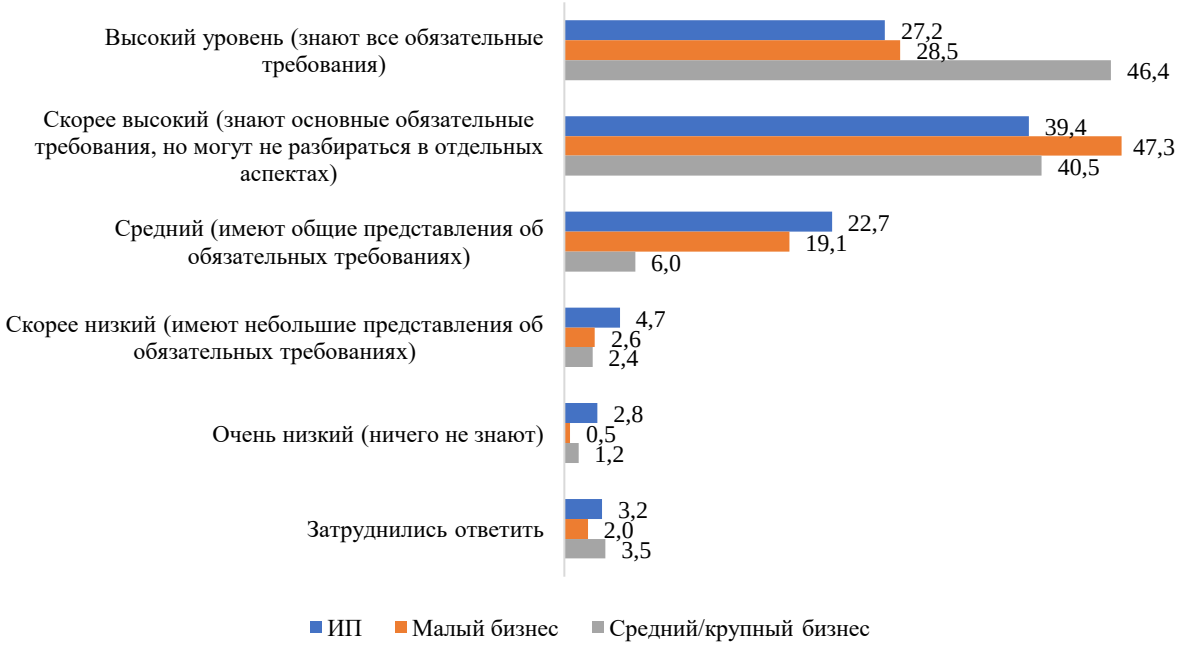

Рисунок 11 – Оценка уровня информированности представителей хозяйствующих субъектов об ОТ законодательства в зависимости от типа бизнеса (в % по каждой выделенной категории)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Как и ранее, более высоко оценивают уровень информированности об ОТ представители категории, обобщенной по виду экономической деятельности, включающей здравоохранение, образование, предоставление социальных и коммунальных услуг – 79,2%. В группе, обобщающей торговлю, общественное питание, гостиницы и рестораны, доля таких ответов ниже – 68,7%. Среди наиболее массовых видов контроля в отношении знаний хозяйствующими субъектами ОТ лидирует надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений (77,9%). В случае санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере

потребительского рынка и противопожарного надзора оценки ниже: 71,0% и 68,4% соответственно.

Отмечается также, что использование КНО такой профилактической меры, применяемой в целях предотвращения нарушений, как консультирование по вопросам соблюдения ОТ (очное или дистанционно), позитивно отражается на знаниях представителей хозяйствующих субъектов. Среди тех респондентов, кто указал на то, что сталкивался с консультированием по вопросам ОТ по конкретному виду государственного контроля (надзора), о котором идет речь в процессе интервью, доля высоко оценивающих свои знания несколько выше, чем в группе тех, кто с такой профилактической мерой не сталкивался: 76,1% и 70,5% соответственно.

Следует обратить внимание на то, что полная, достоверная и актуальная информация об ОТ законодательства, как показывают данные опроса, является залогом их исполнения. Не случайно, если представители бизнеса лучше осведомлены об ОТ, то и нарушения в деятельности их предприятий выявляются реже (при условии высокого уровня информированности нарушения отмечаются у 31,9%, при среднем – у 47,7%, низком – у 50,9%). Аналогичная значимость высокого уровня знаний об ОТ для получения положительного результата проверки отмечалась и ранее.

Позитивные изменения отмечаются в отношении сложности обеспечения всех ОТ при проведении проверок КНО (рисунок 12). Если по результатам предыдущих опросов более 40% респондентов (в разной степени информированных об ОТ) сообщали о наличии разного уровня сложностей при обеспечении всех ОТ, то сейчас в этом призналась только треть таких участников опроса (32,5%). При этом часть из них указывает на то, что сложности создает выполнение отдельных ОТ: требуются существенные затраты, связанные с наймом дополнительных сотрудников, закупкой дополнительного оборудования и др. – 28,3%. Однако не исключаются и такие случаи, когда ОТ требуют кардинальных изменений технологических процессов, реконструкции либо технического перевооружения производства и др. – 4,2%.

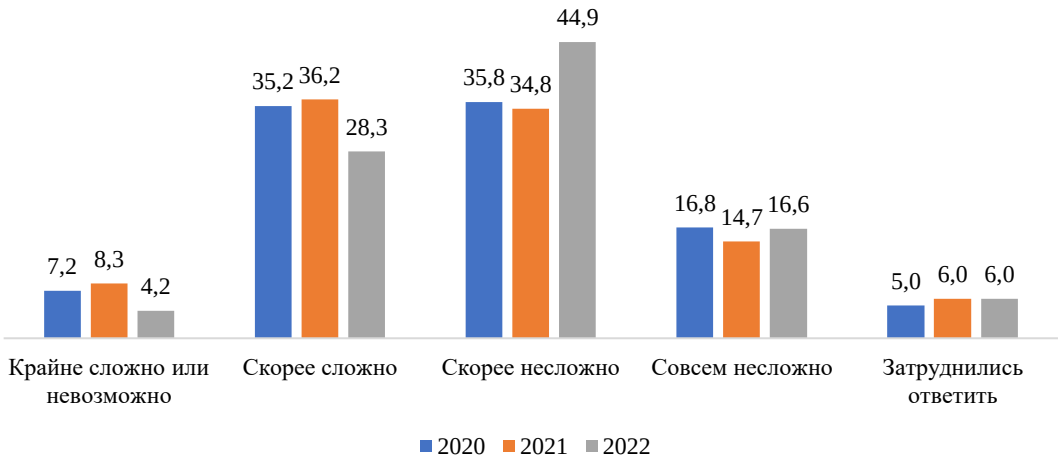

Рисунок 12 – Оценка степени сложности обеспечения исполнения всех ОТ, являющихся предметом конкретных видов государственного контроля (надзора) (в % от количества респондентов, в разной степени информированных об ОТ законодательства)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2020, 2021 и 2022 гг.

Почти две трети ответов (61,5%) показывают, что выполнение ОТ, если и требует дополнительных затрат, то в целом они не существенные (сумма ответов скорее несложно и совсем не сложно). В предыдущие годы об этом сообщалось примерно в половине случаев.

Результаты опроса показывают, что сложность соблюдения всех обязательных требований, являющихся предметом проверки КНО, в какой-то степени зависит от формата ее проведения. В частности, в случае выездной проверки о разной степени сложности обеспечения исполнения ОТ законодательства сообщают 35,7% респондентов, если же проверка проводилась в дистанционном формате с помощью разных средств электронной связи (по электронной почте, через личный кабинет, с помощью видеоконференцсвязи) – дистанционная документарная проверка, предусматривающая предоставление документов в орган государственного контроля (надзора) и необходимых пояснений, то доля ответов о сложности обеспечения ОТ составляет значение в два раза ниже – 18,7%. Соответственно, на несложное в целом обеспечение исполнения ОТ указали 58,7% и 75,5% респондентов в указанных группах. Можно предположить, что выездные проверки требуют от хозяйствующих субъектов бóльших затрат, вложений, изменений в практике их деятельности.

Интерес представляет то, что настоящий опрос не показал различий между представителями разного типа бизнеса в оценках сложности обеспечения всех ОТ, в то время как ранее на такие сложности заметно чаще жаловался средний/крупный бизнес. Но нужно учитывать невысокую наполняемость этой группы для объективных оценок. Между

тем за истекший год по всем типам бизнеса в разной мере, но отмечается снижение числа негативных ответов (крайне сложно и сложно) по данному вопросу.

Меньше сложностей в обеспечении ОТ отмечают представители предприятий в категории, обобщающей сферы здравоохранения, образования, предоставления социальных и коммунальных услуг, – 26,8%. Респондентам, представляющим предприятия промышленности, транспорта, строительства, обязательные требования законодательства соблюдать сложнее – 34,7%.

В своих оценках ОТ законодательства большинство респондентов, информированных по этой теме, стабильно придерживаются мнения об их необходимости и достаточности (рисунок 13). По итогам настоящего опроса доля таких ответов составила 62,8%, что примерно на 7 п.п. выше значений опросов прошлых лет.

Вместе с тем, снижается доля ответов об избыточности ОТ, когда отсутствует их влияние на риски причинения вреда ОЗЦ, но при этом возникают избыточные расходы. По сравнению с результатом опроса прошлого (2021) года, такие ответы сократились на 7,8 п.п., с результатом опроса 2020 г. – на 10,3 п.п.

По-прежнему незначительное количество представителей хозяйствующих субъектов считают ОТ недостаточными, когда действующей регламентации не хватает, для того чтобы снизить риски причинения вреда до необходимого уровня.

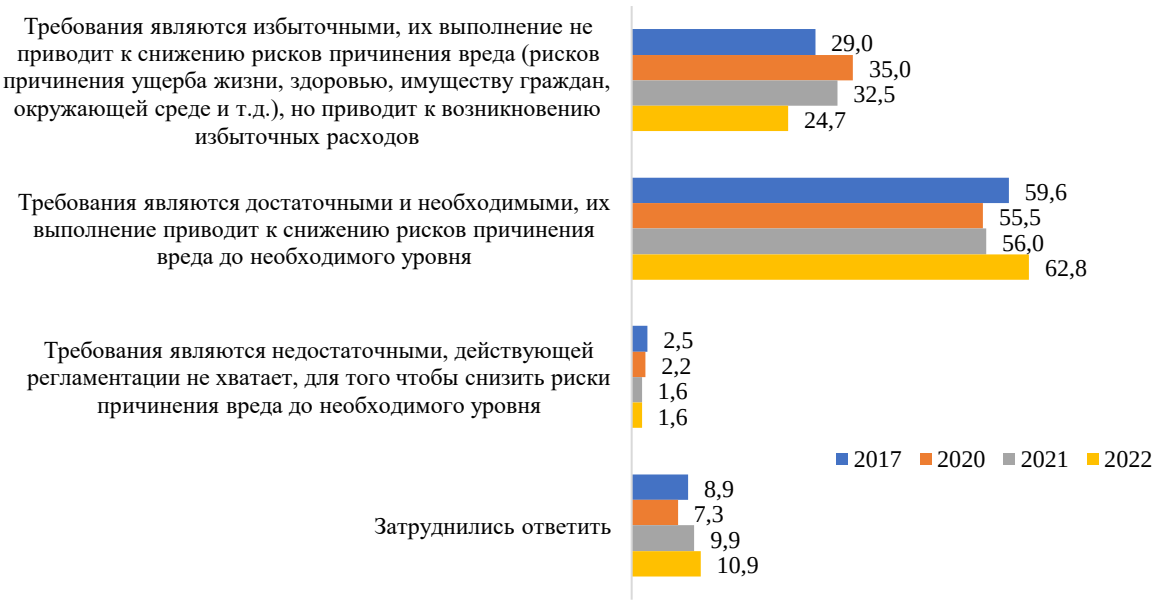

Рисунок 13 – Оценка необходимости и достаточности ОТ законодательства, являющихся предметом конкретных видов КНД (в % от количества респондентов, в разной степени информированных об ОТ законодательства)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Мнение об избыточности норм действующего законодательства реже высказывается представителями предприятий в сфере здравоохранения, образования, предоставления социальных и коммунальных услуг – 14,2%. Напротив, в иных обобщенных категориях по виду экономической деятельности предприятий такие ответы встречаются почти в два раза чаще. Например, в группе промышленность, транспорт, строительство доля таких ответов составляет 27,9%.

