

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ¹

Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н.²

Аннотация

Как оценивают хозяйствующие субъекты влияние государственного контроля (надзора) на их деятельность, в том числе в части минимизации создаваемых их деятельностью рисков охраняемым законом ценностям? Какие административные издержки несет бизнес в связи с контрольно-надзорной деятельностью? Чтобы ответить на эти вопросы, в 2017 г. РАНХиГС был проведен репрезентативный социологический опрос в 28 российских регионах частных хозяйствующих субъектов (в основном представителей малого бизнеса, включая индивидуальных предпринимателей), результаты которого представлены в статье. В рамках исследования опрошены 1000 респондентов; статистическая погрешность полученных результатов составляет 3,1%. Как показывают результаты опроса, в целом отношение бизнеса к контрольно-надзорной деятельности нейтральное. Однако в подавляющем числе случаев, по итогам последней проверки, безопасность и качество продукции, безопасность производственных процессов, по мнению респондентов, не изменились. Административные издержки бизнеса, связанные с контрольно-надзорной деятельностью, распределены неравномерно; при этом более 40% опрошенных хозяйствующих субъектов не-

¹ Работа выполнена в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации на 2017 г.

² Добролюбова Елена Игоревна – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Адрес: 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Зыбуновская Наталья Владимировна – научный сотрудник Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: nzyb@rane.ru

Покида Андрей Николаевич – кандидат социологических наук, директор Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: pokida@rambler.ru

Южаков Владимир Николаевич – доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571, Москва, пр. Вернадского, 82. E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

сут административные издержки, связанные с доступом к информации об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом проверок. Опрос выявил, при проведении проверок, значительный уровень неформальных платежей. По итогам опроса сделан вывод о недостаточной результативности контрольно-надзорной деятельности (в том числе нацеленности проверок на минимизацию рисков), а также необходимости осуществления реформы государственного контроля (надзора).

Ключевые слова: административные издержки; безопасность продукции; безопасность производственного процесса; государственный контроль (надзор); контрольно-надзорная деятельность; малый бизнес; оценка результативности; предпринимательский климат; риски причинения вреда.

Введение

В течение последнего десятилетия меры по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности³ стали неотъемлемым компонентом общего цикла регулирования во многих странах. Так, с середины 2000-х гг. такие реформы были запущены и реализованы в США, Великобритании, Нидерландах, Италии, странах Балканского полуострова и странах Балтии (Blanc, 2012; Добролюбова, 2016). В связи с этим в 2014 г. ОЭСР были разработаны рекомендации по соблюдению принципов нормативно-правового обеспечения и проверок, основанных на лучшей международной практике в сфере регуляторной политики (OECD, 2014).

Значительное внимание реформированию контрольно-надзорной деятельности уделяется и в странах СНГ. Так, на уровне ЕАЭС приняты общие «Правила регулирования, торговли услугами, учреждения и деятельности», в которых установлены, в том числе, требования к внедрению риск-ориентированного государственного контроля (надзора) (Правила, 2016). Реформы, направленные на внедрение риск-ориентированных подходов в сфере государственного контроля, реализуются в Казахстане (Панина, 2016) и Армении (Armenia, 2014).

В России в апреле 2016 г. была принята «Дорожная карта» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности⁴, а в декабре 2016 г. был утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации»⁵, реализация которой рассчитана до 2025 г. Реализация приоритетной программы направлена на снижение уровня причинения вреда охраняемым законом ценностям⁶

³ В настоящей статье понятия «государственный контроль (надзор)» и «контрольно-надзорная деятельность», а также «государственный контроль» и «государственный надзор» употребляются как синонимы.

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 559-р.

⁵ <http://government.ru/news/25930/>

⁶ Под охраняемыми законом ценностями понимаются жизнь и здоровье граждан, законные интересы, права и имущество граждан и организаций, а также публично-правовых образований, окружающая среда, объекты растительного и животного мира, памятники культуры.

