

КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2011–2014 гг.

Плаксин С.М., Семенов С.В.*

Аннотация

Целью данной работы является выявление и анализ основных тенденций развития сферы государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации в 2011–2014 гг. Информационной базой для анализа послужили расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов», а также результаты опроса предприятий среднего и малого бизнеса, проведенные по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

По результатам анализа делаются выводы о том, что подавляющая часть проверочных мероприятий проводится федеральными контрольными органами, хотя их доля постепенно снижается; наблюдается концентрация объемов контрольной деятельности в 7–8 крупнейших федеральных контрольных органах и 12–13 регионах. Само по себе количество проверок не является фактором, существенно влияющим на административное давление в отношении предпринимателей, поскольку охват подконтрольных субъектов проверками, количество проводимых проверок и их продолжительность невелики. Несмотря на значительное сокращение численности сотрудников контрольных органов и рост финансирования, уровень финансового обеспечения работы контрольных органов остается недостаточным. Государственный контроль не ориентирован на выявление случаев угрозы или фактов причинения вреда в связи с нарушением обязательных требований, а во многом начинает играть фискальную функцию пополнения бюджетов за счет наложения штрафов. На основании полученных выводов обосновывается, что для обеспечения должного уровня защиты общества инструментами государственного контроля необходимо изменение технологии контрольно-надзорной деятельности, предусматривающей переход от тотального контроля к риск-ориентированной технологии.

Результаты работы могут быть использованы для разработки предложений по совершенствованию регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный контроль; количество проверок; административное давление; угроза причинения вреда; риск-ориентированный подход; ресурсное обеспечение органов контроля.

* Плаксин Сергей Михайлович – кандидат экономических наук, заместитель директора по экспертно-аналитической работе НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: splaksin@hse.ru

Семенов Сергей Викторович – кандидат медицинских наук, доцент, эксперт Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000 Москва, Мясницкая ул., д. 20. E-mail: sv.s.gav@yandex.ru

Введение

Контрольно-надзорная деятельность государственных и муниципальных органов и реформирование государственного регулирования в данной сфере относятся к одной из наиболее активно обсуждаемых тем, как среди экспертного сообщества, так и среди представителей бизнеса и контрольно-надзорных органов¹. Отчасти повышенное внимание к этой теме в последние один-два года вызвано поручениями Президента Российской Федерации о реформировании регулирования в сфере государственного контроля и надзора, переходе на риск-ориентированный подход и разработке нового базового федерального закона в данной сфере. Между тем интенсивная практическая работа почти не сопровождается научными и специализированными публикациями в данной сфере.

Работы по проблематике контрольно-надзорной сферы могут быть условно разделены на два больших блока. Во-первых, это публикации, относящиеся к правовой науке, посвященные дискуссии относительно определений понятий «контроль» и «надзор», определению соотношений между данными понятиями. Указанные вопросы рассмотрены в публикациях М. Баранова (2011), Д.М. Овсянко (2002), А.П. Гуляева (2000), М.С. Шалумова (1999), В.И. Баскова и Б.В. Коробейникова (2001), А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого и Ю.М. Козлова (2001), Б.Н. Габричадзе и А.Г. Чернявского (2001), Е.А. Кочерина и Н.Н. Полуденного (2003); А.А. Кармолицкого (2014), Н.В. Субанова (2012) и др. При этом авторы демонстрируют весь спектр мнений. Как показывают С.В. Семенов и А.В. Чаплинский (2014), различия между позициями «сводятся к тому, что “контроль” и “надзор” определяются и как понятия, используемые для обозначения самостоятельных видов деятельности, и как синонимы, и как соотношение целого (контроль) и частного (надзор)».

Количество публикаций, относящихся к проблематике государственного управления и посвященных непосредственно вопросам регулирования контрольно-надзорной деятельности, значительно меньше. Прежде всего следует отметить статью С.В. Семенова и А.В. Чаплинского (2014), в которой изложены предложения по изменению системы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, в частности, предлагается в рамках упорядочивания контрольных полномочий комплексное регулирование надзорной и разрешительной деятельности государственных (муниципальных) органов власти. Статья А.В. Кнутова (2015) посвящена чрезвычайно актуальной проблеме доступности, непротиворечивости, систематизированности, актуальности обязательных требований, предъявляемых к подконтрольным субъектам со стороны контрольно-надзорных органов. К сожалению, пока в рамках практической работы государственных органов разработка данной проблемы происходит в основном в таких ее аспектах, как формы, методы и процедуры проведения контрольно-надзорных мероприятий. Среди публикаций, посвященных частным вопросам, например, досудебному обжалованию решений органов контроля можно отметить, например работы С.М. Зырянова и В.Н. Южакова (2014); вопрос привлечения к ответственности контрольных органов поставлен в статье И.Ю. Синдеевой (2014).

К числу наиболее значимых публикаций, предполагающих скорее практический (а не научный) взгляд на вопросы организации системы государственного и муниципального контроля и проблемы регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, можно отнести серию аналитических докладов «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации», ежегодно выпускаемых Институтом государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ с 2010 г. совместно с РСПП и Минэкономразвития России. Каждый из докладов касается наиболее актуальных вопросов регулирования контрольно-надзорной деятельности. В частности, доклад 2015 г. почти полностью посвящен анализу практики внедрения риск-ориентированного подхода в систему государственного контроля в России.

Настоящая статья продолжает серию работ Института государственного и муниципального управления, но содержит анализ не проблем нормативно-правового регулирования сферы, а количественных данных, характеризующих систему государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации. Впервые подробно проанализированы результаты и характеристики работы контрольно-надзорных органов за весь четырехлетний период статистического наблюдения. Использование статистики за среднесрочный период впервые позволяет на основании количественных данных сформулировать общие тенденции развития и характеристики, присущие системе контрольно-надзорных органов Российской Федерации.

В частности, анализ отдельных результатов деятельности контрольно-надзорных органов Российской Федерации в 2011–2014 гг. и основных тенденций изменения системы работы органов контроля и надзора, проведенный с использованием количественных данных, позволяет продемонстрировать то, как за указанный период менялись масштабы контрольно-надзорной деятельности, ощущалась предпринимателями степень административного давления, связанного с контрольно-надзорной деятельностью, насколько государственный контроль ориентирован на достижение, выявление и пресечение случаев причинения вреда. В ходе исследования было выявлено, какую роль играют внеплановые проверки, в том числе проверки в связи с обращениями граждан, а также каким образом контрольные органы предпочитают наказывать предпринимателей.

