

---

# Контрольно-надзорная деятельность

## ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ БИЗНЕСА

### Елена ДОБРЮЛЮБОВА

Ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. экон. наук. E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

### Владимир ЮЖАКОВ

Директор Центра технологий государственного управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, д-р филос. наук. E-mail: ztgu-ipei@rane.ru

### Андрей ПОКИДА

Директор Научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. социол. наук. E-mail: pokida@ranepa.ru

### Наталья ЗЫБУНОВСКАЯ

Научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: nzyb@ranepa.ru

*В статье представлены итоги репрезентативного социологического опроса хозяйствующих субъектов по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, проведенного в 2016 г. на старте реформы государственного контроля (надзора). Показано, что в большинстве случаев действия контрольно-надзорных органов не приводят к повышению безопасности и качества производимой продукции, безопасности производственных процессов; при этом контрольно-надзорная деятельность сопряжена со значительными издержками как для бизнеса, так и для государства.*

*Результаты исследования подтверждают необходимость серьезного реформирования контрольно-надзорной деятельности — прежде всего с целью усиления ориентации деятельности органов контроля (надзора) на предупреждение рисков причинения вреда, минимизацию последствий в случаях, когда такой вред был причинен, и на обеспечение возмещения причиненного вреда.*

**Ключевые слова:** государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, хозяйствующие субъекты, социологический опрос.

Повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности является важным приоритетом государственной политики как в России, так и во многих зарубежных странах. Реформы, направленные на оптимизацию вмешательства органов государственного контроля в экономическую деятельность, повышение уровня защищенности жизни, здоровья, имущества граждан, окружающей среды и иных общественно значимых ценностей, а также на оптимизацию государственных расходов, связанных с осуществлением контрольных функций, проводятся как в странах ОЭСР (например, в Великобритании,

США, Италии, Нидерландах, Литве), так во многих странах Центральной и Восточной Европы (в последнее время особенно активно — в Балканских государствах), а также в странах СНГ (Казахстане, Армении, Киргизии, Белоруссии и др.).

В России с 2016 г. реализуется приоритетная программа «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Целевыми показателями реализации программы являются: снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям (жизнь и здоровье человека) на 50%, снижение уровня материального ущерба по контролируе-

---

<sup>1</sup> Утверждена 21 декабря 2016 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, реализуется до 2025 г.

мым видам риска на 30%, ослабление административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, на 50% и рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций в два раза.

Успешность реформирования контрольно-надзорной деятельности в значительной степени зависит от внедрения системы планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности предпринимаемых усилий – от того, как они влияют на результативность и эффективность реформируемой контрольно-надзорной деятельности. В рамках данной системы критически важно сбалансировать результаты, значимые для разных целевых групп (потенциальных бенефициаров) реформы – граждан, хозяйствующих субъектов и государства.

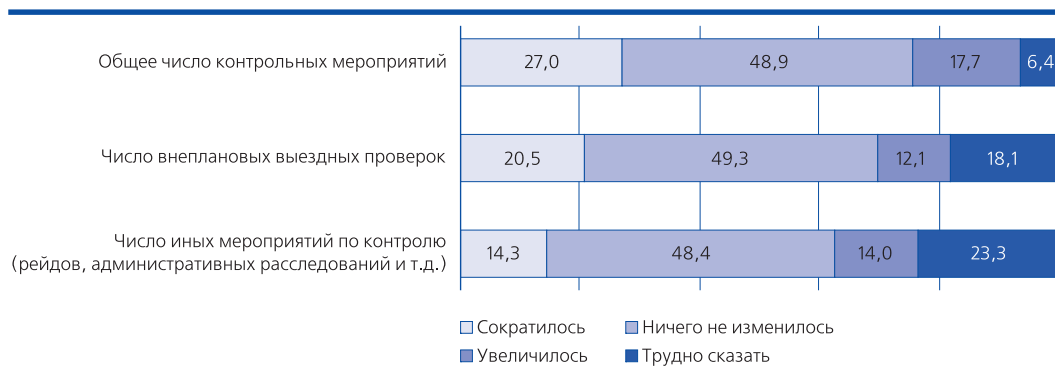
Необходима комплексная оценка результативности государственного контроля (надзора) – и как инструмент диагностики текущей ситуации, и как последующий инструмент мониторинга реализации реформы. Важным компонентом такой оценки является оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов как с точки зрения уровня административной нагрузки на бизнес, так и с точки зрения влияния контрольно-надзорной деятельности на соз-

даваемые бизнесом риски – безопасность и качество продукции и безопасность производственных процессов.