и снижение административной нагрузки на бизнес, связанной с осуществлением государственного контроля (надзора). В этих же целях разработаны в соответствии с поручением Президента России в рамках «Дорожной карты» проект федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.

Успешная реализация данной программы требует оценки влияния контрольно-надзорных мероприятий на деятельность подконтрольных субъектов как с точки зрения снижения рисков причинения ими вреда охраняемым законом ценностям, так и в целях мониторинга уровня административных издержек бизнеса (Добролюбова и Южаков, 2015). Для оценки влияния регулирования и контрольно-надзорной деятельности на бизнес в зарубежной практике довольно часто используются социологические опросы хозяйствующих субъектов (см., например: Bavorova et al., 2017; Borley & Page, 2016; Testa et al., 2011). В России на сегодняшний день методология и практика системного сбора данных, характеризующих данные параметры, отсутствует (Дмитриева и др., 2016).

В последние годы попытки оценки влияния на бизнес контрольно-надзорной деятельности предпринимались неоднократно, в том числе в контексте мониторинга и оценки правоприменительной практики Федерального закона N 294-ФЗ от 28.12.2008. Тогда же было выявлено, что 62% проведенных проверок контрольно-надзорных органов не влияют на качество и безопасность продукции и условий труда подконтрольных субъектов (Южаков и Добролюбова, 2012).

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

Однако, поскольку показатель административной нагрузки включает в себя не только собственно административные издержки в классическом понимании, но и налоги и иные обязательные платежи государству, а также расходы, связанные с соблюдением обязательных требований⁷, то оценка непосредственно связанных с осуществлением государственного контроля (надзора) издержек бизнеса, по итогам данных исследований, затруднена. Опросы показали, что более 40% предпринимателей считают выявленные в рамках проверок нарушения «скорее необоснованными» или «необоснованными»; в то же время сложно определить, насколько понятие обоснованности нарушений связано с наличием/отсутствием рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

⁷ По экспертным оценкам, такие расходы составляют порядка 790 млрд руб. ежегодно (Солодилова и др., 2016).

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

Методика опроса

Целью проведения социологического опроса являлась комплексная оценка результативности и эффективности государственного контроля (надзора), в том числе наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), исходя из анализа мнений хозяйствующих субъектов. Для этого был проведен социологический опрос, основные задачи которого включали оценку:

- влияния контрольно-надзорной деятельности на деятельность хозяйствующих субъектов с точки зрения качества и безопасности продукции, безопасности производственных процессов;
- влияния отдельных наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) на уровень рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям деятельностью и в результате деятельности хозяйствующего субъекта (далее – риски причинения вреда);
- уровня информированности хозяйствующих субъектов о содержании обязательных требований, являющихся предметом отдельных наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), а также о необходимости и достаточности данных требований;
- административных издержек хозяйствующих субъектов в связи с осуществлением государственного контроля (надзора).

Выборка опроса составила 1000 частных организаций и индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных более трех лет, в отношении которых в течение последних двух лет (в 2015 и 2016 гг.) проводились мероприятия государственного контроля (надзора), без учета налоговых проверок. В качестве респондентов выступили руководители предприятий, их заместители, руководители финансово-бухгалтерских или юридических подразделений, а также специалисты, занимающиеся взаимодействием с органами государственной власти. Опрашивались представители предприятий, осведомленные в вопросах государственного контроля (надзора): 45,7% респондентов опроса составили индивидуальные предприниматели; 48,9% – представители малых предприятий; остальные респонденты – представители среднего и крупного бизнеса.

Опрос проводился в марте 2017 г. в 28 субъектах Российской Федерации⁸ методом интервьюирования «лицом к лицу». Статистическая погрешность результатов социологического исследования составляет = 3,1%.