В качестве источников исходных данных для подготовки настоящей статьи выступали опубликованные в свободном доступе данные государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов»². Отдельные выводы также проиллюстрированы результатами опроса «Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации», проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в 2015 г.³

Динамика и масштабы контрольно-надзорной деятельности

Всего в 2014 г. в Российской Федерации федеральными, региональными и муниципальными органами контроля было проведено 2377 тыс. прове-

рок⁴ (с учетом лицензионного контроля). При этом важно отметить следующие тенденции (табл. 1):

- общее количество проверок продолжает сокращаться. Так, в 2014 г. их количество снизилось по сравнению с 2013 г. на 9%, а в 2013 г. по сравнению с 2012 г. на – 10%. Общее сокращение количества проводимых проверок в 2014 г. по сравнению с 2011 г. составило 17%;
- основное снижение происходит за счет сокращения количества проверок, проводимых федеральными контрольными органами. В 2014 г. по сравнению с 2011 г. количество федеральных проверок снизилось на 31%;
- одновременно количество проверок, проводимых при осуществлении регионального государственного контроля, стабильно увеличивается. В 2014 г. по сравнению с 2011 г. количество региональных проверок увеличилось на 43%;
- еще более впечатляющий рост продемонстрировала активность муниципальных контрольных органов – в 2014 г. было проведено на 73% больше проверок, чем в 2011 г. Однако можно предположить, что примерно половина продемонстрированного прироста связана с улучшением сбора отчетности в 2014 г. по сравнению с 2011 г.;
- основная часть проверок по-прежнему проводится на федеральном уровне. В среднем, по данным 2011–2014 гг., на федеральные органы контроля приходилось 79% всех проводимых проверок. Однако в результате обозначенных выше тенденций доля проверок, проводимых федеральными контрольными органами, снизилась с 86% до 74%, а доля «региональных» проверок выросла с 13% до 24%. Доля проверок, проводимых муниципальными органами контроля, хоть и увеличилась, но остается на крайне низком уровне.

Таблица 1

Количество проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля и лицензирующими органами

Показатель / Год	2011	2012 (% к 2011 г.)	2013 (% к 2012 г.)	2014 (% к 2013 г.)	2014 к 2011 г.,%
Количество проверок – всего, в том числе при осуществлении:	2 849 249	2 911 919 (+2,2%)	2 614 058 (–10,2%)	2 377 329 (–9,0%)	–17
– федерального государственного контроля (надзора);	2 440 413	2 215 900 (–9,2%)	1 950 477 (–12%)	1 690 236 (–13,3%)	–31
– регионального государственного контроля (надзора);	382 574	507 409 (+32,6%)	536 679 (+5,8%)	546 253 (+1,8%)	+ 43
– муниципального контроля;	26 262	21 771 (–17,1%)	31 654 (+45,4%)	45 485 (+43,7%)	+ 73%
Количество проверок в рамках лицензионного контроля		166 839	95 248 (–42,9%)	95 713 (+0,1%)	

Показатель / Год	2011	2012 (% к 2011 г.)	2013 (% к 2012 г.)	2014 (% к 2013 г.)	2014 к 2011 г.,%
<i>Доля проверок, проведенных на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, * % от общего числа проверок</i>					
Федеральный	85,6	80,7	77,4	73,8	
Региональный	13,4	18,5	21,3	24,2	
Муниципальный	0,9	0,8	1,3	2,0	

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

* С учетом проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля.

- на федеральном уровне *контрольно-надзорная деятельность сконцентрирована в 7–8 государственных органах*, на которые приходится более 90% «федеральных» проверок (табл. 2), а значит, почти $\frac{2}{3}$ проверок, проводимых в стране. С другой стороны, ряд контрольно-надзорных органов проводит лишь несколько десятков проверок в год. Следует обратить также внимание на то, что состав «лидеров» и «аутсайдеров» по числу проверок стабилен на протяжении всего периода статистического наблюдения.

Таблица 2

Количество проверок, проведенных отдельными федеральными органами государственного контроля (надзора)

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2014 г. (тыс.)	Доля (% общего числа проверок в 2014 г.)
1	МЧС России	470,2	28,2
2	Роспотребнадзор	299,3	18,0
3	ФНС России	218,2	13,1
4	Ростехнадзор	140,6	8,4
5	Роструд	132,6	8,0
6	МВД России	93,4	5,7
7	Россельхознадзор	90,1	5,4
8	Ространснадзор	67,8	4,1
9	Росреестр	51,8	3,1
10	ФМС России	25,6	1,5
11	Росприроднадзор	19,3	1,1
12	Росздравнадзор	17,8	1,1
13	ФТС России	14,5	0,9
14	Росстандарт	11,4	0,7
15	ФАС России	9,6	0,6
16	ФМБА России	7,4	0,4
17	Минюст России	6,9	0,4
18	Роскомнадзор	3,3	0,2

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2014 г. (тыс.)	Доля (% общего числа проверок в 2014 г.)
19	Росрыболовство	3,0	0,2
20	Иные	1,4	0,1
Всего		1690,2	100,0

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Незначительный объем мероприятий по контролю (менее 1 тыс. проверок) был проведен в 2014 г. Росфинмониторингом (665 проверок), Минкультуры России (454), Росфиннадзором (293), ФСТЭК России (144 проверки). Единичные проверки (менее 100) проводятся ежегодно Рослесхозом (98 проверок), Роспатентом (47), ФСТ России (46), Минпромторгом России (26), Минфином России (3), Росгидрометом (1 проверка).

– аналогичная картина складывается и на региональном уровне. Более половины проверок приходится на 13 субъектов РФ. Наибольшее количество проверок проведено органами исполнительной власти Республики Башкортостан, Республики Татарстан, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Красноярского края, Кемеровской, Московской, Липецкой, Нижегородской, Омской, Ростовской, Самарской и Челябинской областей (от 10 тыс. до 45 тыс. проверок).

Отмеченные колебания в объеме проводимых отдельными федеральными органами исполнительной власти и мероприятий по контролю обуславливаются составом возложенных на них контрольно-надзорных полномочий и численностью подконтрольных субъектов.

Межотраслевой характер федеральных надзорных полномочий МЧС России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Роструда, ФНС России обуславливает их ведущее место в контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне. Но в то же время, например, государственный экологический надзор хотя и носит межотраслевой характер, но осуществляется Росприроднадзором только в отношении ограниченного количества хозяйствующих субъектов, имеющих федеральное значение. Аналогичное положение в системе государственного надзора в сфере образования, медицинской, фармацевтической деятельности, где преобладает региональная составляющая надзорных функций.

Поднадзорные Ространснадзору, Росгидромету, Роскомнадзору, Росздравнадзору сферы экономической деятельности имеют строго отраслевой характер и относительно стабильное количество подконтрольных субъектов.