На рисунке 14 представлено распределение оценок респондентами ОТ законодательства в зависимости от наиболее массовых видов государственного контроля (надзора). Данные показывают, что наибольшую проблему представляют ОТ в случае санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка – 28,8% ответов об избыточности требований. Если речь вести о противопожарном надзоре, то только 17,5% считают таким же образом.

Рисунок 14 – Оценка необходимости и достаточности ОТ законодательства, являющихся предметом наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) (в % от количества респондентов, в разной степени информированных об ОТ законодательства)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Таким образом, исследование 2022 г. (с учетом сопоставления полученных данных с данными опросов прошлых лет) фиксирует ряд положительных тенденций относительно вопросов влияния конкретных видов государственного контроля на деятельность предприятий, а именно:

– рост уровня информированности представителей хозяйствующих субъектов об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом проверок при осуществлении государственного контроля (надзора);

– сокращение оценок сложности обеспечения исполнения всех обязательных требований, когда необходимы существенные затраты или кардинальные изменений технологических процессов и др.;

– снижение доли ответов об избыточности обязательных требований, когда отсутствует их влияние на риски причинения вреда охраняемым законом ценностям, но при этом возникают избыточные расходы.

В целом проведенный опрос свидетельствует о положительных тенденциях в сфере обеспечения обоснованности КНД государства, что сопровождается как улучшением оценки обоснованности государственного регулирования, так и повышением уровня доверия представителей частного предпринимательства к КНО и оценки действий инспекторского состава при проведении проверок. Реализуемые меры (в т.ч. профилактического характера) положительно влияют на восприятие респондентами обоснованности действий КНО. Дальнейшее повышение обоснованности КНД связано с необходимостью более четкой корреляции между характером выявляемых нарушений (в частности, тем, представляют ли такие нарушения угрозу причинения вреда ОЗЦ) и мерами, применяемыми КНО по результатам проверок.

2 Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции частного бизнеса

Основное значение КНД государства – это снижение рисков (угроз) причинения вреда общественно значимым ценностям, в частности жизни и здоровью граждан, их имуществу, промышленным или иным объектам, природе, историческим сооружениям, иным интересам и законным правам граждан и бизнеса. Мнения предпринимателей (их представителей) о влиянии государственного контроля (надзора) на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ не всегда согласуются с заявленными целями КНД. Половина представителей частных хозяйствующих субъектов не видит никакого положительного воздействия контрольных мероприятий на деятельность предприятий, которые они представляют, их отношение к проверкам скорее «нейтральное» (рисунок 15). По их мнению, контрольно-надзорные мероприятия не оказывают влияния на безопасность производства, качество и безопасность продукции, создаваемые ими риски причинения вреда ОЗЦ. Более того, опрошенные редко, но отмечают отрицательное влияние контрольных проверок, которые могли бы приводить к обратному эффекту, в частности

снижению качества и безопасности продукции, иных процессов, связанных с производством, ростом издержек предприятий, увеличением рисков причинения вреда ОЗЦ и т.д. Такой позиции придерживается только каждый десятый опрошенный. И только чуть больше четверти опрошенной целевой аудитории оценивают положительно государственный контроль. В частности, респонденты уверены в снижении рисков причинения вреда ОЗЦ, в повышении качества и безопасности продукции, производственных процессов, благодаря КНД.

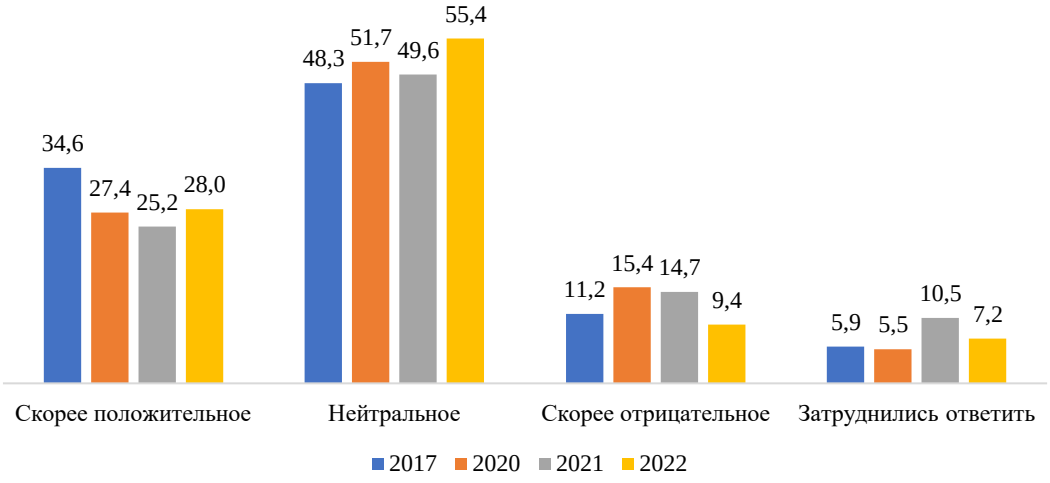

Рисунок 15 – Оценка общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность частных предприятий (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Сопоставление результатов текущего исследования с данными, полученными ранее, демонстрируют отсутствие значимых изменений в позиции частных хозяйствующих субъектов в отношении влияния контрольных мероприятий на их деятельность. Может быть, можно лишь отметить небольшое снижение доли сообщивших об отрицательном влиянии контроля и надзора на деятельность их предприятия с 14,7% в 2021 г. до 9,4% в 2022 г. Трудно сказать, связаны ли эти изменения с улучшением деятельности КНО или со стремлением дать скорее социально одобряемый ответ.

Анализ материалов исследований в зависимости от типа бизнеса демонстрируют, что значимые изменения произошли в группе, представляющих средний и крупный бизнес. Среди них доля положительно оценивающих влияние контрольных проверок на деятельность предприятия выросла с 2021 по 2022 гг.: с 20,7% до 41,7% и, соответственно, снизилась доля высказывающих отрицательные суждения с 23,2% до 6,0%. Такое смещение в данной группе происходит на фоне относительной стабильности позиций индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса в этом вопросе. При этом чаще всего

смещение в сторону положительных оценок просматривается у специалистов по взаимодействию с органами власти, руководителей юридических отделов (юристов), т.е. тех специалистов, которые выступают вспомогательным звеном, как правило, на средних (крупных) предприятиях.

Интересно, что респонденты, сталкивавшиеся с профилактической работой КНО, несколько чаще отмечают скорее положительное влияние КНД на деятельность их предприятий (30,2%), чем те, которые не сталкивались с профилактической деятельностью КНО (25,6%). Так, 35,8% опрошенных, сталкивавшихся с профилактическими визитами инспекторов, отмечает в целом положительное влияние КНД государства на деятельность предприятия; аналогичной позиции придерживается 34,8% опрошенных, которым было объявлено предостережение о недопустимости нарушений (без назначения административного штрафа).

В плане предотвращения нарушений могут применяться различные профилактические мероприятия в отношении хозяйствующих субъектов. Однако, как представляется, они не охватывают все бизнес-сообщество: только половина опрошенных предпринимателей (их представителей) (52,7%) за последние два года сталкивались с такими мероприятиями в рамках тех видов государственного контроля, о которых они рассказывали в интервью. В основном это было консультирование по вопросам соблюдения обязательных требований (очное или дистанционное) – 22,6%. Реже применялись профилактический визит инспектора КНО и объявление предостережения (17,9% и 17,8% соответственно). Только каждый десятый опрошенный (9,6%) сталкивался с самообследованием (самостоятельная оценка соответствия ОТ с использованием специальных официальных сервисов и ресурсов в сети Интернет).

Однако если, например, объявление предостережения практически одинаково распространено в рамках массовых видов КНД, то с профилактическим визитом инспектора КНО чаще сталкиваются предприятия в рамках противопожарного надзора, а с консультированием по вопросам соблюдения ОТ – при проведении проверок в рамках надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений (рисунок 16). Кроме того, со всеми видами профилактических мероприятий реже сталкиваются индивидуальные предприниматели (ИП) и чаще средний и крупный бизнес (рисунок 17).

Рисунок 16 – Виды профилактических мероприятий в рамках наиболее массовых видов КНД за 2 года, предшествующих опросу (в % по каждой выделенной категории)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

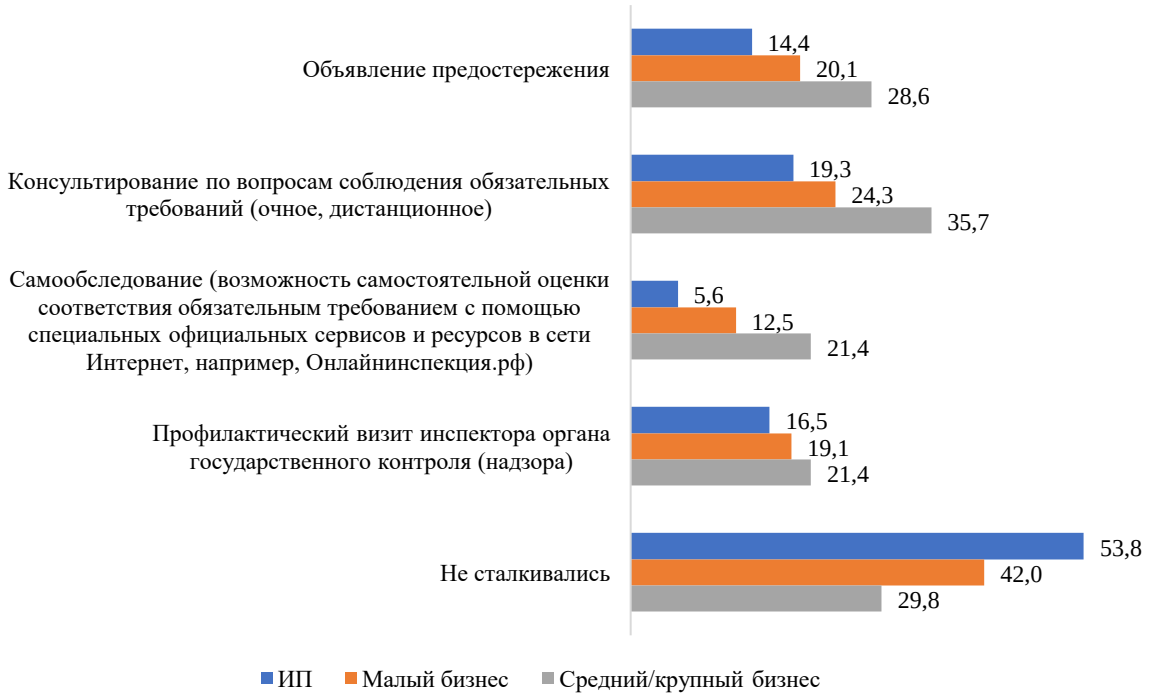

Рисунок 17 – Виды профилактических мероприятий в рамках конкретных видов КНД за 2 года, предшествующих опросу, в зависимости от типа бизнеса (в % по каждой выделенной категории)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Результаты опроса показывают, что, по мнению бизнеса, контрольно-надзорные мероприятия чаще создают административные барьеры в деятельности предприятий, чем способствуют повышению качества продукции, безопасности продукции и производственного процесса. С первым суждением (создают административные барьеры) в текущем опросе согласились 52,0% респондентов, предприятия которых в течение 2020-2021 гг. сталкивались с контрольно-надзорными мероприятиями (рисунок 18). Второе суждение (повышают качество и безопасность) разделяют 43,4% опрошенных. Опросы, проведенные в прошлые годы, также фиксировали аналогичные распределения ответов. Например, по данным опроса 2021 г., с первым суждением согласились 61,6%, со вторым – 45,3%.