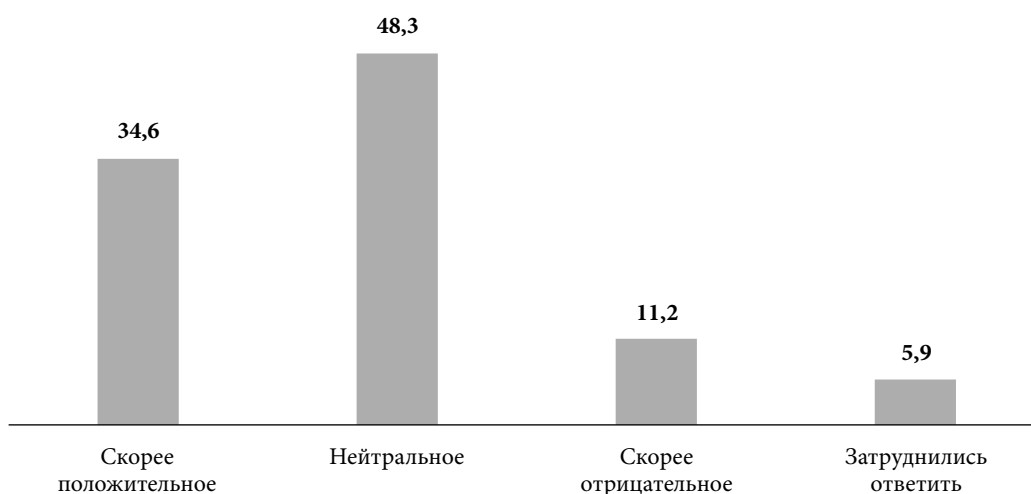
⁸ Опрос частных хозяйствующих субъектов был осуществлен Центром технологий государственного управления РАНХиГС совместно с Центром социально-политического мониторинга в период с 13 по 27 марта 2017 г. в 28 субъектах, представляющих все федеральные округа Российской Федерации. Опрос проведен в республиках Башкортостан, Дагестан, Удмуртской, Чеченской республиках,

Общая оценка влияния контрольно-надзорной деятельности на деятельность хозяйствующих субъектов

Одной из основных задач исследования являлась оценка общего влияния контрольно-надзорной деятельности на деятельность хозяйствующих субъектов с точки зрения безопасности производства, качества и безопасности продукции предприятия, на создаваемые ими риски причинения вреда гражданам, окружающей среде, памятникам культуры и т.д. Выбор большинства респондентов по данному вопросу связан с «нейтральной» оценкой. По мнению каждого второго опрошенного (48,3%), контрольно-надзорные мероприятия не оказывают влияния на безопасность производства, качество и безопасность продукции, на создаваемые ими риски причинения вреда (рис. 1).

Рисунок 1

Общее влияние государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий, %



Источник: Здесь и далее – данные исследования, проведенного авторами.

Вместе с тем 34,6% респондентов положительно оценивают общее влияние государственного контроля (надзора) на деятельность предприятия. Примечательно, что среди хозяйствующих субъектов, в деятельности которых были выявлены нарушения по результатам проверок, доля респондентов, положительно оценивающих влияние контрольно-надзорной деятельности, выше и составляет 38,2%. Для сравнения: среди тех, у кого

Краснодарском, Красноярском, Пермском, Приморском, Хабаровском краях, Белгородской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Псковской, Ростовской, Саратовской, Свердловской, Тверской, Челябинской, Ярославской областях, городах Москва и Санкт-Петербург.

не фиксировались нарушения в ходе контрольных мероприятий, оценка положительного влияния зафиксирована на уровне 30,5%. Доля респондентов, положительно оценивающих влияние государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий, выше среди хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения, образования, предоставления социальных и коммунальных услуг (41,3% респондентов данной группы дали положительные оценки), и ниже среди хозяйствующих субъектов, занимающихся операциями с недвижимостью (32,8% соответственно).