С целью выявления такой оценки самим бизнесом в 2016 г. РАНХиГС был проведен репрезентативный социологический опрос хозяйствующих субъектов по теме «Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов». Опрос был проведен в 28 субъектах РФ. Выборка опроса составила 1000 частных организаций и индивидуальных предпринимателей, занятых различными видами экономической деятельности. 45,7% респондентов опроса были индивидуальными предпринимателями, 48,9% – представителями малых предприятий, остальными респондентами опроса стали представители среднего и крупного бизнеса.

По итогам опроса была выявлена тенденция к некоторому снижению интенсивности контрольно-надзорной деятельности (КНД). Так, если в 2015 г. в отношении каждого респондента в год проводилось в среднем 2,8 проверки (2,1 проверки без учета проверок налоговых органов), то в 2016 г. среднее количество проверок составило 2,5 ед. (1,9 ед. без учета проверок налоговых органов), что отражает влияние моратория на проведение плановых проверок малого бизнеса, введенного с 2016 г. В то же время если в целом бизнес

**Рис. 1. Оценка изменения количества (интенсивности) контрольно-надзорных мероприятий за последние пять лет, в % от числа респондентов**



отметил сокращение общего числа контрольных мероприятий и внеплановых проверок, то число иных мероприятий, связанных с КНД (например, административных расследований, рейдов), заметно не изменилось. (См. рис. 1.)

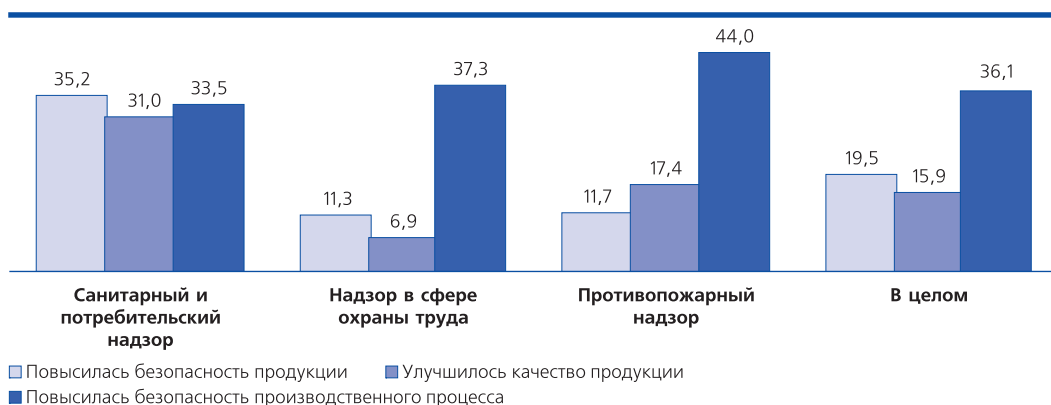
Чаще всего деятельность хозяйствующих субъектов становится предметом противопожарного надзора (65,8% респондентов сталкивались с данным видом КНД), налогового контроля (61,5%), надзора в сфере охраны труда (42,5%) и санитарного надзора, контроля в сфере потребительского рынка (41,3%).

Самая общая оценка опрошенными КНД оказалась следующей: 48,3% респондентов отметили, что контрольно-надзорные мероприятия в целом не оказывают влияния на безопасность производства, качество и безопасность продукции, создаваемые ими риски причинения вреда; 34,6% указали, что контрольно-надзорная деятельность оказывает скорее положительное влияние, а 11,2% респондентов нашли влияние контрольно-надзорных мероприятий скорее отрицательным — прежде всего в связи с наличием административных издержек.

Оценка влияния конкретного контрольного мероприятия (влияния последней проверки) на деятельность хозяйствующего субъекта оказалась более сдержанной. Так, по итогам последней проверки<sup>2</sup>, по мнению респондентов, повысилась безопасность продукции для потребителей в 19,5% случаев (в 78,9% осталась без изменений). Положительное влияние последней проверки на качество продукции отметили 15,9% респондентов (отсутствие изменений — 82,8%). На повышение безопасности производственного процесса указали 36,1% респондентов, тогда как в 61,7% случаев проверки не приводили к такому эффекту. Чаще других на положительное влияние последней проверки на качество и безопасность продукции респонденты указывали при оценке санитарного и потребительского надзора; наибольшее влияние на безопасность производственных процессов, по мнению хозяйствующих субъектов, оказывает противопожарный надзор. (См. рис. 2.)

В целом по результатам опроса в большинстве случаев проверки не оказывали какого-либо влияния на безопасность и качество продукции и безопасность производственных

**Рис. 2. Влияние последней проверки на деятельность хозяйствующих субъектов, в % от числа респондентов**



<sup>2</sup> Для оценки влияния конкретных видов контроля респонденты выбирали один вид. Наиболее распространенными видами контроля, оцененными респондентами, стали: противопожарный надзор (32,5% респондентов), санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (28,1%) и надзор в сфере охраны труда (20,4%).