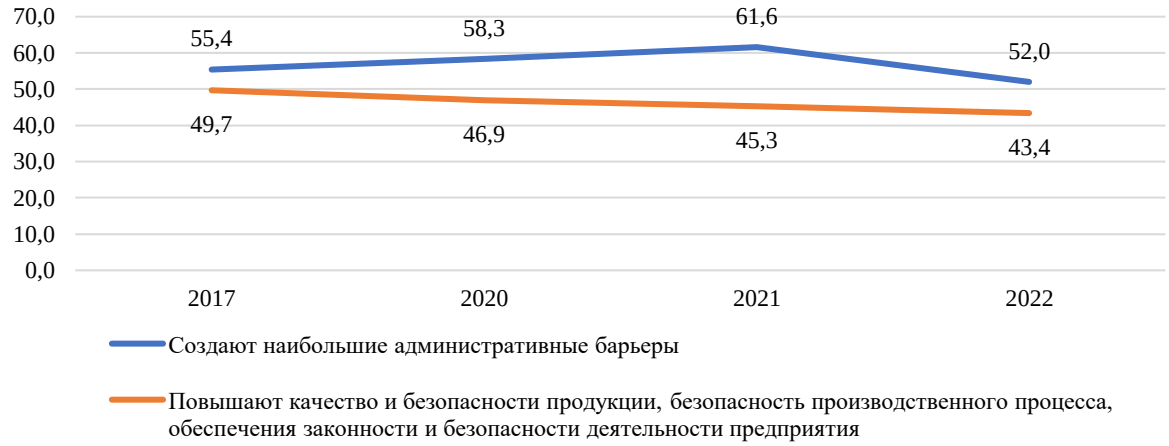

Рисунок 18 – Оценки частных хозяйствующих субъектов о влиянии в целом различных видов государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Что касается воздействия конкретного вида государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия, то оценки несколько отличаются. Во-первых, можно отметить, что наибольшие административные барьеры создают следующие виды контроля: контроль (надзор) в сфере строительства – 40,2%, миграционный контроль – 38,8% (рисунок 19). Данные представлены от тех, кто сталкивался с этими видами проверок.

Во-вторых, в наибольшей степени положительно влияют на деятельность предприятия, в том числе повышают качество продукции, безопасность продукции и производственного процесса, контроль (надзор) в сфере строительства – 33,9%, контроль (надзор) в сфере промышленности (в т.ч. техническое регулирование) – 31,3%.

В-третьих, по большей части контрольных проверок респонденты уверены в том, что они все-таки больше создают определенные проблемы, нежели положительно отражаются

на деятельности предприятия или его продукции. В качестве исключения из общих тенденций можно выделить контроль (надзор) в сфере промышленности (в т.ч. техническое регулирование), по результатам которого позитивная составляющая превосходит проблемную почти в 2 раза. Также можно отметить реальную пользу противопожарного надзора. Аналогичные зависимости были зафиксированы по итогам прошлого исследования, что позволяет с больше уверенностью демонстрировать этот итог.

Примечание – *по этим видам государственного контроля данные приведены справочно, т.к. количество наблюдений менее 100.

Рисунок 19 – Оценки частных хозяйствующих субъектов о влиянии различных видов государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия (в % по каждому выделенному виду государственного контроля, с которым сталкивалось предприятие)[1]

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

[1] Данные приведены только по тем видам государственного контроля, по которым количество наблюдений составило не менее 60 респондентов.

Результаты опроса об общем влиянии государственного контроля на деятельность предприятий вполне согласуются с оценками влияния на изменения рисков причинения вреда различным общественно значимым ценностям и повышения безопасности в деятельности предприятий. В частности, большая часть опрошенных считает, что государственный контроль (надзор) не влияет на риск причинения вреда ОЗЦ. В меньшей степени это наблюдается, когда речь идет о риске причинения вреда жизни и здоровью граждан (50,9%) и в большей, если речь идет об имуществе граждан и организаций (68,0%), законных правах граждан (81,1%), о причинении вреда окружающей среде (76,0%), культурным ценностям (87,2%). Соответственно, доля уверенных в снижении уровня риска под влиянием государственного контроля также варьируется в зависимости от вида ОЗЦ (рисунок 20). В случае, если речь идет о жизни и здоровье граждан, то контрольно-надзорные мероприятия чаще способствуют снижению риска причинения вреда им. В отношении риска причинения вреда культурным ценностям такое влияние минимально. Такое распределение ответов отмечалось и ранее, за время проведения мониторинга существенных изменений в ответах предпринимателей не было выявлено.

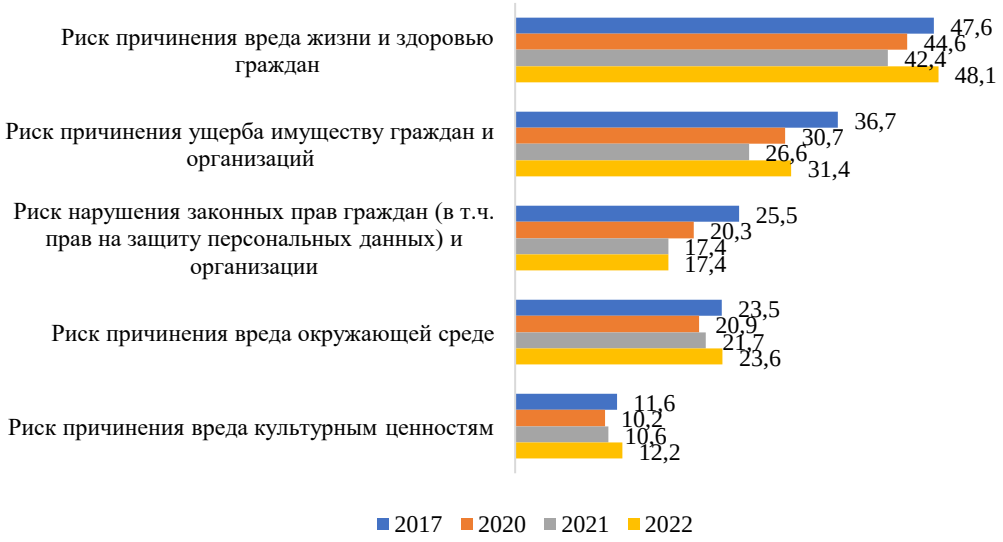

Рисунок 20 – Оценка влияния государственного контроля (надзора) на снижение уровня риска причинения вреда различным общественно значимым ценностям (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Примечательно, что чаще о наличии влияния КНД на снижение уровня рисков причинения вреда тем или иным ОЗЦ заявляют представители крупного и среднего бизнеса, а реже всего – индивидуальные предприниматели (таблица 2).

Таблица 2 – Доля респондентов, отмечающих влияние КНД на снижение уровня рисков причинения вреда ОЗЦ (по видам бизнеса), %

Вид риска/ОЗЦ	Тип бизнеса			Всего
	ИП	Малый бизнес	Средний/ крупный бизнес	
Риск причинения вреда жизни и здоровью граждан	47,8	47,0	54,8	48,1
Риск причинения вреда имуществу граждан и организаций	28,5	34,5	35,7	31,4
Риск нарушения законных прав и интересов граждан	14,6	19,1	27,4	17,4
Риск причинения вреда окружающей среде	20,3	25,1	38,1	23,6
Риск причинения вреда культурным ценностям	11,1	11,0	25,0	12,2

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Анализ материалов исследований показывает, что влияние контрольно-надзорных мероприятий на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ прослеживается в зависимости от вида государственного контроля, который проводился в отношении частного хозяйствующего субъекта. Так, можно отметить, что, по мнению опрошенных, противопожарный надзор чаще снижает уровень риска причинения вреда жизни и здоровью граждан (64,1%), причинения ущерба имуществу граждан и организаций (59,5%), причинения вреда окружающей среде (40,1%). Надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений в больше степени оказывает пользу при риске нарушения законных прав граждан и организаций (31,3%). Что касается санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка, то он, безусловно, снижает риск причинения вреда жизни и здоровью граждан (45,6%), однако, что касается других рисков, то его влияние не прослеживается (таблица 3).

Таблица 3 – Доля респондентов, отмечающих влияние конкретного вида КНД на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ в 2022 г. (в % от числа респондентов, в отношении которых в рамках соответствующего вида КНД проводились проверки)

Охраняемая законом ценность	Вид государственного контроля			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений	Противопожарный надзор	
Жизнь и здоровье	45,6	33,5	64,1	48,1
Имущество	13,6	19,9	59,5	31,4
Законные права граждан (в т.ч. перс. данные)	12,4	31,3	16,4	17,4
Окружающая среда	11,5	19,3	40,1	23,6
Культурные ценности	6,2	13,6	18,1	12,2

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Не выбивается из общего контекста и отсутствие значимого влияния контрольных мероприятий на повышение безопасности в деятельности предприятий. В частности,

большая часть частных хозяйствующих субъектов считает, что после проведения контрольной проверки не претерпела изменений безопасность продукции для потребителей (84,5%), безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте) (70,4%), качество продукции (88,5%), безопасность производственных объектов (76,8%).

Динамика оценок респондентов с 2017 года также не фиксирует изменения ситуации с улучшением безопасности по различным направлениям (рисунок 21). Небольшие отклонения в данных вполне укладываются в рамки статистической погрешности и не позволяют сделать определенные выводы о реальном изменении в деятельности предприятий.

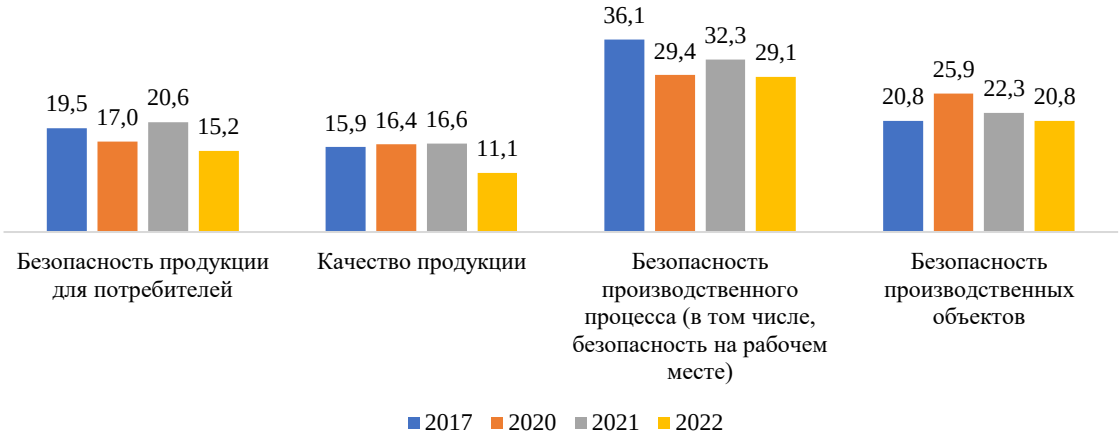

Рисунок 21 – Оценка влияния государственного контроля (надзора) на улучшение безопасности в деятельности предприятий (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Данные показывают, что чаще всего положительное воздействие контрольные проверки оказали на безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте) и меньше всего на качество продукции. Безусловно, представленные данные очень усредненные и не отражают реальной ситуации, поскольку различные виды государственного контроля, как правило, обеспечивают защиту отдельных сфер безопасности предприятий. Например, санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка больше улучшает безопасность продукции для потребителей, а также качество продукции. На это указали 20,7% и 14,5% респондентов, на предприятиях которых были проведены подобные проверки. Противопожарный надзор чаще обеспечивает безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте), а также безопасность производственных объектов, и этот факт отмечают

42,8% и 39,1%, соответственно, представителей предприятий, на которых были проведены эти мероприятия (таблица 4).

Таблица 4 – Доля респондентов, отмечающих улучшение безопасности в результате проведенных проверок в рамках наиболее массовых видов КНД (%)

Параметр безопасности	Вид государственного контроля			Всего
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений	Противопожарный надзор	
Безопасность продукции	20,7	13,1	11,8	15,2
Качество продукции	14,5	12,5	7,6	11,1
Безопасность производственных процессов	21,0	28,4	42,8	29,1
Безопасность производственных объектов	12,4	18,2	39,1	22,3

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Тем не менее, ни по одному наиболее массовому виду КНД большинство респондентов не отметило улучшений в тех или иных параметрах безопасности по итогам проведенной проверки.

В целом же ситуация характеризуется как не вполне благополучная. Большая часть опрошенных предпринимателей не видит реальных положительных изменений в деятельности предприятий, направленных на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ, обеспечивающих безопасность и качество продукции, безопасность производственных процессов, после проведения контрольных мероприятий.

Этот вывод весьма точно иллюстрируют следующие данные исследования о том, от чего, по мнению предпринимателей (представителей предпринимательства), зависит защищенность граждан (их жизни и здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов) от различных рисков (угроз), где деятельность государственных контрольно-надзорных органов упоминается только 29,1% респондентами (рисунок 22). Большая же часть опрошенных уверена, что защищенность граждан, в первую очередь, зависит от личных действий самого гражданина (70,7%) и добросовестности производителей, поставщиков и продавцов продукции (60,8%). Такая ситуация диагностируется уже на протяжении последних несколько лет.

Рисунок 22 – Распределение основных факторов, от которых зависит защищенность граждан от различных рисков (угроз) (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2020, 2021 и 2022 гг.