Обращают на себя внимание показатели объема контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой МЧС России, значительно превышающие показатели других контрольных органов. Указанное Министерство при составлении статистических отчетов в общем количестве проверок при осуществлении федерального государственного пожарного надзора учитывает как самостоятельные проверки мероприятия по контролю, проводимые в отношении эксплуатируемых проверяемыми хозяйствующими субъектами отдельных объектов защиты – зданий, помещений и сооружений.

Оценка административного давления контрольно-надзорной деятельности на бизнес

«Изолированная», не подкрепленная дополнительными сведениями оценка количества проверок не позволяет ответить на вопрос «много проводится проверок или мало?», а также определить, насколько существенную роль играет контрольно-надзорная деятельность с точки зрения административного давления на бизнес.

Анализ статистических данных и результаты опроса малых и средних предпринимателей свидетельствуют о том, что количество проводимых проверок в отношении предпринимателей невелико, а значит, количество контрольных мероприятий не является само по себе значительным фактором административного давления на бизнес.

Данный вывод базируется на следующих тезисах:

1. *Охват сферы подконтрольных субъектов федеральными контрольно-надзорными органами остается крайне незначительным* (поскольку на федеральные органы приходится подавляющее количество проверок, данный вывод можно считать верным и для контрольно-надзорных органов в целом). С учетом того, что один субъект предпринимательской деятельности может быть поднадзорен нескольким органам государственного контроля, средняя доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых проводятся проверки, может быть исчислена двумя способами. Первый – как отношение суммы всех проверок, проведенных всеми контрольными органами, к суммарному количеству всех поднадзорных каждому органу контроля субъектов⁵. В этом случае статистика свидетельствует о том, что охват подконтрольных субъектов всеми федеральными контрольными органами в среднем на протяжении всего периода наблюдения составляет всего 3% (табл. 3), т.е. один подконтрольный субъект в среднем подвергается проверкам раз в 30 лет.

Таблица 3

Доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых были проведены проверки (% числа хозяйствующих субъектов, деятельность которых подлежит государственному контролю)

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
1	МЧС России	22,5	18,4	17,5
2	Росрыболовство	22,2	18,5	17,4
3	Роспотребнадзор	20,4	18,3	17,3
4	МВД России	15,6	15,7	16,2
5	Россельхознадзор	14,0	15,7	15,4
6	Рособрнадзор	13,2	11,3	12,4
7	ФМБА России	16,2	13,8	11,9
8	ФСКН России	6,3	5,4	10,7
9	Росздравнадзор	11,7	15,7	3,9

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
10	Минюст России	3,4	18,5	3,4
11	ФНС России	3,1	2,3	2,3
12	ФСТЭК России	1,9	2,4	1,9
13	Роструд	1,5	1,5	1,5
14	Роскомнадзор	1,2	1,3	0,4
15	Росреестр	0,8	3,2	0,3
В среднем		3,3	4,0	2,6

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Второй способ расчета предполагает использование в качестве анализируемого показателя средней арифметической доли поднадзорных субъектов, охваченных государственным контролем по всем федеральным контрольно-надзорным органам⁶. В этом случае, по данным статистики в 2014 г., федеральными контрольно-надзорными органами охвачено проверками 10,3% подконтрольных субъектов, т.е. один подконтрольный субъект подвергается проверке в среднем раз в 10 лет.

Столь значительная разница результатов, получаемых с использованием двух приведенных методов подсчета, обусловлена тем, что ряд контрольных органов имеют очень незначительное количество подконтрольных субъектов, а значит, вносят ничтожно малый вклад в определение значения показателя, рассчитываемого по первому алгоритму, и непропорционально большой – в значение показателя, рассчитанного вторым способом⁷.

Тем не менее рассчитанное обоими способами *среднее значение крайне невелико*. Особенно с учетом того, что по массовым видам надзора ежегодным проверкам подвергаются одни и те же подконтрольные субъекты (например, школы при проведении пожарного надзора), а значит, для «среднего предпринимателя» вероятность оказаться «под проверкой» еще ниже.

2. Периодичность проведения плановых проверок (в соответствии с Федеральным законом N 294-ФЗ) ограничена одной проверкой раз в три года, что теоретически предполагает возможность проведения ежегодно плановых проверок в отношении не более 33% подконтрольных хозяйствующих субъектов. Для многих видов надзора предусмотрены особенности, позволяющие увеличить частоту плановых проверок. Кроме того, частота внеплановых проверок вообще не регламентирована, а значит, охват подконтрольных субъектов проверками может теоретически превышать предельную величину в 33%.

Следовательно, *контрольные органы, учитывая имеющиеся ресурсные ограничения, не в состоянии обеспечить в отношении подконтрольных субъектов даже предусмотренный законодательством лимит проверок*.

Действительно, даже федеральные органы – лидеры по доле охвата (МЧС России, Роспотребнадзор, МВД России, Россельхознадзор) – проводят проверки лишь в отношении 15–17% подконтрольных лиц, т.е. один подконтрольный субъект проверяется в среднем в лучшем случае раз

в 6–7 лет. Важно также подчеркнуть, что и у лидеров доля охвата синхронно снижается с 22% в 2012 г. и 18% в 2013 г.

Справедливости ради следует отметить, что низкие показатели охвата отдельными контрольными органами (например, у ФАС России и ФМС России около 1% подконтрольных субъектов) объясняются, в том числе, значительным количеством включаемых в статистические отчеты подконтрольных субъектов. Так, например, на контроле ФАС России, как следует из отчета за 2014 г., состоит более 8,3 млн. хозяйствующих субъектов, т.е. подавляющее большинство зарегистрированных в стране юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; на контроле ФМС России – более 5,7 млн. При этом обоснованность определения такого количества подконтрольных субъектов вызывает сомнение с учетом реальных полномочий по осуществлению антимонопольного контроля и контроля в сфере рекламной деятельности, миграционного надзора.

В то же время низкий охват проверками (2–3% в год) более 8,7 млн. подконтрольных объектов, состоящих на учете ФНС России, не может рассматриваться как недостаток работы налоговых органов и представляется вполне обоснованным, учитывая принятые в последние годы меры по совершенствованию налогового администрирования и организации налогового контроля на основе риск-ориентированной модели. Большая часть проверок налоговых органов осуществляется в формате анализа налоговой отчетности (камеральных налоговых проверок), проводимых без взаимодействия с хозяйствующими субъектами. Полноценные проверки планируются по результатам проведенного анализа риска причинения вреда в связи с нарушениями конкретными хозяйствующими субъектами налогового законодательства.

3. Статистические данные подтверждаются результатами опроса предприятий малого и среднего бизнеса, проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, в отношении количества проведенных проверок.