Отрицательные ответы респондентов об общем влиянии государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий (11,2%) связаны с дополнительными существенными издержками, которые несут предприятия при проведении контрольных мероприятий, вплоть до полного прекращения работы и срыва сделок. Например, по результатам опроса, в данной группе предпринимателей фиксируется большее количество проверок, осуществляемых органами государственного контроля (надзора): общее количество проверок в 2015 г. – 3,4 ед., в 2016 г. – 3,5 ед. при среднем значении по РФ – 2,8 ед. и 2,5 ед. соответственно. Существенно выше затраты времени персонала во время проверки (в расчете на одну проверку) – 9,2 человеко-дня при среднем значении по РФ 4,3 человеко-дня. Значительно чаще им приходится сталкиваться с неформальными взаимоотношениями с контролирующими органами, т.е. выплачивать денежное вознаграждение или дарить подарки.

В целом, 50,3% респондентов утверждают, что ни один вид государственного контроля (надзора), с которым они сталкивались, не оказал никакого положительного влияния на повышение качества и безопасности продукции, безопасности производственного процесса, обеспечение законности и безопасности их деятельности. Среди представителей индивидуальных предпринимателей доля таких респондентов несколько выше – 53,8%; чаще всего на отсутствие положительного влияния контрольно-надзорной деятельности указывают представители предприятий, занятых операциями с недвижимым имуществом (65,6% респондентов в данной группе).

Наибольшее положительное влияние на качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса оказывают противопожарный надзор (16,6% респондентов), санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (16,5%) и надзор в сфере охраны труда (11,3%) – данные виды контрольно-надзорной деятельности, наряду с налоговым контролем, по итогам исследования, относятся к наиболее массовым (рис. 2).

В то же время, по мнению 55,6% хозяйствующих субъектов, государственный контроль (надзор) создает административные барьеры для деятельности предприятий. Наибольшие административные барьеры, по мнению респондентов, создаются в результате мероприятий налогового контроля (23,8% респондентов), противопожарного надзора (19,3%), санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка (14,8%), надзора в сфере охраны труда (10,8%) (рис. 2). Чаще других наличие административных барьеров отмечают предприятия, занятые в промыш-

ленности, строительстве (62,2% респондентов данной группы), на транспорте, реже других – хозяйствующие субъекты, занятые операциями с недвижимостью (48,4%), а также хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность в городах – столицах российских регионов (49,1%).

Рисунок 2

Виды государственного контроля (надзора), в наибольшей степени повлиявшие на повышение качества и безопасности продукции, безопасности производственного процесса, обеспечение законности и безопасности деятельности, % от числа опрошенных



Оценка влияния наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) на риски причинения вреда охраняемым законом ценностям

Результаты опроса демонстрируют, что чаще всего контрольные мероприятия в отношении хозяйствующих субъектов проводились в рамках противопожарного надзора (65,8%), налогового контроля (61,5%), надзора в сфере охраны труда (42,5%), санитарного надзора, контроля (надзора)

в сфере потребительского рынка (41,3%). Остальные виды контрольных проверок менее распространены. Доля предприятий, охваченных иными видами государственного контроля (надзора), составляет от 2,4% до 14,8%. С учетом специфики налогового контроля (в связи с тем, что охраняемой ценностью данного вида являются доходы государства) оценка влияния наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) на риски причинения вреда охраняемым законом ценностям проводилась в отношении трех укрупненных видов контрольно-надзорной деятельности: противопожарного надзора, надзора в сфере охраны труда и санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка.

В целом, в большинстве случаев осуществление государственного контроля (надзора), по мнению хозяйствующих субъектов, не приводит к снижению рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, однако оценка такого влияния разнится в зависимости от видов и риска, и контрольно-надзорной деятельности. Так, наибольшее влияние на снижение рисков, по мнению респондентов, оказывает противопожарный надзор, а основными снижаемыми с помощью контрольно-надзорной деятельности рисками являются риски причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций (табл. 1).