Непосредственным результатом КНД государства является обеспечение соблюдения ОТ, направленных на минимизацию рисков причинения вреда ОЗЦ. По результатам опроса, по итогам проверок какие-либо нарушения в деятельности предприятий были выявлены в 36% случаев: это самый низкий показатель за все годы исследований. Нарушения, как минимум часть из которых можно отнести к категории грубых (т.е. представляющих угрозу причинения вреда ОЗЦ), были выявлены в деятельности 7,0% опрошенных. При этом в деятельности крупных и средних предприятий такие нарушения выявлялись вдвое чаще, чем у субъектов малого предпринимательства: в 13,1% случаев против 6,0% у организаций малого бизнеса и 6,8% у ИП. Грубые нарушения несколько чаще выявлялись по итогам проверок деятельности предприятий, занятых в сфере торговли, общественного питания, гостиничном бизнесе, тогда как по общей частоте выявления нарушений лидируют предприятия реального сектора экономики (промышленные, строительные, транспортные) (таблица 5).

Таблица 5 – Частота выявления нарушений у предприятий по видам экономической деятельности (в %)

Результат проверки	Вид экономической деятельности предприятия				Всего
	Торговля, общественное питание, гостиницы и рестораны	Промышленность, транспорт, строительство	Здравоохранение, предоставление социальных и коммунальных услуг	Операции с недвижимым имуществом	
Выявлены нарушения, не представляющие угрозы ОЗЦ	28,8	35,2	20,0	21,7	29,0
Выявлены нарушения, как минимум часть из которых представляет угрозу причинения вреда ОЗЦ	8,6	6,0	3,8	7,7	7,0
Нет	62,6	58,8	76,2	70,6	64,0

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Отметим, что чаще нарушения были выявлены в ходе проведения традиционных выездных проверок (в 40,9% случаев были выявлены нарушения, в т.ч. в 8,7% случаев – грубые), тогда как в рамках дистанционных проверок нарушения выявлялись реже: в 22,0% случаев (грубые нарушения – в 4,2% случаев). На долю дистанционных проверок при этом пришлось 23,6% проверок, оцененных в рамках опроса респондентами, при этом спектр использования цифровых технологий при проведении дистанционных проверок различается.

Результаты опроса показывают, что контрольные проверки, которым подвергались хозяйствующие субъекты за последние два года государственными КНО, о результатах которых рассказывали респонденты во время опроса, проводились в разном формате. В основном это были выездные проверки – 73,8%. Вместе с тем, почти четверть предпринимателей (их представителей) сообщила, что был использован дистанционный формат их проведения, который стал возможен и применяется КНО с недавнего времени.

В частности, о том, что была проведена дистанционная документарная проверка, предусматривающая предоставление документов в орган государственного контроля (надзора) и необходимых пояснений, в том числе по электронной почте, через личный кабинет, по видеоконференцсвязи, сообщили 18,9% хозяйствующих субъектов. Редко, но встречались случаи проведения другого вида дистанционного контроля, предусматривающего предоставление не только документов, но и иных данных, формируемых в автоматическом режиме с использованием цифровых технологий, включая

Интернет вещей (показаний цифровых приборов учета, датчиков, данных информационных систем, характеризующих исполнение обязательных требований) – 4,7%.

Дистанционный формат, как было выявлено по результатам опроса, чаще применялся в случае надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений, чем для проверок в рамках иных массовых видов КНД (рисунок 23). Можно также отметить, что охват таким форматом различается в зависимости от вида экономической деятельности предприятия. Например, в группе «торговля, общественное питание, гостиницы и рестораны» о разной форме дистанционного формата проверок сообщили 18,0% опрошенных, а в сфере операций с недвижимым имуществом – 35,0%.

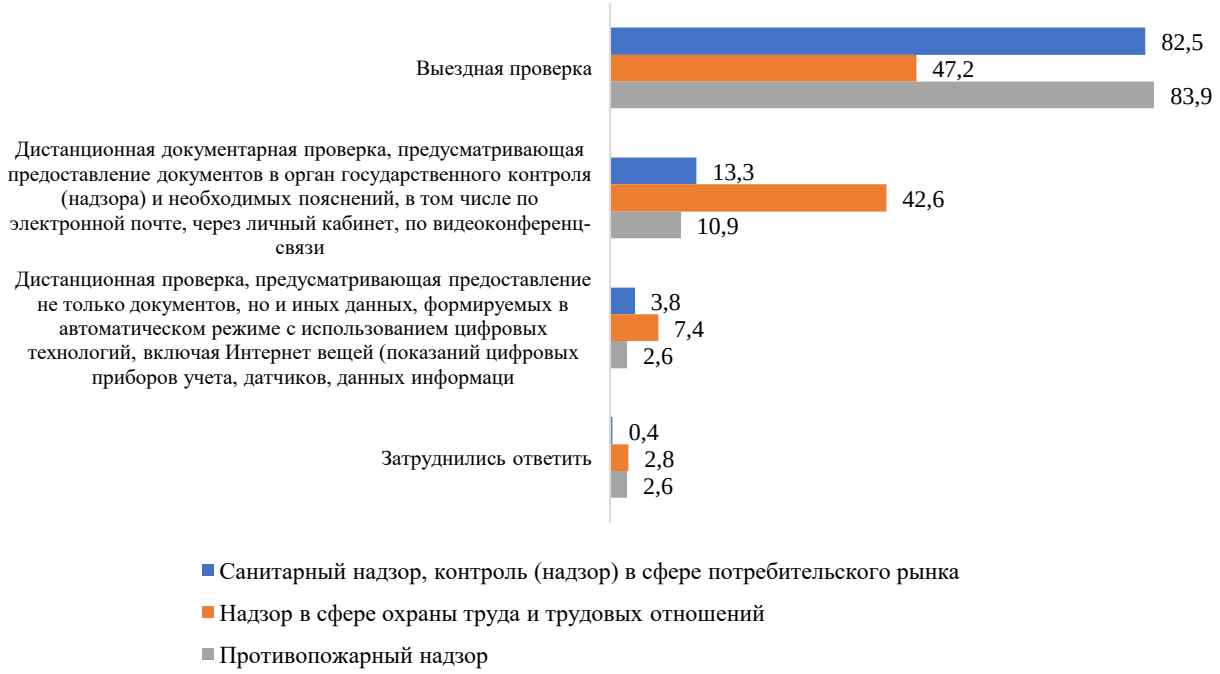

Рисунок 23 – Формат проведения проверок хозяйствующих субъектов в рамках наиболее массовых видов КНД, за последние 2 года (в % по каждой выделенной категории)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Данные мониторинга показывают, что, как правило, хозяйствующие субъекты полностью устраняют нарушения, выявленные органами государственного контроля. Вместе с тем сохраняется доля ответов о частичном устранении нарушений, которая, если сравнивать с 2017 г., даже несколько увеличилась за последнее время (рисунок 24).

Чаще о полном устранении нарушений заявляют те респонденты, которым было выдано предостережение об их недопустимости, но административный штраф не назначался – 74,6%. В группе тех опрошенных, которые столкнулись с необходимостью выплаты административного штрафа, назначенного КНО, о полном устранении нарушений

предприятием сообщили 65,2%. Видимо, уплата штрафа в какой-то степени оправдывает отсутствие действий по исправлению ситуации. Соответственно, ответы о частичном устранении нарушений в группах респондентов, кому административный штраф не назначался и назначался, составили 23,8% и 32,3%.

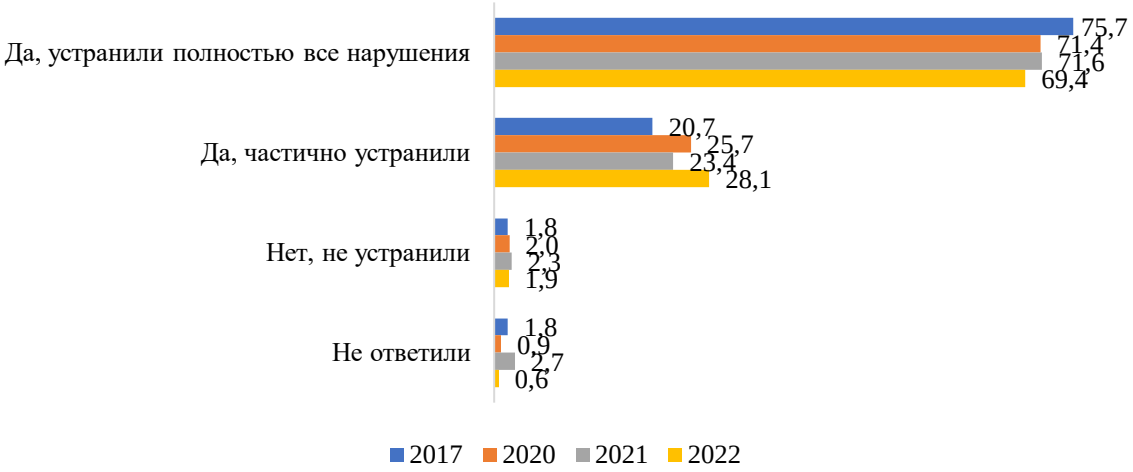

Рисунок 24 – Факт устранения предприятиями нарушений, выявленных КНО по конкретным видам КНД за последние 2 года (в % от количества респондентов, в деятельности предприятий которых были выявлены нарушения)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Отметим, что тяжесть нарушений не влияет на то, будут ли они устранены. Так, среди респондентов, отметивших, что среди выявленных нарушений отсутствовали такие, которые могли бы угрожать ОЗЦ, полностью устранили нарушения 69,7% опрошенных, а среди тех, в деятельности которых были выявлены и грубые нарушения – 68,6% респондентов. Такая ситуация свидетельствует о возможных резервах повышения результативности КНД с точки зрения обеспечения устранения прежде всего грубых нарушений законодательства, сопряженных с повышенными рисками для ОЗЦ.

Оценивая результаты проверок деятельности предприятий органами государственного контроля за последние два года, предприниматели (их представители) выразили мнение относительно профессиональной подготовки инспекторов, проводивших проверки. Данные опроса демонстрируют устойчивое положительное восприятие респондентами важных качеств инспекторов КНО (рисунок 25): 73,6% высоко оценивают уровень компетентности и профессионализма инспекторов, проводивших проверки (по сумме ответов «очень высокий» и «скорее высокий»). Только 8,7% указали на низкий уровень этих качеств (по сумме ответов «скорее низкий» и «очень низкий»).

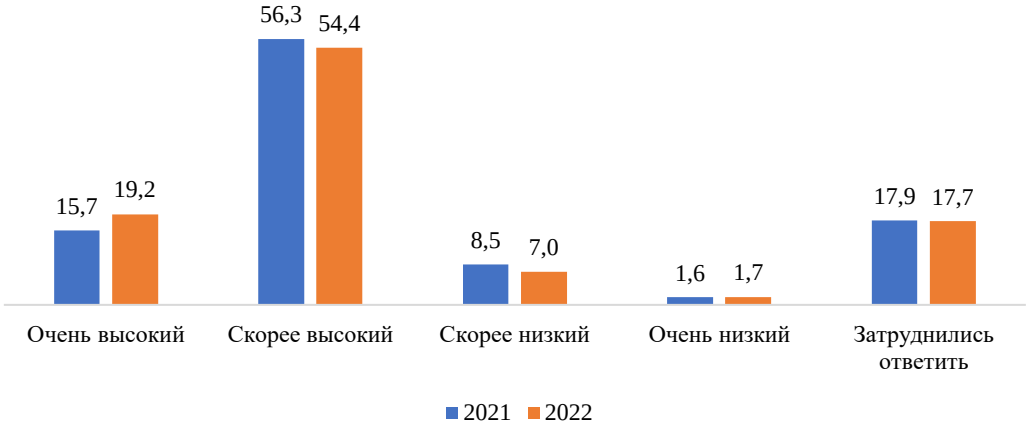

Рисунок 25 – Оценка представителями частных хозяйствующих субъектов уровня компетентности и профессионализма инспекторов КНО, проводивших проверки (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2021 и 2022 гг.

Обращают на себя внимание оценки респондентов, представляющих предприятия по объединенной группе здравоохранения, предоставления социальных и коммунальных услуг, где о высоком уровне компетентности и профессионализма инспекторов заявили 78,5% опрошенных. В других группах по видам экономической деятельности значения по рассматриваемым показателям ниже.

Однако, если в деятельности предприятий были выявлены нарушения, часть которых представляет опасность для ОЗЦ, то респонденты выше оценивают компетентность и профессионализм инспекторов КНО – 78,6%, чем если такой опасности не отмечалось – 64,5% (в случае отсутствия нарушений – 77,2%), вероятно, предприниматели осознают необходимость выявления нарушений, несущих угрозу ОЗЦ.