Таблица 4

Распределение ответа на вопрос «Сколько проверок было проведено в Вашей компании в 2014 г.?», %*

Варианты ответов	Доля респондентов
0	32,8
От 1 до 3	43,6
От 4 до 6	15,3
От 7 до 10	4,3
Более 10	4,0

Источник: Результаты опроса представителей малого и среднего бизнеса, проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

* Следует учитывать, что в опросе указывались все проверки, включая, например, оперативно-розыскные мероприятия, а не только проверки, проводимые в соответствии с Федеральным законом N 294-ФЗ, а значит, «классических» проверок проведено значительно меньше.

Так, средневзвешенное количество проверок, проведенных в отношении одного предпринимателя, составило лишь 2,6 (табл. 4). В отношении 1/3 предпринимателей проверки не проводились, а в отношении еще 44% проведено до трех проверок, что никак не может считаться значительным давлением.

4. Проводимые проверки для большинства предпринимателей не являются затратными с точки зрения потерь временных ресурсов. Так, по данным указанного опроса, средневзвешенная продолжительность проверки составляет всего 8 дней (табл. 5), притом что 53% проверок продолжались не более 5 дней.

Таблица 5

Распределение ответа на вопрос «Какова средняя продолжительность проведения проверки?», %

Варианты ответов	Доля респондентов
Менее 3 дней	29,6
От 3 до 5 дней	23,5
От 6 до 10 дней	17,1
От 11 до 20 дней	12,3
Более 20 дней	12,4
Затрудняюсь ответить	5,1

Источник: Результаты опроса представителей малого и среднего бизнеса, проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Сделанные выводы ни в коей мере не свидетельствуют о том, что проведение контрольно-надзорных мероприятий не является проблемой делового климата в Российской Федерации. Статистика и данные опроса подтверждают лишь то, что количество контрольных мероприятий не является само по себе фактором, влияющим на административную среду, и должно оцениваться в комплексе с другими аспектами контрольно-надзорной деятельности, например такими, как актуальность и доступность обязательных требований, которым должны соответствовать подконтрольные субъекты, степень административного усмотрения при проведении проверок и пр.

Ресурсы контрольно-надзорных органов

В предыдущем параграфе был сделан вывод о том, что уровень охвата контрольно-надзорными органами сферы подконтрольных субъектов является чрезвычайно низким. Контрольные органы «не выбирают» лимит проверок, установленный законодательством. Для того чтобы оценить резервы увеличения количества проверок, проанализируем ресурсную базу органов контроля. Анализ статистической информации по данному вопросу позволил сделать ряд выводов.

Численность трудовых ресурсов контрольно-надзорных органов в 2012 и 2013 гг. претерпела значительные сокращения. Однако в 2014 г., несмотря на кризисные явления и общую тенденцию к сокращению количества государственных служащих и экономии бюджетных средств, численность «контролеров»⁸ стабилизировалась, причем на всех уровнях власти (табл. 6), хотя в целом снижение к 2011 г. количества «контролеров» составило 30%.

Как и с количеством проверок, около 80% численности «контролеров» приходится на федеральные контрольно-надзорные органы, и именно в данной категории снижение штатной численности было максимальным. Также следует обратить внимание на то, что на региональном уровне количество «контролеров» в 2014 г. снизилось (и к 2013 г., и к 2011 г.), хотя число проверок (табл. 1), проводимых региональными контрольными органами, значительно увеличилось.

Таблица 6

Трудовые ресурсы контрольных органов

Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление контроля	2011 г.	2012 г. (% к 2011 г.)	2013 г. (% к 2012 г.)	2014 г. (% к 2013 г.)	2014 г. к 2011 г., %
Федеральный государственный контроль (надзор) (ед.)	15 4502	113 029 (-27%)	98 529 (-13%)	101 233 (+3%)	-35
Региональный государственный контроль (надзор) (ед.)	19 851	18 106 (-9%)	18 287 (+1%)	17 803 (-3%)	-10
Муниципальный контроль (ед.)	4 498	5093 (+13%)	6086 (+20%)	6347 (+3%)	+41
Всего	178 851	136 228 (-24%)	122 902 (-10%)	125 383 (+2%)	-30

Источник: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Средняя нагрузка на одного «контролера» (количество проверок в год на одну штатную должность) составила для федеральных органов власти в 2014 г. 17 проверок (табл. 7). Интересно, что данный показатель соответствует уровню 2011 г., в 2012–2013 г. он был несколько выше. Значит, можно предположить, что определяющее значение для количества контрольно-надзорных мероприятий играет штатная численность сотрудников контрольных органов. Кампания по сокращению численности госслужащих, последовательно проводившаяся в прошедшие годы, привела к краткосрочному росту нагрузки на «контролеров», которая в среднесрочном периоде была приведена к некоторому исходному, условно «равновесному» значению. Иными словами, вслед за изменением численности была сокращена проводимая контрольными органами работа.

Как уже упоминалось выше, нагрузка на служащих, осуществляющих контрольные полномочия на региональном уровне, стабильно увеличивается, что не может не сказаться на «качестве» проверок. На муниципаль-

ном уровне нагрузка держится на стабильно низком уровне, что отражает, в том числе, и небольшое количество поднадзорных объектов, находящихся в сфере ответственности муниципального контроля.

Таблица 7

Среднее количество проведенных проверок в расчете на одну штатную должность лиц, осуществляющих контрольные функции

Количество проводимых проверок в расчете на одного сотрудника контрольного органа	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Федеральный государственный контроль (надзор)	16	20	20	17
Региональный государственный контроль (надзор)	21	28	29	31
Муниципальный контроль	6	4	5	7

Источник: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Согласно представленным статистическим отчетам, в 2014 г. финансирование контрольно-надзорной деятельности составило около 105 млрд. руб. (табл. 8). В целом, объемы финансирования контрольно-надзорной деятельности по сравнению с 2011 г. выросли более чем на $\frac{1}{3}$. При этом на федеральном уровне финансирование последние три года стабильно увеличивалось и выросло по сравнению с 2011 г. в полтора раза. Отдельно следует обратить внимание на резкое снижение финансирования контрольной деятельности на региональном уровне, очевидно связанное с общим дефицитом региональных бюджетов в нестабильных экономических условиях. Финансирование осталось практически на уровне 2011 г., при этом и количество проверок (табл. 1), и нагрузка на «контролера» (табл. 7) на региональном уровне значительно увеличились.