Таблица 1

Доля респондентов, отмечающих влияние государственного контроля (надзора) на снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, %

Наименование риска причинения вреда охраняемым законом ценностям	Вид государственного контроля (надзора)			Всего
	санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	надзор в сфере охраны труда	противопожарный надзор	
Причинение вреда жизни и здоровью	45,6	50,5	57,8	47,6
Нанесение ущерба имуществу граждан и организаций	26,0	32,8	54,2	36,7
Нарушение законных прав граждан и организаций	26,0	34,3	19,4	25,5
Причинение вреда окружающей среде	19,2	16,2	34,2	23,5
Причинение вреда культурным ценностям	9,3	7,8	18,5	11,6

Источник: Составлена авторами по результатам собственного исследования.

Следует отметить, что влияние контрольно-надзорной деятельности на снижение рисков причинения вреда рассматривается предпринимателями скорее теоретически, в отрыве от их собственной деятельности.

Так, по итогам последней проверки⁹, по оценкам респондентов повысилась безопасность продукции для потребителей в 19,5% случаев (в 78,9% – осталась без изменений). Положительное влияние последней проверки на качество продукции отмечают 15,9% респондентов (отсутствие изменений – 82,8%). Повышение безопасности производственного процесса отмечают 36,1% респондентов, тогда как в 61,7% случаев проверки не приводили к такому эффекту. Чаще других о повышении безопасности продукции для потребителей по итогам проверки упоминали респонденты, оценивавшие санитарный надзор и контроль в сфере потребительского рынка (35,2% респондентов в данной группе), а повышение безопасности производственного процесса чаще отмечалось по итогам противопожарного надзора (44%) и надзора в сфере охраны труда (37,3%).

В целом, по результатам опроса, в большинстве случаев проверки не оказывали какого-либо влияния на безопасность и качество продукции и безопасность производственного процесса. 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, а также безопасности производственных процессов.

Отсутствие изменений после проведения проверок не связано с отсутствием нарушений, выявленных по итогам проверки. Как показывают результаты исследования, по итогам последней проверки те или иные нарушения были выявлены у 56% респондентов, но только 7,3% опрошенных указывают, что как минимум часть таких нарушений потенциально представляет угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры. Чаще всего такие серьезные нарушения находили по итогам проверок в рамках противопожарного надзора (о чем свидетельствуют ответы 10,2% респондентов, оценивавших данный вид контрольно-надзорной деятельности). В целом, в 48,7% случаев были выявлены нарушения, которые, по мнению респондентов, не представляют каких-либо угроз.

Из общего числа респондентов, в чьей деятельности были выявлены нарушения, полностью их устранили 75,7%, частично – 20,7%. Чаще всего предприниматели полностью устраняли нарушения, выявленные по итогам санитарного надзора и потребительского контроля (83,0%), реже всего – нарушения, выявленные по итогам проверок в сфере охраны труда (67,3%).

В той или иной степени согласны с результатами проведенной проверки 87,3% опрошенных хозяйствующих субъектов. Из числа несогласных (10,3% респондентов) лишь 18,9% опрошенных пытались оспорить результаты проверки, что привело к существенным затратам, связанным с обжалованием (в среднем 126,9 тыс. руб.).

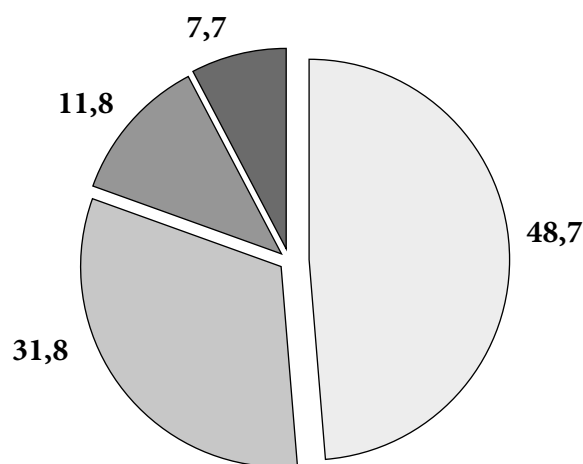
⁹ Для оценки влияния конкретных видов контроля респонденты выбирали один вид; наиболее распространенными видами контроля, оцененными респондентами, стали: противопожарный надзор (32,5% респондентов), санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (28,1%) и надзор в сфере охраны труда (20,4%).