Снижаются оценки профессиональных качеств и действий инспекторов КНО сообразно строгости мер, предпринятых органами государственного контроля по факту выявления нарушений.

Кроме того, несогласие с результатом проверки сильно снижает позитивное восприятие деятельности сотрудников КНО. Так, о высоком уровне компетентности и профессионализма инспекторов в этой группе опрошенных заявили только 30,8. В противоположной группе согласных с результатами проверок соответствующие оценки достигают 80,9% и 88,5% соответственно.

В заключение отметим, что факт неформальной выплаты (подарков) представителям КНО при проведении проверок также выступает не в их пользу. Среди тех, кто признался в таких негласных выплатах, только 56,9% считают высоким уровень компетентности и профессионализма инспекторов КНО.

Следует подчеркнуть, что оценка профессионализма и компетентности инспектора КНО взаимосвязана и с оценкой влияния проверки на безопасность производственных объектов, процессов, продукции. Так, респонденты, оценивающие уровень компетентности и профессионализма инспекторов очень высоко и скорее высоко значительно чаще отмечают наличие положительного влияния проверок на те или иные параметры безопасности, чем те респонденты, которые считают компетентность и профессионализм сотрудников КНО низкими (таблица 6).

Таблица 6 – Доля респондентов, отмечающих влияние последней проверки на улучшение уровня безопасности продукции, производственных объектов и процессов, в зависимости от оценки профессионализма и компетентности проводивших проверку инспекторов (в %)

Параметр безопасности	Оцените уровень компетентности и профессионализма инспектора (инспекторов), проводившего проверку?					Всего
	Очень высокий	Скорее высокий	Скорее низкий	Очень низкий	Затрудняюсь ответить	
Безопасность продукции для потребителей	18,2	16,4	15,7	0,0	9,6	15,2
Безопасность производственного процесса (в том числе, безопасность на рабочем месте)	29,2	34,2	18,6	11,8	19,2	29,1
Безопасность производственных объектов	27,1	25,2	14,3	5,9	13,0	22,3

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

В целом проведенный анализ показывает, что результативность КНД государства с позиции представителей частного бизнеса оценивается невысоко. Государственный контроль чаще воспринимается как источник административных барьеров, а не как средство минимизации рисков для общества. Большинство опрошенных не отмечает положительного влияния того или иного вида государственного контроля на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ, хотя по некоторым наиболее массовым видам КНД оценки влияния выше: так, большинство опрошенных, деятельность которых была объектом проверки в рамках противопожарного надзора, отмечают, что этот вид КНД позволяет снизить риски жизни и здоровью граждан (64,1%), а также имуществу граждан и организаций (59,5%).

Улучшение ситуации с безопасностью продукции, производственных процессов и объектов по итогам проведенных проверок отмечается реже.

Как показывают результаты опросов, в целом частота выявления нарушений при проведении проверок снижается, однако существенных изменений в выявлении грубых нарушений, потенциально представляющих угрозу ОЗЦ, не выявлено. При этом

респонденты несколько реже отмечают факт полного устранения выявленных нарушений, в том числе и в случаях, когда такие нарушения были грубыми.

Одновременно представители частного бизнеса высоко оценивают профессионализм и компетентность инспекторского состава КНО. Опрос показывает, что респонденты, сталкивавшиеся с профилактической деятельностью КНО несколько лучше оценивают общее влияние КНД на деятельность предприятий. Таким образом, основными направлениями повышения результативности КНД государства является, с одной стороны, дальнейшее развитие профилактической работы, а с другой – повышение ориентации контрольно-надзорных мероприятий на реальную минимизацию вреда, выявление и контроль за устранением прежде всего грубых нарушений ОТ, представляющих реальную угрозу причинения вреда ОЗЦ.

3 Оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции частного бизнеса

С точки зрения частного бизнеса, эффективность КНД государства связана со снижением издержек бизнеса при условии сохранения или улучшения параметров результативности государственного контроля.

Рассматривая издержки бизнеса в контексте КНД следует различать расходы, которые непосредственно связаны с исполнением ОТ (т.е. расходы, которые предпринимательское сообщество несет в любом случае, вне зависимости от факта проведения профилактических, контрольных и иных мероприятий), и издержки, обусловленные собственно взаимодействием частного бизнеса и органов государственного контроля (в связи с предоставлением информации, взаимодействием с сотрудниками КНО при проведении профилактических и контрольно-надзорных мероприятий). Первая группа издержек фактически является регулятивной нагрузкой на бизнес и рассматривается подробнее в разделе 4 настоящего отчета. В настоящем подразделе подробно рассматривается вторая группа издержек, связанная с непосредственным взаимодействием частного бизнеса с КНО.

Социологический опрос бизнеса, проведенный в рамках исследования, позволяет провести качественную и количественную оценку издержек, связанных с взаимодействием бизнеса и КНО. Для качественной оценки уровня издержек используются оценки респондентами влияния проведенных проверок на деятельность предприятий. Для количественной оценки уровня издержек используются показатели, отражающие:

- интенсивность государственного контроля (надзора), т.е. частота проведения проверок и иных контрольных мероприятий;

- трудозатраты частного бизнеса при проведении контрольно-надзорных мероприятий (проверок);

- материальные затраты, связанные с проверками, в т.ч. затраты на неформальные платежи.

Результаты исследования показывают, что структура различных видов контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых за последние два года (2020 и 2021 гг.), не претерпела существенных изменений. Как и в опросах прошлых лет (2017, 2020, 2021 гг.), чаще всего частные хозяйствующие субъекты подвергались налоговым проверкам (58,5%), противопожарному надзору (57,5%), санитарному надзору, контролю (надзору) в сфере потребительского рынка (50,8%) и надзору в сфере охраны труда и трудовых отношений (36,7%) (рисунок 26). Налоговые проверки не входят в интерес текущего исследования, тем не менее в какой-то степени характеризуют масштабы взаимодействия предприятий различного типа бизнеса с государственными контролирующими органами. Аналогичные распределения ответов предпринимателей (представителей предпринимательства) о видах контрольных мероприятий, которые осуществлялись в отношении их предприятий за последние два года, были получены и ранее.

Остальные виды контрольно-надзорных мероприятий в целом по общей выборке распространены в значительно меньшей степени и в основном направлены в отношении предприятий, деятельность которых входит в зону ответственности конкретного контрольно-надзорного органа. Например, если речь идет о строительной компании, то, соответственно, она подвергается контролю (надзору) в сфере строительства значительно чаще, учреждения образования – контролю (надзору) в сфере образования, учреждения здравоохранения – контролю (надзору) в сфере здравоохранения и т.д.

Рисунок 26 – Распределение видов государственного контроля (надзора), в рамках которых проводились проверки в отношении частных хозяйствующих субъектов (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Результаты исследования показывают, что выделенные наиболее массовые виды контрольных проверок с большим или меньшим охватом свойственны всем типам бизнеса и видам экономической деятельности предприятия. Например, санитарному надзору, контролю (надзору) в сфере потребительского рынка подвергались 57,4% индивидуальных предпринимателя, 42,0% малых предприятий и 48,8% предприятий крупного и среднего бизнеса. В отношении противопожарного надзора расхождения в доле охвата по этим контрольным мероприятиям среди представителей разного типа бизнеса проявляются, но не существенны: ИП – 60,5%, малый бизнес – 65,5%, средний/крупный – 70,2%.

Более существенный разрыв отмечается в части проведения надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений. В этом случае, что вполне логично, чем крупнее предприятие, тем чаще в отношении его проводятся эти контрольные мероприятия. Так, 28,3% индивидуальных предпринимателя указали, что в отношении их был проведен надзор в сфере трудовых отношений, среди представителей малого бизнеса об этих фактах сообщили 41,3%, среднего (крупного) бизнеса – 69,0%. К этому можно добавить, что крупный и средней бизнес не ограничивается этими наиболее массовыми контрольными мероприятиями. В отношении его распространены и другие контрольно-надзорные проверки, а именно экологический контроль (надзор), контроль (надзор) в сфере промышленности (в т.ч. техническое регулирование), в сфере строительства.

Результаты опроса показывают, что контрольно-надзорные органы активно внедряют современные цифровые технологии при проведении контрольных мероприятий. Респондентам в ходе опроса для получения более полной информации было предложено дать оценку контрольной проверки предприятия, которая проводилась последней по времени. Выездная проверка проводилась в отношении 73,8% предприятий, у 18,9% была отмечена дистанционная документарная проверка, предусматривающая предоставление документов в орган государственного контроля (надзора) и необходимых пояснений, в том числе по электронной почте, через личный кабинет, по видеоконференцсвязи, еще у 4,7% была дистанционная проверка, предусматривающая предоставление не только документов, но и иных данных, формируемых в автоматическом режиме с использованием цифровых технологий, включая Интернет вещей (показаний цифровых приборов учета, датчиков, данных информационных систем, характеризующих исполнение обязательных требований). При этом чаще всего дистанционный формат контрольных мероприятий фиксировался при проведении надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений. Об этом сообщил каждый второй представитель частных хозяйствующих субъектов.

В целом крупный и средний бизнес значительно чаще подвергается различным контрольным мероприятиям. По данным опроса среднее количество всех проверок, без

учета проверок налоговых органов, за 2021 г. в отношении среднего (крупного) бизнеса составило 3,1 ед. (таблица 7). Малый бизнес проверяли в среднем 1,9 раза за тот же промежуток времени, индивидуальных предпринимателей – 1,3 раза. Учитывая особенности отбора респондентов, нужно уточнить, что среднее значение, равное «1», выступает минимальным показателем.

Таблица 7 – Среднее количество всех проверок, без учета проверок налоговых органов, ед.*

Тип бизнеса	2017 г.		2020 г.		2021 г.		2022 г.	
	в 2015	в 2016	в 2018	в 2019	в 2019	в 2020	в 2020	в 2021
Индивидуальные предприниматели	1,7	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
Малый бизнес	2,4	2,3	2,0	2,0	2,0	1,8	1,8	1,9
Крупный/средний	3,4	3,4	4,0	4,1	4,0	3,3	2,7	3,1
В целом по РФ	2,1	1,9	1,9	2,3	1,8	1,7	1,6	1,7

Примечание – *в опросе 2017 года выявлялись данные по проверкам за 2015 и 2016 гг., в опросе 2020 года – за 2018 и 2019 гг., в опросе 2021 года – за 2019 и 2020 гг.

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

В целом, как показывают расчетные данные, среднее количество проверок, осуществляемых в отношении предприятий частного сектора за последние годы, сокращается. Например, если за 2019 г. представители предприятий в среднем отметили 2,3 проверки, без учета проверок налоговых органов, то за 2021 г. – 1,7. Во время активной фазы пандемии COVID-19 фиксировались даже более низкие значения. Общее снижение среднего количества контрольно-надзорных мероприятий отмечается, путь не так существенно, среди представителей различного типа бизнеса.

На сокращение количества контрольных мероприятий за последние 5 лет указывают и другие результаты опроса. При том, что каждый второй представитель предприятия частного сектора не увидел изменений в количестве контрольных проверок, которые осуществлялись за последние 5 лет, доля респондентов, отметивших факт сокращения проверок, превышает долю указавших на их увеличении (рисунок 27). Такая ситуация отмечается по всем способам контрольных мероприятий. Наиболее значимый разрыв отмечается в отношении числа плановых выездных проверок. На их сокращение указали 30,7%, на увеличение только 7,8%. Минимальная разница в оценках отмечается по числу неплановых выездных проверок (23,1 против 16,0%), а также числу иных мероприятий по контролю (рейдов, контрольных мероприятий в рамках дистанционного мониторинга, административных расследований и т.д.) (18,5 против 14,5%).

Рисунок 27 – Оценка предпринимателями изменения количества контрольных мероприятий за последние 5 лет (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Сопоставление полученных результатов с данными прошлых исследований показывает, что в целом респонденты (предприниматели, представители предпринимателей) последние два года чаще отмечают общее сокращение числа контрольных мероприятий. Возможно, это связано с эффектом от уже принятых мер, например, надзорные каникулы для субъектов малого предпринимательства, а также запретом на проведение некоторых контрольных мероприятий во время активной фазы пандемии. Особенность текущего исследования проявляется в небольшом увеличение доли положительных оценок (приоритет доли сокращения проверок над долей увеличения). Например, если по итогам опроса 2021 г. это соотношение составляло +5,4 п.п., то в 2022 г. уже +9,4 п.п. (рисунок 28). Более того, в исследовании 2020 г. доля респондентов, уверенных в увеличении контрольных мероприятий, была выше, чем считающих, что она сократилась (-4,1%).