Таблица 8

Финансовые ресурсы контрольных органов

Объем бюджетных средств, выделяемых на выполнение контрольно-надзорных полномочий	2011 г.	2012 г. (% к 2011 г.)	2013 г. (% к 2012 г.)	2014 г. (% к 2013 г.)	2014 г. к 2011 г., %
Федеральный бюджет (млн. руб.)	47 159,4	49 495,2 (+5%)	66 943,0 (+35%)	71 362,2 (+6%)	+51%
Бюджеты субъектов Российской Федерации (млн. руб.)	24 650,3	30 049,5 (+22%)	46 333,4 (+54%)	26 320,2 (-43%)	+7%
Местные бюджеты (млн. руб.)	5 490,8	6 343,7 (+16%)	4 084,7 (-36%)	7 100,8 (+74%)	+29%
Всего	77 300,5	85 888,4 (+11%)	117 361,1 (+37%)	104 783,2 (-10%)	+36%

Источник: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Однако достоверность данных, представленных в отчетах органами местного самоуправления по объемам средств муниципальных бюджетов, выделяемых на контрольную деятельность, вызывает сомнение, учитывая дотационность бюджетов большинства муниципальных образований.

Чрезвычайно важным индикатором состояния дел в контрольно-надзорной сфере является объем финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней в расчете на одну должность, выполняющую контрольные функции (табл. 9).

Несмотря на полуторакратное (в 2014 г. по сравнению с 2011 г.) увеличение финансирования контрольно-надзорной деятельности и сокращение более чем на треть численности «контролеров» на федеральном уровне, объем финансовых средств, выделяемых в расчете на одну должность «контролера», составил лишь чуть менее 59 тыс. руб. в месяц. Данные расходы включают не только собственно те средства, которые государственный служащий получает в качестве заработной платы «на руки», но и отчисления в государственные внебюджетные фонды (суммарно 30,2% от заработной платы), а также иные расходы на обеспечение работы – на помещение, технику, привлечение экспертных организаций и пр. Экспертно сумма, непосредственно приходящаяся на выплату «контролеру», оценивается в 27 тыс. руб. в месяц, что примерно на 25% ниже значения среднемесячной начисленной заработной платы работников в целом по экономике Российской Федерации в 2014 г.⁹ Таким образом, можно констатировать, что денежное вознаграждение государственных служащих, занятых в исполнении контрольно-надзорных мероприятий и обладающих значительными властными полномочиями вплоть до приостановки деятельности предприятия, представляется явно недостаточным, несмотря на значительные усилия в данной сфере.

Таблица 9

Сумма выделенных финансовых средств в расчете на одну штатную должность лиц, выполняющих контрольные функции

Сумма средств в расчете на 1 штатную должность (в месяц в тыс. руб.)	В месяц в 2011 г.	В месяц в 2012 г.	В месяц в 2013 г.	В месяц в 2014 г.	В месяц в 2014 г. к 2011 г.
Федеральный бюджет	17	36,5 (+114%)	58,1 (+59%)	58,9 (+1%)	+ в 2,4 раза
Бюджеты субъектов Российской Федерации	102,9	138,6 (+35%)	211,7 (+53%)	123,2 (-42%)	+19,7%
Местные бюджеты	101,7	103,8 (+2%)	55,6 (-46%)	93,2 (+68%)	-8,3%
В среднем	18,9	23,3 (+22,7%)	52,2 (+ в 2,3 раза)	70,1 (+34,3%)	+ в 2,7 раза

Источник: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

В целом следует отметить, что достоверность представляемой информации по объемам ежегодно выделяемых средств на выполнение контрольно-надзорных функций и их динамику необходимо оценивать с высокой степенью критичности, поскольку в бюджетной классификации средства на исполнение этих функций не выделяются отдельной строкой. Корректная оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиций соотношения затрат государства и полученных результатов исполнения этих функций возможна только при переходе бюджетной системы на целевое финансирование функций, а не штатной численности государственных и муниципальных служащих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Результаты проведенного исследования позволяют утверждать, что без резкого увеличения количества государственных служащих, занятых контрольно-надзорной деятельностью, экстенсивно увеличить количество проверок, а значит и охват сферы подконтрольных субъектов, невозможно. Поскольку увеличение численности госслужащих на столь значительную величину маловероятно (тем более что дополнительно должно увеличиваться и их денежное содержание), единственным решением задачи повышения эффективности и результативности государственного контроля, обеспечивающего защиту интересов общества, является переход на новые принципы и технологии работы.

«Конечные эффекты» контрольной деятельности с точки зрения общества

С точки зрения общества, контрольно-надзорная деятельность, заключающаяся в оценке соответствия подконтрольных субъектов установленным обязательным требованиям, должна быть нацелена на обеспечение определенного уровня безопасности общества, на снижение до приемлемого уровня риска причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, имуществу, безопасности государства, на минимизацию случаев, создающих угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что государственный контроль лишь в незначительной степени ориентирован на выявление нарушений, связанных с непосредственной угрозой или фактами причинения вреда.

На протяжении прошедших трех лет нарушения, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, выявляются лишь у 9–11% проверенных подконтрольных субъектов (табл. 10), а доля лиц, у которых выявляются нарушения, связанные с фактами причинения вреда, составляет лишь 1% от проверенных подконтрольных субъектов (табл. 11).

Иными словами, только 10–12% проверенных подконтрольных лиц (как выясняется по результатам проверок) несут опасность охраняемым ценностям.

Таблица 10

Доля проверенных подконтрольных субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
1	ФМБА России	21,6	24,6	23,9
2	Росздравнадзор	15,1	13,4	22,3
3	Роспотребнадзор	15,9	18,8	19,0
4	Россельхознадзор	15,9	16,3	14,2
5	Росрыболовство	12,9	12,3	13,4
6	ФТС России	1,2	11,3	13,3
7	МВД России	12,7	12,0	9,9
8	МЧС России	12,8	9,4	8,8
9	Росприроднадзор	5,7	14,9	7,5
10	Роструд	7,9	9,4	7,2
11	Росстандарт	2,6	2,4	5,2
12	ФСТЭК России	4,3	1,8	4,4
13	Ростехнадзор	4,98	2,7	2,4
В среднем		9,4	9,3	11,1

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Таблица 11

Доля проверенных подконтрольных субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения, явившиеся причиной причинения вреда

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
1	Роструд	6,4	4,7	5,0
2	ФТС России	1,3	2,9	4,6
3	Росздравнадзор	1,9	2,9	2,4
4	Росрыболовство	7,5	1,0	1,1
5	Роспотребнадзор	1,5	0,8	1,0
6	МВД России	1,9	0,7	0,9
7	Россельхознадзор	0,7	0,6	0,5
8	ФМБА России	0,3	0,5	0,5
9	Росприроднадзор	1,4	2,7	0,4

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.	2014 г.
10	Ростехнадзор	0,6	0,2	0,3
11	МЧС России	0,8	0,1	0,3
14	Росреестр	0,02	0,1	0
15	Минкультуры России	6,4	0	0
16	Росстандарт	0,02	0	0
10	Рособрнадзор	0,03	0,5	0
17	ФАС России	0,2	0	0
В среднем		1,1	0,7	1,0

Источники: Расчеты авторов по данным контрольно-надзорных ведомств, размещенным в информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

Вместе с тем следует отметить, что в контрольно-надзорной деятельности уполномоченных государственных органов и тем более органов местного самоуправления преобладает субъективный подход к определению и учету случаев возникновения угрозы причинения вреда в силу неопределенности самого понятия «угроза причинения вреда».