Оценка уровня информированности хозяйствующих субъектов о содержании обязательных требований, являющихся предметом отдельных наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), а также о необходимости и достаточности данных требований

В ходе опроса выявлялись мнения респондентов о реальной практике получения информации об обязательных требованиях законодательства, являющихся предметом государственного контроля (надзора), в том числе проверок. Респондентам предлагалось оценить доступность такой информации. Как показывают результаты опроса, мнения опрошенных разделились (рис. 3).

Рисунок 3

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



- Вся информация представлена в открытых источниках, на ее поиск не требуется затраты значительных усилий.
- Часть требований представлена в открытых источниках, однако иногда требуются специальные усилия для обеспечения информированности об изменениях, содержании отдельных актов.
- Получение информации об обязательных требованиях в большинстве случаев требует специальных усилий.
- Затруднились ответить.

Несмотря на то что большинство респондентов (48,7%) считают, что вся информация представлена в открытых источниках, т.е. вполне доступна

и не требуются значительные усилия на ее поиск, существенная часть опрошенных (43,6%) испытывают разной степени трудности в поиске необходимой информации. Ответившие таким образом считают, что для получения информации об обязательных требованиях необходимы специальные усилия, связанные в том числе с материальными расходами, как, например: наём сотрудников, в обязанности которых входят отслеживание состава и изменений обязательных требований, подписка на платные базы данных правовой информации, закупка консультационных услуг.

Сопоставление ответов представителей предприятий разных организационно-правовых форм показало, что представители юридических лиц, являющихся субъектами малого бизнеса, гораздо чаще испытывают трудности при осуществлении поиска информации об обязательных требованиях законодательства, чем индивидуальные предприниматели. Если доля представителей малого бизнеса, которым в разной степени, но требуются специальные усилия для поиска необходимой информации, составила 46,4%, то среди индивидуальных предпринимателей такие ответы встречались немного реже – в 38,3% случаев.

Несмотря на сложность поиска информации и необходимость материальных затрат, предприниматели осведомлены об обязательных требованиях при проведении проверок по отдельным видам государственного контроля (надзора), которые они выбирали самостоятельно для ответов на вопросы анкеты. В этом плане уровень своей (сотрудников) информированности считают высоким (совокупность ответов «высокий» и «скорее высокий», т.е. они знают все или основные обязательные требования законодательства) 60,3% респондентов; оценили уровень своих (сотрудников) знаний как средний (наличие общих представлений) 33,1%; низкую оценку («скорее низкий» и «очень низкий») дали только 5,4%; затруднились ответить – 1,2%.

Однако нельзя утверждать, что информированность предпринимателей находится на высоком уровне, поскольку наличие общих представлений об обязательных требованиях у каждого третьего респондента может привести к возникновению недопонимания между проверяющими и проверяемыми и, соответственно, сказаться на увеличении временных или материальных издержек и успешности прохождения процедуры проверки. Так, например, среди респондентов, чей уровень информированности об обязательных требованиях высок, средние затраты времени персонала во время одной проверки составили 4,1 человеко-дня, а среди респондентов с низким уровнем информированности – 14,2 человеко-дня.