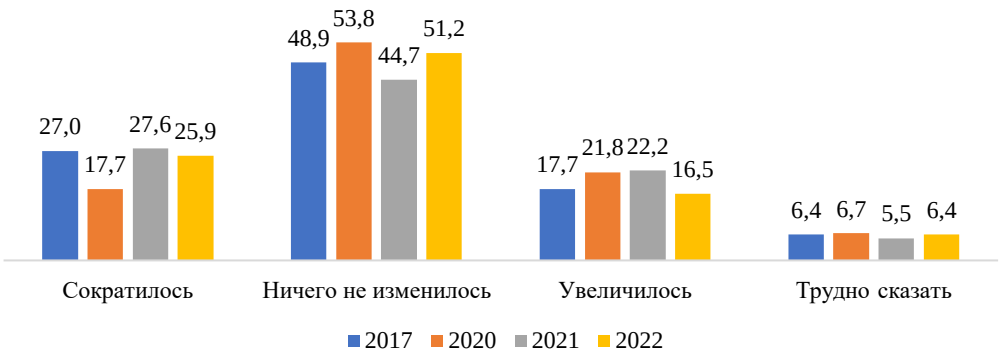

Рисунок 28 – Динамика оценок предпринимателями изменения общего количества контрольных мероприятий за последние 5 лет (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

При этом важно отметить, что, если соотношение доли уверенных в сокращении и увеличении числа плановых выездных проверок меняется в положительную сторону, показывая устойчивое снижение их числа (рисунок 29), то применительно к числу иных мероприятий по контролю (рейдов, контрольных мероприятий в рамках дистанционного мониторинга, административных расследований и т.д.), данное соотношение остается неизменным (рисунок 30).

Рисунок 29 – Динамика оценок предпринимателями изменения числа плановых выездных проверок за последние 5 лет (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

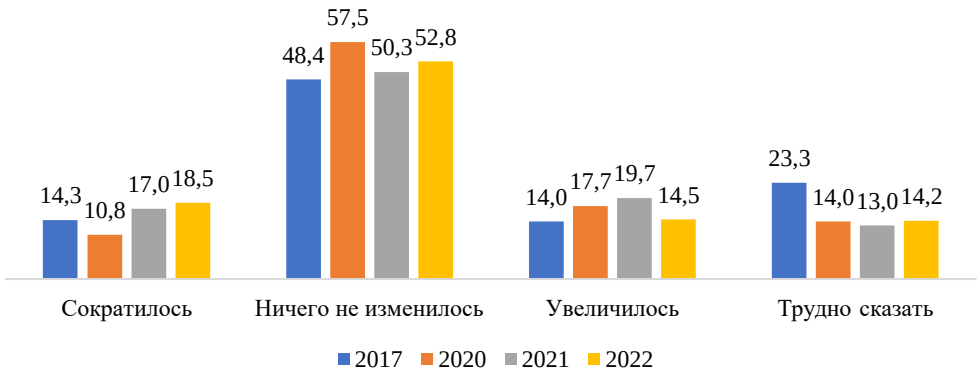

Рисунок 30 – Динамика оценок предпринимателями изменения числа иных мероприятий по контролю (рейдов, контрольных мероприятий в рамках дистанционного мониторинга, административных расследований и т.д.) за последние 5 лет (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Распределение оценок частных хозяйствующих субъектов о количестве контрольных проверок в зависимости от типа бизнеса показывает однозначность ситуации. Индивидуальные предприниматели или малый бизнес чаще соглашаются с тем, что за последние пять лет общее количество проверок постепенно снижается. Средний (крупный) бизнес не вполне в этом уверен. Среди респондентов, представляющих эту целевую аудиторию, больше уверенных в увеличении общего числа проверок – 34,5%, на сокращение обратили внимание только 13,1% (рисунок 31).

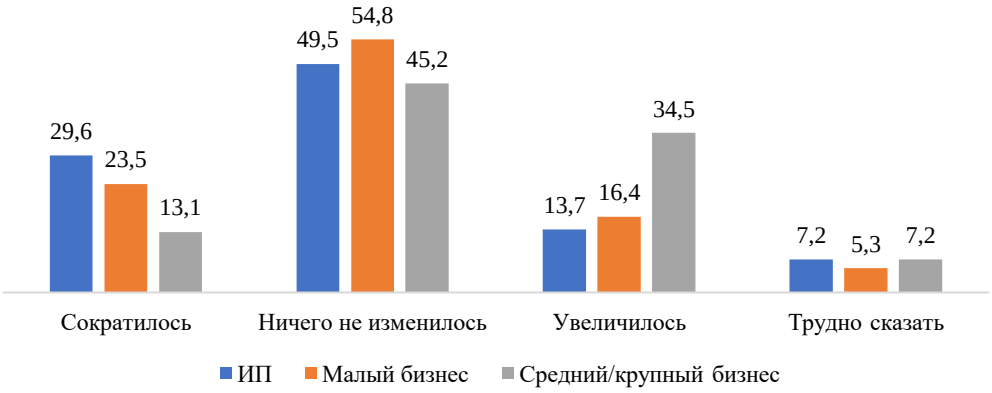

Рисунок 31 – Оценка предпринимателями изменения количества контрольных мероприятий за последние 5 лет в зависимости от типа бизнеса (в % по каждой выделенной категории опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Стоит отметить, что в выборке данная группа немногочисленна и представлена только 84 наблюдениями, что создает определенные трудности в распространении

результатов исследования этой группы на их генеральную совокупность. Тем не менее, у представителей крупных и средних компаний чаще прослеживается высокий уровень информированности о процессах взаимодействия с контрольно-надзорными органами.

При этом крупный и средний бизнес соглашается с тем, что количество плановых контрольных проверок все-таки снижается, а по отношению к другим контрольным мероприятиям, например, документарным (камеральным) проверкам, неплановым выездным проверкам, иным контрольным мероприятиям, ситуация оценивается такими респондентами скорее не в позитивном формате. Аналогичная зависимость отмечалась по результатам опроса в прошлом (2021) году, что говорит о том, что несмотря на снижение среднего количества проверок, в продолжительном временном интервале средние и крупные частные компании пока не видят для себя улучшения ситуации.

Обратимся к анализу результатов опроса, связанных с временными издержками. Информация, полученная социологическими методами, от частных хозяйствующих субъектов показывает, что за последние годы существенного изменения временных затрат предприятий во время проведения проверки не отмечается. Использование цифровых технологий при проведении проверок в общем масштабе всех проверок пока не оказывает значимого влияния на снижение затрат времени персонала. Текущий опрос (2022 г.) показал, что средние затраты времени на одну проверку предприятия составили 3,5 человеко-дня (у индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса по 3,3 человека-дня, у среднего/крупного бизнеса – 6,1 человеко-дней). В исследованиях 2020 и 2021 г. были зафиксированы несколько большие значения равные 5,4 и 5,6 человеко-дням, в 2017 г. – 4,3 человека-дня. Трудно сказать, демонстрируют ли текущие данные изменение тренда в сторону общего снижения временных затрат предприятий или это связано с погрешностью полученных данных от респондентов. Напомним, что данный вопрос вызывал некоторые сложности для опрашиваемых, с точки зрения необходимости самостоятельно рассчитать затраты времени персонала в человеко-днях. Кроме того, часть респондентов, по их мнению, затрачивала часы или даже минуты в течение одного дня на сопровождение проверочных мероприятий, а некоторые не имели затрат совсем. В этой связи, возможно, для учета всех особенностей и получения более объективной и точной информации необходимо скорректировать данный вопрос, сделать его не полностью открытым, а полуоткрытым (возможно, необходимо ввести позицию «не было затрат времени» и др.). Отсутствие ответа на поставленный открытый вопрос у 18,3% респондентов только усиливают выделенные опасения и требуют внимания к этому индикатору (рисунок 32).

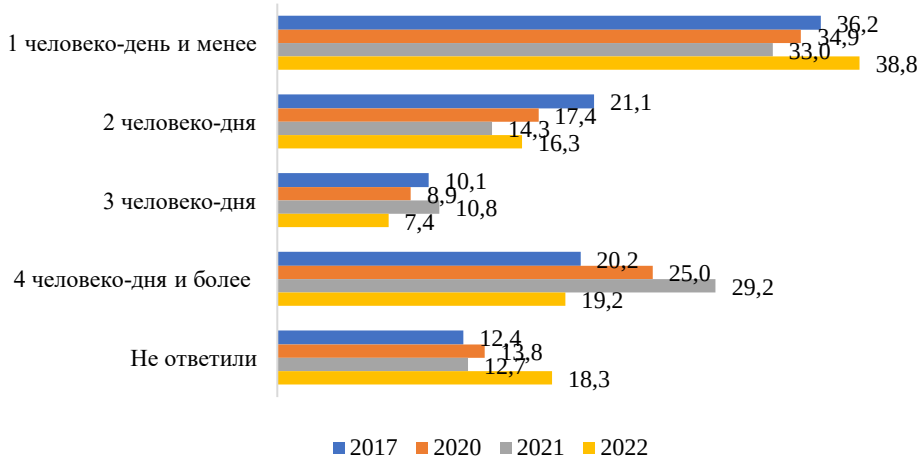

Рисунок 32 – Оценка затрат времени персонала предприятия во время данной проверки (в расчете на одну проверку в человеко-днях) (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Тем не менее, исходя из текущих данных, видно, что проверки стали не столь продолжительными и чаще ограничиваются затратами времени персонала предприятий в один день и менее.

Данные опроса показывают, что на предприятиях, которые проверялись с использованием цифровых технологий, фиксируется снижение временных издержек. Средние затраты времени персонала предприятия в формате дистанционной документарной проверки (в расчете на одну проверку), предусматривающей предоставление документов в орган государственного контроля (надзора) и необходимых пояснений, в том числе по электронной почте, через личный кабинет, по видеоконференцсвязи, составили 2,5 человеко-дня, при выездной проверке – 3,8.

Результаты опроса показывают, что режим работы предприятия при проведении проверки чаще всего не меняется. В текущем опросе об этом заявили 72,5% опрошенных, что на 8 п.п. больше, чем в прошлом году (рисунок 33). Тем не менее, если речь идет о значимом влиянии контрольных мероприятий на режим работы, то изменения в данных отсутствуют: 3,4% – указали, что проверка вызвала полностью прекращение работы, сорвались сделки, 18,0% – отметили сокращение режима работы. Аналогичные результаты были получены по итогам исследований 2020 и 2021 г.

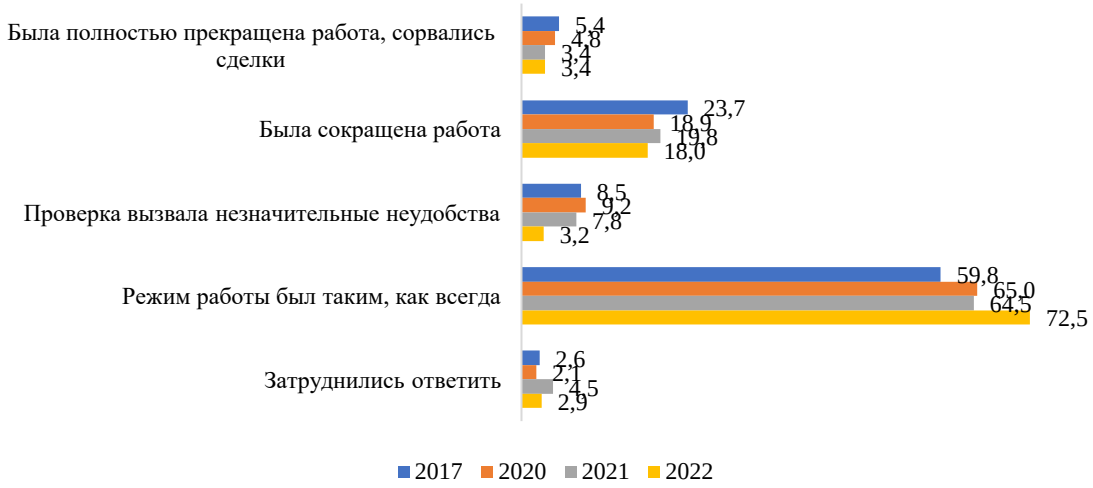

Рисунок 33 – Оценка изменения режима работы предприятия при проведении проверки (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Что касается материальных издержек (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.), возникающих при проведении проверок, то полученные данные мониторинга демонстрируют постепенное их снижение. В текущем опросе только 5,1% предпринимателей (их представителей) заявили о наличии значительных материальных затрат, что в 2 раза ниже, чем в 2017 и 2020 гг. (рисунок 34). Результатами ежегодного мониторинга отмечается, что с каждым годом увеличивается доля частных хозяйствующих субъектов, которые указывают на полное отсутствие материальных затрат при проведении проверок. Например, в 2022 г. доля таких ответов составила 54,3%, в 2021 г. – 44,5%, в 2020 г. – 43,6%, в 2017 г. – 39,8%.