Объективная оценка этого важнейшего показателя эффективности контрольно-надзорной деятельности, свидетельствующего о ее профилактической направленности, возможна только при переходе системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на риск-ориентированную методологию организации и проведения мероприятий по контролю, а также мониторинга соблюдения законодательства во всех сферах экономической деятельности.

Однако проблема заключается в отсутствии единых методологических, организационных и практических подходов к формированию системы учета случаев причинения вреда и их последствий для жизни, здоровья людей, окружающей среды, имуществу физических, юридических лиц и государственному имуществу, безопасности государства. Каждым органом государственного контроля (надзора) ведется ведомственная статистика, сопоставление и сравнительный анализ которой не представляется возможной.

В качестве примера можно привести различные не согласующиеся между собой системы учета пострадавших при возникновении аварий на опасных промышленных объектах (ведется Ростехнадзором), при пожарах и чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ведется МЧС России), учета случаев заболеваний, отравлений, травм и смерти работающих, в том числе от несчастных случаев на производстве (ведется Рострудом), и профессиональных заболеваний работающих (ведется Роспотребнадзором). Аналогичная ситуация с регистрацией и учетом случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде, статистика которых ведется Росприроднадзором, Россельхознадзором, Росреестром, Роспотребнадзором, Росрыболовством, Ростехнадзором, Рослесхозом, а также органами исполнительной власти субъектов Россий-

ской Федерации при осуществлении государственного регионального экологического надзора.

Таким образом, *в условиях ограниченных возможностей финансирования контрольно-надзорной деятельности (без возможности наращивания численности и ресурсов для кратного увеличения доли проверяемых подконтрольных субъектов) ключевым направлением повышения качества исполнения контрольных функций, с точки зрения обеспечения приемлемого уровня защиты общественных интересов, может стать внедрение выборочного контроля, основанного на риске причинения вреда, ущерба.*

Фискальный характер контрольной деятельности

Если для общества основной целью контрольно-надзорной деятельности является обеспечение приемлемого уровня безопасности, то для предпринимателей результаты контрольно-надзорной деятельности связаны с итогами проведенных в их отношении проверок.

По данным статистической отчетности по итогам проверочных мероприятий, проведенных федеральными контрольными органами, нарушения выявлены у 60% подконтрольных субъектов. Данные оценки лишь чуть более оптимистичны, чем результаты опроса предпринимателей. Так, в ответ на вопрос «Были ли выявлены нарушения по результатам проверок?» ответ «Да» был дан 71% респондентов.

По итогам выявленных нарушений накладываются административные наказания. *Основным административным наказанием на протяжении всего рассматриваемого периода статистических наблюдений является административный штраф.* Примерно 88% наказаний относятся к административным штрафам. Всего федеральными контрольными органами в 2014 г. наложено штрафов на 17,1 млрд. руб.¹⁰, а контрольными органами субъектов Российской Федерации – на сумму 6 млрд. руб. Средний размер штрафа на юридическое лицо составил 42,7 тыс. руб. Вторым наиболее распространенным видом наказаний является предупреждение, на которое приходится в среднем 9% наказаний. Остальные виды наказаний, предусмотренные в законодательстве, применяются гораздо реже и суммарно занимают лишь около 3% общего количества наказаний.

С другой стороны, сокращается применение в качестве наказания административного приостановления деятельности, наиболее эффективного с позиций прекращения недобросовестной деятельности, представляющей опасность причинения вреда или причиняющей вред (с 41,9 тыс. случаев в 2011 г., 27,5 тыс. в 2012 г., 25,6 тыс. в 2013 г. до 16,6 тыс. в 2014 г.). Такое сокращение не может быть логически объяснено, поскольку в 2014 г. увеличилось число случаев причинения вреда в связи с грубыми нарушениями подконтрольными субъектами обязательных требований (с 31 тыс. случаев в 2013 г. до 36 тыс. в 2014 г.).

Иными словами, *государственный контроль де-факто носит также фискальную функцию, которая может подменять основное содержание контрольно-надзорной деятельности.*

Заключение

Анализ статистической информации о деятельности контрольно-надзорных органов за 2011–2014 гг. и результатов опроса предпринимателей малого и среднего бизнеса 2014 г. позволяет сделать ряд выводов об организации системы государственного и муниципального контроля в Российской Федерации.

1. Контрольно-надзорная деятельность в России отличается сильной концентрацией. Примерно $\frac{4}{5}$ контрольных мероприятий приходится на контрольные органы федерального уровня, из которых, в свою очередь, $\frac{9}{10}$ проверок приходится на 7–8 контрольных органов–лидеров по количеству проверок. Несмотря на тенденции последних лет, проявляющиеся в значительном увеличении доли регионального государственного контроля, такое положение сохранится и в ближайшем будущем. Значит, основные реформаторские усилия по совершенствованию регулирования контрольно-надзорной деятельности целесообразно сосредоточить на указанных федеральных органах–лидерах по количеству проверок, поскольку именно они оказывают наиболее существенное административное давление на бизнес.

2. Само по себе количество проводимых проверок в отношении предпринимателей не является значимым фактором административного давления на бизнес. Действительно, по данным административной статистики, в среднем ежегодно проверки проводятся в отношении лишь 3% подконтрольных субъектов, даже федеральные органы–лидеры по доле охваченных проверками подконтрольных субъектов проверяют только 17% от их числа. Это существенно ниже, чем установленный законодательством лимит на уровне 33% подконтрольных субъектов, охваченных контролем, для плановых проверок и неограниченный лимит для внеплановых проверок. По результатам опроса предпринимателей, в отношении $\frac{1}{3}$ предпринимателей проверки не проводились, а в отношении еще 44% проведено до трех проверок, причем средняя продолжительность проверок составила всего 8 дней, что существенно ниже установленного законом лимита в 20 рабочих дней и никак не может считаться значительным административным давлением.

3. Низкий охват подконтрольных субъектов надзорными мероприятиями, когда в среднем проверка в отношении предприятия проводится раз в 30 лет, а у лучших ведомств – раз в 6–10 лет, одновременно означает, что фактически органы государственного контроля не могут обеспечить надлежащий уровень безопасности для общества, что косвенно подтверждается резонансными авариями и катастрофами (переворот теплохода «Булгария», пожар в кафе «Хромая лошадь», разрушения на Саяно-Шушенской ГЭС и др.).