процессов. Хотя в теории многие хозяйствующие субъекты согласны, что те или иные виды контрольно-надзорной деятельности призваны снизить риски причинения вреда (так, 47,6% респондентов отметили, что оцениваемый вид контроля направлен на снижение рисков причинения вреда жизни и здоровью граждан, 36,7% респондентов указали на положительное влияние контроля на снижение риска причинения ущерба имуществу граждан и организаций), на практике после проведения проверки чаще всего ничего не меняется. Таким образом, итоги опроса свидетельствуют о низкой результативности контрольно-надзорной деятельности с точки зрения влияния проверок на защиту охраняемых законом ценностей, обеспечение безопасности и качества продукции для потребителей и безопасности производственных процессов.

Недостаточное влияние контрольно-надзорной деятельности на защиту охраняемых законом ценностей связано, в том числе, и с предметом контроля, содержанием обязательных требований. Так, 29% опрошенных считают, что установленные КНД обязательные требования являются избыточными — их выполнение не приводит к снижению рисков причинения вреда, но приводит к возникновению избыточных расходов. 56,9% опрошенных находят установленные законодательством требования необходимыми и достаточными; и лишь 2,5% указывают на недостаточную регламентацию требований в законодательстве.

По итогам последней проверки те или иные нарушения были выявлены у 56% респондентов, но только 7,3% опрошенных указали, что как минимум часть таких нарушений потенциально представляет угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры. В 48,7% случаев были выявлены нарушения, которые, по мнению респондентов, не представляют каких-либо угроз. 87,3% респондентов в той или иной степени были согласны с результатами проведенной проверки. Из числа несогласных (10,3% респондентов)

лишь 18,9% пытались оспорить результаты проверки, что привело к существенным затратам, связанным с обжалованием (в среднем 126,9 тыс. руб.).

Осуществление КНД приводит к дополнительным административным издержкам бизнеса. В среднем трудозатраты, связанные с одной проверкой, составляют 4,3 человеко-дня (10,75 человеко-дня в год с учетом среднего количества проверок — 2,5). При этом 5,4% опрошенных отметили, что проведение проверки повлекло за собой полное прекращение работы, срыв сделок; 23,7% респондентов указали на сокращение работы из-за проведения проверки.

Материальные издержки, так или иначе связанные с КНД, распределены неравномерно. Так, 11,8% опрошенных хозяйствующих субъектов предпринимают специальные усилия (несут отдельные затраты) по доступу к обязательным требованиям (под специальными усилиями понимаются расходы, в том числе на наем сотрудников, в обязанности которых входит отслеживание состава и изменений обязательных требований, подписку на платные базы данных правовой информации, закупку консультационных услуг). Средний размер таких расходов составляет 123,3 тыс. руб. в год. 10,1% респондентов производили значительные материальные затраты на проведение проверок (в среднем 94,6 тыс. руб.). 14,6% опрошенных хозяйствующих субъектов уплачивали неформальные платежи (подарки, взятки) в связи с проведением проверок — их средняя сумма составила 27,6 тыс. руб.

Таким образом, можно констатировать существенный объем административных издержек бизнеса, вызываемых контрольно-надзорной деятельностью, а также высокую частоту неформальных платежей, предпринимаемых в связи с осуществлением государственного контроля (надзора).

Следует также отметить, что административные издержки на осуществление государственного контроля (надзора) несет не только бизнес, но и государство. Так, по статданным,

только по 15 федеральным органам госконтроля расходы на проведение КНД в 2016 г. составили 92,8 млрд. руб., или 56,4 тыс. руб. в среднем на одну проверку. С учетом общего числа федеральных контрольно-надзорных органов (43), органов регионального и муниципального контроля реальный уровень издержек на осуществление КНД значительно превышает эти величины.

В целом проведенное исследование показывает, что при существенном уровне издержек как для государства, так и для бизнеса КНД не достигает своей основной цели – значимого снижения рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. Необходима переориентация деятельности органов государ-

ственного контроля (надзора) – переход от выявления максимального числа нарушений к выявлению и обеспечению устранения тех из них, которые представляют собой реальные риски с точки зрения безопасности продукции и производственных процессов.

Начатая в России в 2016 г. реформа КНД ориентирована на достижение указанной цели, однако без регулярной оценки влияния реформы на деятельность хозяйствующих субъектов риски неудачи возрастают. В связи с этим рекомендуется внедрить практику регулярного мониторинга хода реализации реформы, включающего, в том числе, оценку результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиций бизнеса. ■