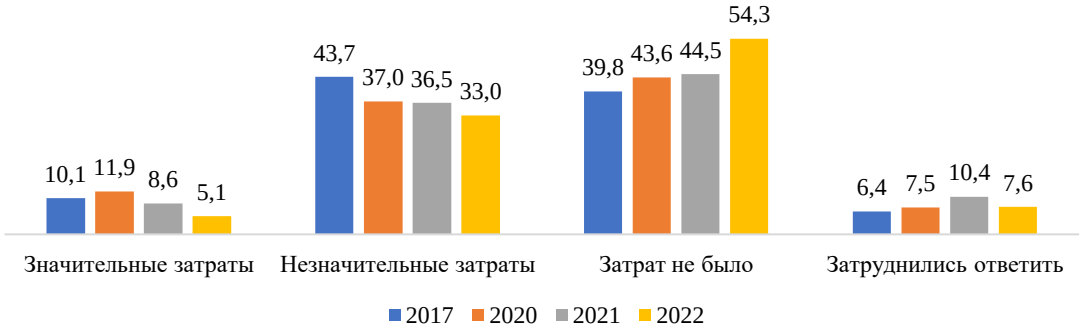

Рисунок 34 – Оценка материальных затрат предприятий, связанных с проведением проверок (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

Кроме того, можно отметить, что при проведении проверок в дистанционном формате с использованием цифровых технологий на отсутствие материальных затрат указали 61,4% таких компаний. Безусловно, при анализе этого направления необходимо учитывать, что использование дистанционных проверок неравномерно среди различных видов контрольных проверок, что вполне может вызывать искажение результата. Тем не менее в случае, например, надзора в сфере охраны труда, где в большей степени применялись цифровые технологии, различие в наличии материальных затрат прослеживается: при дистанционном формате отсутствие материальных затрат отметили 68,0% респондентов, при выездных проверках – 45,8%.

Средний размер материальных затрат в расчете на одну проверку также снизился и в 2021 г. составил 78,2 тыс. рублей. В 2021 г. это значение фиксировалось на уровне 152,8 тыс. рублей, в 2020 г. – 177,1 тыс. рублей. При этом чем крупнее предприятие, тем выше у него размер материальных затрат. Например, у индивидуальных предпринимателей – 47,8 тыс. рублей, малого бизнеса – 98,6 тыс. рублей, среднего (крупного) бизнеса – 125,0 тыс. рублей. Такая же тенденция отмечалась по результатам прошлых исследований.

С неформальными платежами (денежное вознаграждение или подарки) представителям органов государственного контроля при проведении проверки сталкивались порядка 6,5% частных хозяйствующих субъектов (рисунок 35). В среднем на неформальные платежи предприятия тратили 28,4 тыс. рублей (в расчете на одну проверку, по которой были такие выплаты). Доля неформальных платежей за последние 5 лет сократилась почти в 2 раза. Однако к полученным данным необходимо относиться с особой настороженностью, поскольку многие респонденты не желали разговаривать на подобные темы, опасаясь законодательного преследования.

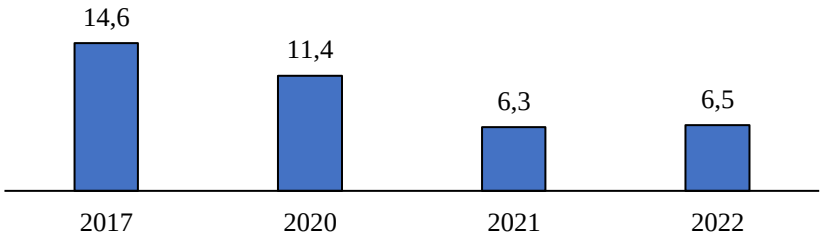

Рисунок 35 – Факты неформальных платежей (денежное вознаграждение или подарки) представителям органов государственного контроля при проведении проверки (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2017, 2020, 2021 и 2022 гг.

В целом можно констатировать, что существенного снижения основных издержек частных хозяйствующих субъектов при проведении государственного контроля не наблюдается. Тем не менее внедрение контрольных проверок в дистанционном формате приводит к уменьшению временных и материальных издержек предприятий, однако пока не столь широкое их распространение не оказывает значимого воздействия.

Количественные данные, полученные по итогам опроса, позволяют рассчитать средние затраты представителей частного бизнеса в расчете на одну проверку (в целом и по наиболее массовым видам КНД). При проведении такой оценки учитываются:

- стоимостная оценка средних трудозатрат, связанных с проведением проверки (для стоимостной оценки трудозатрат использованы данные Росстата о среднемесячной заработной плате в РФ за 2021 г. – 56545 тыс. руб.);

- стоимостная оценка средних материальных затрат, связанных с проведением проверки (для проведения оценки учитывается как частота значительных материальных затрат, так и средний их объем);

- стоимостная оценка неформальных платежей при проведении проверок (для проведения оценки учитывается как частота неформальных платежей, так и средний их объем).

Расчет и его результаты приведены в таблице 8.

Таблица 8 – Расчет средних издержек бизнеса на одну проверку (в текущих ценах)

Статья издержек	Издержки, тыс. руб.
Стоимостная оценка трудозатрат, всего	*9,4*
Санитарный, потребительский	8,1
В сфере охраны труда	11,0
Противопожарный	8,3
Материальные затраты, всего	*4,0*
Санитарный, потребительский	1,7
В сфере охраны труда	1,0
Противопожарный	2,3
Неформальные платежи, всего	*1,8*

Продолжение таблицы 8

Статья издержек	Издержки, тыс. руб.
Санитарный, потребительский	1,1
В сфере охраны труда	3,1
Противопожарный	1,8
Итого	*15,3*
Санитарный, потребительский	10,9
В сфере охраны труда	15,2
Противопожарный	12,4

Источник: рассчитано авторами исходя из статистических данных и результатов социологического опроса 2022 г.

Как следует из приведенной таблицы, средние административные издержки бизнеса на проведение одной проверки составили 15,3 тыс. руб. Около двух третей таких издержек приходится на трудозатраты персонала, связанные с взаимодействием с КНО, около 10% издержек связано с неформальными платежами. Издержки различаются по видам КНД: при проведении проверок в трудовой сфере издержки несколько выше (15,2 тыс. руб. на одну проверку), при проведении проверок в рамках противопожарного и санитарного надзора – несколько ниже (12,4 тыс. руб. и 10,9 тыс. руб. соответственно).

С учетом данных об общем количестве проведенных в отношении юрлиц и ИП проверок в 2021 г.[3] объем издержек бизнеса, связанных с взаимодействием с КНО, в годовом выражении составляет 14,88 млрд. руб. (в текущих ценах).

По сравнению с результатами опросов прошлых лет уровень административных издержек бизнеса в расчете на одну проверку значительно сократился. В постоянных ценах удельные издержки на проведение одной проверки по итогам опроса 2022 г. в 2 раза ниже, чем по итогам опроса 2021 г. и в 1,8 раз ниже, чем по итогам опроса 2017 г.[4]

По сравнению с уровнем издержек в 2020 г. (рассчитанных исходя из данных опроса, проведенного в 2021 г.) в текущих ценах издержки, связанные с взаимодействием с КНО снизились незначительно (с 14,99 до 14,88 млрд. руб.), поскольку снижение удельных издержек на одну проверку было компенсировано существенным ростом общего числа проверок по мере снятия коронавирусных ограничений (если в 2020 г. общее число проверок составило 534192 единиц, то в 2021 г. уже 975373 единиц, что на 82,6% больше. Однако в постоянных ценах снижение общих издержек на взаимодействие с КНО заметно: оно оценивается в 8,5% к уровню 2020 г.

[3] В соответствии с данными, опубликованными в ГАС «Управление»: URL: https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824 (дата обращения: 17.05.2022).

[4] Для расчета издержек бизнеса в постоянных ценах 2016 г. использовались данные Росстата об индексах потребительских цен за соответствующие периоды.

Еще заметнее снижение издержек бизнеса, связанных с взаимодействием с КНО, по сравнению с базовым уровнем, полученным по итогам опроса 2017 г. и характеризующим уровень издержек в 2016 г. Так, за 5 лет общие издержки бизнеса, связанные с проведением проверок контролирующими органами, сократились в 3,08 раза (с 35,13 до 11,39 млрд. руб. в ценах 2016 г.).

Снижение издержек бизнеса, связанных с взаимодействием с КНО, при отсутствии значимых изменений в результативности КНД свидетельствует о росте эффективности КНД с позиции частного бизнеса.

В целом оценка качества КНД с позиции частного бизнеса в 2022 г. показывает, что при улучшении одних параметров (в частности, показателей, отражающих обоснованность и эффективность КНД государства), значимый прогресс по параметру результативности КНД не зафиксирован.

4 Оценка уровня регулятивной нагрузки в целом и отдельных ее компонентов с позиции частного бизнеса

Соблюдение хозяйствующими субъектами всех установленных в законодательстве обязательных требований сопряжено с финансовыми затратами и административными издержками различного рода. При этом избыточная регулятивная нагрузка может негативно отражаться на деятельности предприятий, приводить к сокращению предпринимательской активности, к потере доверия бизнеса государственным институтам. Этими аргументами обусловлено внимание к изменениям уровня регулятивной нагрузки на бизнес в текущем исследовании.

В рамках исследования выявлялись оценки регулятивной нагрузки на предприятия с точки зрения самих предпринимателей (представителей предпринимателей). Требовалось оценить как общую долю от выручки предприятия на соблюдение всех установленных ОТ по всем видам контроля (надзора), включая налоги и сборы, так и отдельно расходы только на уплату налогов и сборов. Таким образом, результаты позволяют оценить:

- уровень регулятивной нагрузки на частный бизнес в целом;

- прямые финансовые издержки, связанные с уплатой налогов, сборов, страховых взносов и подобных обязательных платежей;

- административную нагрузку, связанную как с содержательным исполнением регулятивных требований, так и с административными издержками, которые бизнес несет в связи с взаимодействием с государственными органами (отчетная нагрузка, взаимодействие с КНО и т.д.).

Методология оценки регулятивной нагрузки на бизнес была разработана и апробирована авторами в 2021 г. [1].

Следует отметить, что не все респонденты смогли предоставить подобную информацию, как в связи с ее конфиденциальностью (по их мнению), так и в связи с необходимостью расчетов требуемого в вопросе значения, а также недостатком информации по этому вопросу. Полученные оценки носят ориентировочный характер в силу их субъективности и специфики самого вопроса.

По данным опроса 2022 г., общая регулятивная нагрузка на бизнес – средние расходы предприятий на соблюдение всех установленных обязательных требований, включая налоговые платежи, составляет 26,1% от выручки предприятий (по ответам 875 респондентов). Расходы предприятий только по уплате налогов и сборов (включая социальные взносы) составили в среднем 18,2% от выручки предприятий. Соответственно, 7,9% от выручки предприятия – это средние расходы содержательного и информационного плана, связанные непосредственно с исполнение обязательных требований законодательства, являющихся предметом государственного контроля (административная нагрузка).

Отмечаются некоторые различия в оценках уровня регулятивной нагрузки по типам бизнеса (таблица 9).

Таблица 9 – Регулятивная нагрузка на частный бизнес по типам бизнеса (в % от выручки предприятий)

Тип бизнеса	Общий уровень регулятивной нагрузки	Прямые финансовые издержки	Административная нагрузка
ИП	25,4	17,4	8,0
Организации малого бизнеса	26,7	19,2	7,5
Организации крупного и среднего бизнеса	28,3	19,3	9,0
В целом по РФ	26,1	18,2	7,9

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного авторами в 2022 г.

Так, наименьший уровень регулятивной нагрузки отмечают индивидуальные предприниматели. По их оценкам, общий уровень регулятивной нагрузки составляет 25,4% от выручки предприятия, в том числе 17,4% приходится на прямые финансовые издержки (налоги, пошлины, страховые взносы), а 8,0% – на административную нагрузку.

Несколько выше оценивают уровень регулятивной нагрузки представители организаций малого бизнеса. Общий уровень их нагрузки составляет 26,7%, в том числе, 19,2% приходится на прямые финансовые издержки, а 7,5% – на административную нагрузку.