Однако увеличить количество сотрудников контролирующих органов и плотность контроля при текущих бюджетных ограничениях не представляется возможным. Несмотря на то что за последние три года численность работников федеральных контролирующих органов снизилась на $\frac{1}{3}$, а финансирование выросло в 1,5 раза, среднее денежное содержание

одного «контролера» может быть экспертно оценено лишь в 27 тыс. руб. в месяц, что на 25% ниже средней заработной платы в целом по стране. Это означает, что кратное увеличение плотности контроля, которое должно сопровождаться кратным увеличением численности государственных служащих и ростом их заработной платы, потребует значительного увеличения бюджетного финансирования, что невозможно в современной социально-экономической ситуации.

Кроме того, ситуация с низкой заработной платой сотрудников контрольных органов, обладающих значительными властными полномочиями вплоть до приостановки деятельности предприятия, создает значительные риски коррупции.

4. Выход из данной ситуации может быть связан с переходом на новую технологию работы контрольно-надзорных органов, предусматривающую концентрацию ограниченных ресурсов на тех подконтрольных субъектах, которые несут максимальный риск причинения вреда, ущерба охраняемым ценностям (жизни и здоровью граждан, объектам животного мира и окружающей среды, имуществу, безопасности государства), создают опасность возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

По данному направлению деятельность контрольно-надзорных органов Российской Федерации имеет значительные резервы. На протяжении последних лет лишь у 9–11% проверенных подконтрольных субъектов выявляются нарушения, связанные с непосредственной угрозой причинения вреда, и лишь у 1% выявляются нарушения, связанные с фактами причинения вреда. Значит, практически 90% проверенных подконтрольных субъектов, у которых выявлены нарушения, даже при нарушении обязательных требований, не несли непосредственной угрозы причинения вреда. Контрольно-надзорные органы работают в системе искаженных стимулов, когда основным ориентиром деятельности становится не предупреждение случаев нанесения вреда, а сбор административных штрафов.

Таким образом, для обеспечения должного уровня защиты общества инструментами государственного контроля необходимо изменение технологии контрольно-надзорной деятельности, предусматривающей переход от тотального контроля к риск-ориентированной технологии.

Выражение признательности

Авторы работы выражают искреннюю благодарность эксперту Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ Климовской Елене Владимировне за неоценимую помощь в обработке первичных данных и подготовке сводных аналитических таблиц.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административное право Российской Федерации. Учебник / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. 3-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало-М, 2001. – 592 с.
2. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. – 2011. – № 7–8. – С. 78–108.
3. Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М.: Зерцало, 2001. – 512 с.
4. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с.
5. Зырянов С.М., Южаков В.Н. Досудебное обжалование решений при осуществлении государственного контроля // Государственная служба. – 2014. – № 6. С. 19–25.
6. Кармолицкий А.А. К вопросу об административном надзоре в сфере исполнительной власти // Законодательство. – 2014. – № 1. – С. 48–58.
7. Кнутов А.В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 104–123.
8. Контролирующие органы и организации России: Компетенция и полномочия: Учебник для высших и средних юридических учебных заведений / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. – 208 с.
9. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2014. – М.: МАКС Пресс, 2015. – 120 с.
10. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2013. – 1-е и 2-е изд. – М.: МАКС Пресс, 2014. – 320 с.
11. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012. – 1-е и 2-е изд. – М.: МАКС Пресс, 2013. – 184 с.
12. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юрист, 2002. – 468 с.
13. Семенов С.В., Чаплинский А.В. О совершенствовании правового регулирования системы государственного и муниципального контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 4. – С. 118–135.
14. Синдеева И.Ю. Ответственность органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля // Государственная служба. – 2014. – № 5. – С. 6–11.
15. Системы государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика / Под ред. Е.А. Кочерина, Н.Н. Полуденного. – М.: РАГС, 2003. – 272 с.

16. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2011. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 400 с.
17. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 304 с.
18. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012. – 288 с.
19. Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 79–85.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Подчеркнем, что здесь и далее в данной статье, если иное не оговорено особо, речь идет о контрольно-надзорной деятельности в системе органов исполнительной власти и не затрагивается проблематика исполнения контрольных полномочий в рамках парламентского контроля, общественного контроля, внутриведомственного контроля.
- ² В указанной системе содержатся результаты официального статистического наблюдения по форме «1-Контроль», содержащей результаты контрольно-надзорной деятельности и данные по всем контрольно-надзорными органами федерального, регионального и муниципального уровней.
- ³ Опрос проведен с 9 по 27 февраля 2015 г. в 83 субъектах Российской Федерации (за исключением Республики Крым и города федерального значения Севастополя). Выборка составила 4149 человек. Среди опрошенных 79,1% – это руководители или владельцы предприятий, 20,9% – заместители руководителей предприятий. 56,6% опрошенных бизнесменов отнесли свои предприятия к категории малого бизнеса, остальные – к категории среднего.
- ⁴ Здесь и далее, если не оговорено особо, приводятся данные по ведомствам, подпадающими под регулирование Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Федеральный закон N 294-ФЗ).
- ⁵ Так, в 2014 г. сумма подконтрольных субъектов по всем федеральным контрольно-надзорным органам составила 53 278 тыс. ед.; суммарно все федеральные контрольно-надзорные органы провели проверки в отношении 1 369 тыс. ед. подконтрольных субъектов. Таким образом, средняя доля охвата по данной формуле составила $1\,369/53\,278 = 2,6\%$.
- ⁶ Так, например, в 2014 г. МЧС России провело проверки в отношении 17,4% подконтрольных субъектов, ФМБА России – в отношении 11,9%, а Росреестр – в отношении 0,3%. Таким образом, средняя доля охвата по данной формуле составила $(17,4\% + 11,9\% + 0,3\%) / 3 = 9,9\%$.

- ⁷ Например, Минфин России из пяти поднадзорных организаций провел проверки в отношении двух. Для показателя, рассчитываемого первым способом, вклад Минфина ничтожен (действительно, 5 поднадзорных лиц из 53 278 тыс. и проверки в отношении 2 поднадзорных лиц из 1369 тыс.). Однако Минфин проверил 40% поднадзорных лиц и является лидером по охвату проверками, т.е. вносит весомый вклад в значение при подсчете показателя вторым способом.
- ⁸ Штатная численность должностных лиц, непосредственно уполномоченных в Российской Федерации на осуществление контрольно-надзорных функций.
- ⁹ См. данные Росстата http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/
- ¹⁰ В общую сумму штрафов не включаются данные отчетов, представляемых ФТС России (более 25,6 млрд. руб. в 2014 г.), которые, по-видимому, помимо административных штрафов учитывают суммы таможенных платежей, начисленных по результатам проверок.