Самые высокие оценки уровня регулятивной нагрузки у организаций крупного и среднего бизнеса: общая регулятивная нагрузка на такие организации, по оценкам их представителей, составляет 28,3%, в том числе на прямые финансовые издержки приходится 19,3% от выручки, а на административную нагрузку – 9,0%.

По сравнению с результатами опроса 2021 г. уровень регулятивной нагрузки изменился незначительно. Так, общая регулятивная нагрузка на частный бизнес, по оценкам опрошенных, сократилась на 0,9 п.п. от выручки предприятий, при этом основным источником сокращения стали прямые финансовые издержки (налоги, социальные взносы, государственные пошлины): их уровень сократился на 1 п.п. от выручки. При этом собственно административная нагрузка практически не изменилась (изменение в оценках составило 0,1 п.п.).

Изменения в оценках уровня регулятивной нагрузки неравномерны по видам бизнеса. Так, по оценкам индивидуальных предпринимателей, общая нагрузка не изменилась: некоторое снижение прямых финансовых издержек было компенсировано ростом затрат на содержательное исполнение ОТ. Представители организаций в целом отмечают снижение общей регулятивной нагрузки, но при этом если для организаций малого бизнеса снижение отмечается по всем ее компонентам, то представители организаций крупного и среднего бизнеса отмечают рост административной нагрузки на бизнес при снижении прямых финансовых издержек (рисунок 36).

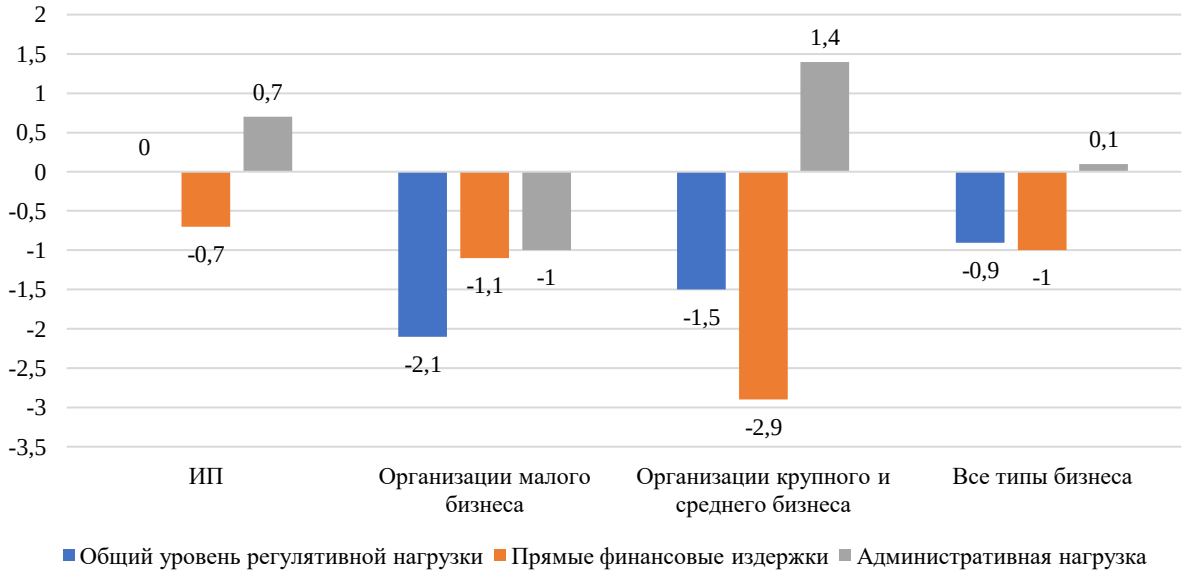

Рисунок 36 – Изменение оценок регулятивной нагрузки и ее компонентов в 2022 г. по сравнению с 2021 г. (п.п.)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных авторами в 2021 и 2022 гг.

Результаты исследования показывают, что основные резервы дальнейшего снижения регулятивной нагрузки связаны с оптимизацией отчетной нагрузки на бизнес и дальнейшим анализом и отменой тех обязательных требований, которые не оказывают существенного влияния на защиту ОЗЦ, однако при этом сопряжены с существенными административными издержками. При этом в текущих условиях внешних ограничений такая оптимизация должна касаться не только субъектов малого предпринимательства, но и организаций крупного и среднего бизнеса.

Проведение такой оптимизации требует реальной оценки влияния конкретных обязательных требований как на обеспечение защищенности ОЗЦ (оценки наличия/отсутствия рисков при нарушении ОТ), так и на уровень издержек бизнеса. До настоящего времени возможность такой оценки в рамках единого реестра видов КНД и единого реестра ОТ не реализована, что требует доработки как действующей нормативной правовой базы, регламентирующей ведение указанных реестров, так и проведения анализа и оценки последствий применения конкретных ОТ на практике (как на основе обобщения правоприменительной практики, так и на основе проведения более детальных исследований, направленных на оценку уровня административной нагрузки, обусловленной исполнением конкретного требования).

Заключение

Реформы государственного регулирования и контроля являются ключевыми направлениями совершенствования государственного управления последних лет. В условиях внешнего санкционного давления обеспечение результативности и эффективности этих реформ особенно значимо для российского бизнеса, риски которого существенно увеличились. В этой связи задача регулярного мониторинга и оценки качества КНД и регулятивной нагрузки на бизнес представляется особенно актуальной.

Целью исследования является проведение оценки качества контрольно-надзорной деятельности государства и уровня регулятивной нагрузки с позиции частного бизнеса.

Основным источником эмпирических данных для проведения исследования стал репрезентативный социологический опрос представителей частных хозяйствующих субъектов, проведенный в 28 российских регионах. Общий объем выборки составил 1000 респондентов, структура выборки в целом соответствует структуре зарегистрированных частных предприятий и ИП.

Помимо социологических данных при проведении исследования использовались статистические данные Росстата и административные данные, опубликованные на портале ГАС «Управление».

Результаты исследования показывают, что в целом обоснованность КНД государства и ее эффективность с позиции бизнеса возросли. В частности, отмечается рост доверия представителей частного бизнеса органам государственного контроля (в 2022 г. уровень доверия достиг 66,8%), высокий уровень оценки профессионализма и компетентности инспекторов КНО, а также законности, беспристрастности и справедливости их действий во время проведения проверок. Сопоставление полученных результатов с итогами исследований прошлых лет свидетельствует о снижении частоты неформальных платежей при проведении проверок.

По сравнению с предыдущими опросами отмечается тенденция роста оценок адекватности и исполнимости требований государственного регулирования, являющихся предметом проверок в рамках КНД. Так, 62,8% респондентов отметили, что установленные обязательные требования адекватны рискам причинения вреда ОЗЦ; 61,5% опрошенных отметили, что исполнения установленных требований в целом несложно.

Значительные улучшения отмечаются и в части снижения административных издержек, связанных с взаимодействием с КНО при проведении проверок. В постоянных ценах удельные издержки на проведение одной проверки по итогам опроса 2022 г. оказались в 2 раза ниже, чем по итогам опроса 2021 г. и в 1,8 раз ниже, чем по итогам опроса 2017 г. За 5 лет административные издержки бизнеса, связанные с проведением проверок контролирующими органами, сократились в 3,08 раза (с 35,13 до 11,39 млрд. руб. в ценах 2016 г.).

При этом итоги социологического опроса позволяют выявить и некоторые негативные тенденции в сфере КНД, препятствующие достижению ее конечных результатов.

Так, большинство опрошенных представителей частных хозяйствующих субъектов не отмечают положительного влияния КНД на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ.

Снижается и доля респондентов, указывающих, что по итогам проверок улучшились те или иные параметры безопасности деятельности их предприятий.

Несмотря на снижение частоты выявляемых нарушений снижается доля опрошенных, которым удалось устранить выявленные нарушения полностью.

При этом не всегда полностью устраняют нарушения ОТ даже те хозяйствующие субъекты, в деятельности которых выявлены грубые нарушения, связанные с угрозой причинения вреда.

В ходе опроса выявлено, что КНО достаточно широко используют предостережения и предупреждения о недопустимости нарушений без назначения административных

штрафов: такие действия были применены в 52,5% случаев выявления нарушений по итогам проверок.

Однако применение данной меры не всегда коррелирует с тяжестью и потенциальной опасностью нарушений: выявлены как случаи применения мер предупредительного характера в отношении грубых нарушений, так и применение штрафов в отношении нарушений, не представляющих угрозу причинения вреда ОЗЦ.

В целом результаты опроса свидетельствуют о недостаточной результативности КНД государства с точки зрения обеспечения защиты ОЗЦ от рисков причинения вреда. Менее трети опрошенных представителей бизнеса отмечают влияние КНО на уровень такой защиты.

Полученная по итогам социологического опроса оценка уровня регулятивной нагрузки на бизнес и ее компонентов свидетельствует об отсутствии значимых изменений по сравнению с исследованием 2021 г. При этом респонденты крайне редко отмечают снижение как общей регулятивной нагрузки, так и отдельных ее компонентов.

Результаты исследования свидетельствуют о необходимости дальнейшего повышения ориентации деятельности КНО на достижение конечных результатов по минимизации рисков причинения вреда ОЗЦ, а также об актуальности принятия дальнейших мер по снижению регулятивной нагрузки.

С учетом ее структуры основными резервами решения последней задачи являются издержки бизнеса в сфере отчетности, а также оптимизация нагрузки, связанной с содержательным исполнением установленных ОТ. Для этого необходимо проведение оценки как влияния тех или иных ОТ на уровень рисков причинения вреда ОЗЦ, так издержек бизнеса, связанных с исполнением установленных мер регулирования. Проведение такой оценки представляется возможным в рамках дальнейшего развития и поддержки Единого реестра обязательных требований.

Новизна полученных результатов обусловлена сбором и обработкой эмпирических данных об оценках представителями частного бизнеса результативности и эффективности государственного контроля и регулятивной нагрузки в условиях внешних экономических ограничений, введенных в отношении Российской Федерации.

Результаты исследования могут быть использованы для мониторинга реализации реформ государственного регулирования и контроля в России, а также для выработки предложений по минимизации регулятивной нагрузки на частный бизнес в текущих экономических условиях.

С учетом предпринимаемых Правительством Российской Федерации усилий по дальнейшей оптимизации состава ОТ представляется целесообразным продолжить

практику мониторинга оценки качества КНД государства и уровня регулятивной нагрузки с позиции бизнеса в среднесрочной перспективе.

Благодарность

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2022 год по научному направлению «Государственное управление и государственная служба. Реформа государственного управления на основе развития проектного и процессного подходов».

Список литературы

1. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что получилось с позиции бизнеса? // ЭКО. - 2021. - № 7. - С. 151-170. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-7-151-170.

2. Алехнович А.О., Анучин Л.Л. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2021. - № 1. - С. 7-29.

3. Артеменко Е.А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2021. - № 1. - С. 30-55.

4. Майоров В.И., Денисенко В.В. «Регуляторная гильотина» и безопасность дорожного движения: противоречия дерегулирования // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2021. – № 3(53). – С. 6-11.

5. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. - 2021. - № 2. - С. 105-117.

6. Кнутов А.В., Чаплинский А.В. К вопросу о качестве «регуляторной гильотины» (на примере лицензионных требований) // Российский юридический журнал. – 2021. – №3(138). – С. 150-162.

7. Княгинина Н.В., Янкевич С.В., Тихонов Е.О. Использование принципов «регуляторной гильотины» и методов вычислительного права для анализа требований к качеству высшего образования // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2022. - № 1. - С. 78-100.

8. Летуновский, В.В., Агеев А.А. Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. – 2021. – № 1. – С. 34-42.

9. Шелищ П.Б. Слово в защиту прав потребителя // Контроль качества продукции. – 2021. – № 10. – С. 48-54.

10. Андреечев И.С. Реализация «регуляторной гильотины» на региональном и муниципальном уровнях // Мониторинг правоприменения. – 2021. – № 4(41). – С. 21-30.

11. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан – М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2021. – 328 с.

12. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность – М.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2021. – 282 с.

13. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 174 с.

14. Добролюбова, Е. И. Качество государственного контроля и регулирования с позиции граждан и бизнеса: основные тенденции // Государственная служба. – 2022. – Т. 24. – № 1(135). – С. 29-38.

15. Данные ВЦИОМ. URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/reitingi-doverija-politikam-ocenki-raboty-prezidenta-i-pravitelstva-podderzhka-politicheskikh-partii-20220408 (дата обращения: 08.04.2022).