QUANTITATIVE ANALYSIS OF THE ACTIVITY OF CONTROL AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION IN 2011–2014

Plaksin Sergey M.

PhD in Economics, Deputy Director of the Expert Analytics Office, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
11 Myasnitckaya Str., 10100 Moscow, Russian Federation.
E-mail: splaksin@hse.ru

Semenov Sergey V.

PhD in Medicine, Associate professor, Expert of the Institute of Public Administration and Municipal Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics.
11 Miasnitckaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: sv.s.gav@yandex.ru.

Abstract

The goal of this paper is to identify and analyze the major trends in the sphere of state and municipal control and supervision in the Russian Federation in 2011–2014. The analysis draws on the authors' calculations based on the data uploaded in the information system «Monitoring activities of regulatory agencies» by the control and supervisory authorities as well as the results of a survey of medium size and small businesses commissioned by the Ombudsman for the Protection of Entrepreneurs' Rights under the President of the Russian Federation.

According to the analysis, the vast majority of inspections are performed by the federal control authorities; however their share has gradually reduced. Control activities are performed by 7–8 largest federal control authorities and by 12 – o 13 regions of Russia. The number of inspections is not a factor that significantly affects the administrative burden on organizations, since as the inspections scope, the number of inspections and their duration are not significant. Despite a significant reduction in the number of employees in the control bodies and increased funding, the financial support for the control authorities remains insufficient. Government control is not focused on the detection of the risk of harm or evidence of harm that can be caused by the violation of the mandatory requirements, and in many ways fines are beginning to play a fiscal function of the budgets replenishment.

Based on these findings, the authors conclude that in order to ensure an adequate level of protection of the public by the instruments of state control, it is necessary to change the approach to control and supervision activities from the total control to the risk-based control.

The results of this work can be used to develop proposals for improving the regulation of control and supervision activity in the Russian Federation.

Keywords: government control; number of inspections; administrative pressure; risk of harm; risk-based approach; provision of resources for control authorities.

Citation: Plaksin, S.M. & Semenov, S.V. (2015). Kolichestvennyi analiz deyatel'nosti nadzornykh organov v Rossiyskoy Federatsii v 2011–2014 gg. [Quantitative Analysis of the Activity of Control Authorities in the Russian Federation in 2011–2014], *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 121–144 (in Russian).

REFERENCES

1. Alehin, A.P., Karmolitsky, A.A. & Kozlov Yu.M. (2011). *Administrativnoe pravo Rossiiskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow: Zertsalo-M.
2. Baranov, M. (2011). Sootnoshenie ponyatij «gosudarstvennyj kontrol'» i «gosudarstvennyj nadzor»: teoriya i praktika voprosa [Interrelation of the Concepts of «State Control» and «State Supervision»: Theory and Practice]. *Pravo i Zhizn*, n. 7–8.
3. Baskov, V.I. & Korobeinikov, B.V. (2001). *Kurs prokurorskogo nadzora* [The Course of prosecutorial supervision]. Moscow: Zertsalo-M.
4. Gabrikhidze, B.N. & Chernyavsky, A.G. (2001). *Administrativnoe pravo Rossiiskoy Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow: Delo i servis.
5. Zyrianov S.M. & Yuzhakov, V.N. (2014) Dosudebnoe obzhalovanie reshenij pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya [Pre-trial appeal of the decisions in the exercise of state control]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, n. 6, pp. 19–25.
6. Karmolitsky, A.A. (2014). K voprosu ob administrativnom nadzore v sfere ispolnitel'noj vlasti [On the Issue about Administrative Supervision in the Sphere of Executive Power]. *Zakonodatel'stvo*, n. 1, pp. 48–58.
7. Knutov, A.V. (2015). Obyazatel'nye trebovaniya k khozyaistvennoj deyatel'nosti v Rossii [Regulatory Requirements for Business Activities in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 104–123.

8. Gulyaev, A.P. (Ed.) (2000). *Kontroliruyushchie organy i organizatsii Rossii: Kompetentsiya i polnomochiya* [Supervisory authorities and organizations of Russia: competence and powers]. Moscow: MAEP.
9. *Kontrol'no-nadzornaya deyatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: Analiticheskiy doklad – 2014* [State Control and Supervisory Activities in the Russian Federation: Analytical Report – 2014]. Moscow: MAKS Press, 2015.
10. *Kontrol'no-nadzornaya deyatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: Analiticheskiy doklad – 2013* [State Control and Supervisory Activities in the Russian Federation: Analytical Report – 2013]. Moscow: MAKS Press, 2014.
11. *Kontrol'no-nadzornaya deyatel'nost' v Rossiiskoi Federatsii: Analiticheskiy doklad – 2012* [State Control and Supervisory Activities in the Russian Federation: Analytical Report – 2012]. Moscow: MAKS Press, 2013.
12. Ovsyanko, D.M. (2002). *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow: Yurist.
13. Sindeeva, I. Yu. (2014). Otvetstvennost' organov ispolnitel'noy vlasti pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya [Responsibility of Executive authorities in the exercise of state control]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, n. 5, pp. 6–11.
14. Semenov S.V., Chaplanskiy A.V. (2014) O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya system gosudarstvennogo i munitsipal'nogo kontrolya v Rossii [On the improvement of the legal regulation of the system of state and municipal control in Russia]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 118–135.
15. Kocherin, E.A. & Polydenyi, N.N. (Eds.) (2003). *Sistema gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii: teoriya i praktika* [The system of state control in the Russian Federation: theory and practice]. Moscow: RAGS.
16. *Sostoyanie sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii: Analiticheskiy doklad – 2011* [The state of the system of state control in the Russian Federation: Analytical Report – 2011]. Moscow: MAKS Press, 2011.
17. *Sostoyanie sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoy Federatsii* [The state of the system of state control in the Russian Federation] Moscow: HSE, 2010.
18. Subanova, N.V. (2012). *Razreshitel'nye polnomochiya organov ispolnitel'noy vlasti v Rossiiskoi Federatsii* [Permissive powers of the executive power bodies in the Russian Federation]. Moscow: Yurisprudentsiya.
19. Shalunov, M.S. (1999). Prokurorskiy nadzor i gosudarstvennyi kontrol' za ispolneniem zakonov: razgranichenie kompetentsii i otvetstvenost' [Prosecutor's supervision and state control over the compliance with laws: the distribution of powers and responsibilities]. *Gosudarstvo i pravo*, n. 1, pp. 79–85.