При этом отмечают различия в оценках информированности представителей разного типа бизнеса. Индивидуальные предприниматели значительно хуже, чем юридические лица, осведомлены об обязательных требованиях законодательства в отношении отдельных видов государственного контроля (надзора). По данным опроса, высоким уровнем своей (своих сотрудников) информированности назвали 53,2% индивидуальных предпринимателей, среди представителей юридических лиц – малых предприятий на такие оценки указали 65,2%.

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

Уровень информированности хозяйствующих субъектов об основных требованиях в городах – административных центрах несколько выше, чем в сельских поселениях. Так, среди жителей региональных центров оценивают свою информированность как «высокую» и «скорее высокую» 62,1% опрошенных, тогда как в сельской местности – 57,7% респондентов. В разрезе видов экономической деятельности несколько выше оценивают свою информированность хозяйствующие субъекты, занятые в сфере социальных и коммунальных услуг (63,7%), несколько ниже – занятые в сфере торговли, общественного питания, гостиниц и ресторанов (58,6%).

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

Чаще всего респонденты указывали на избыточность требований, предъявляемых в рамках надзора, в сфере охраны труда (39,1% респондентов), реже – в рамках противопожарного надзора (20,7%). Респонденты, осуществляющие свою деятельность в региональных центрах, реже отмечали избыточность обязательных требований (в 23,8% случаев) по сравнению с предпринимателями из других городов (34,1%) и сельской местности (33%). Несколько чаще об избыточности обязательных требований заявляли хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в сфере промышленности, транспорта и строительства (33,8% в данной группе респондентов), реже всех – представители предприятий торговли, общественного питания, гостиниц и ресторанов (26,3%).

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

Оценка административных издержек бизнеса, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора)

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

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

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

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

дня. Данные результаты несколько лучше, чем полученные исследователями НИУ ВШЭ в 2014 г. – 8 дней (Плаксин и др., 2015). При этом для индивидуальных предпринимателей это значение составляет 2,8 человеко-дня, для предприятий малого бизнеса – 3,8 человеко-дня, для крупных/средних предприятий – 20,1 человеко-дня.

Общий объем трудовых затрат и финансовых расходов, связанных с проведением контрольно-надзорных мероприятий, обусловлен и частотой контрольно-надзорной деятельности. В этом отношении отмечаются некоторые положительные тенденции. Так, если в 2015 г. в среднем в отношении каждого респондента в год проводилось 2,8 проверки (2,1 проверки без учета проверок налоговых органов), 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. Снижение количества проверок отмечается и при сравнении результатов опроса с данными 2011 г. (Южаков, Добролюбова, 2012).

По данным опроса выявлена высокая частота неформальных платежей: каждый седьмой хозяйствующий субъект (14,6%) дарит подарки или выплачивает денежное вознаграждение представителям органов государственного контроля (надзора) при проведении проверок. Следует отметить, что реальная доля неформальных платежей может быть выше, поскольку часть респондентов, по отчетам интервьюеров, неохотно давали ответы на этот прямой вопрос. По словам некоторых предпринимателей, им регулярно приходится «накрывать стол» для представителей контрольно-надзорных органов.

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

Данные результаты в целом корреспондируют с результатами других исследований. Так, по итогам социологического опроса, проведенного по заказу Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, 19,2% предпринимателей связывают практику неформальных платежей со специально созданными государственными органами, неисполнимыми обязательными требованиями или административными процедурами (Административный климат, 2016).

В целом, для тех, кому приходилось негласно выплачивать денежное вознаграждение или дарить подарки представителям органов государственного контроля (надзора) при проведении проверок, среднее неформальное вознаграждение составило 27,6 тыс. руб. Вместе с тем, чем крупнее бизнес, тем выше вознаграждения. Например, средняя неформальная выплата в расчете на одну проверку для индивидуальных предпринима-

телей обходится в сумму 13,9 тыс. руб., для малых предприятий-юридических лиц – в 26,6 тыс. руб., среднему и крупному бизнесу приходится отдавать уже 140,6 тыс. руб.

Заключение

Результаты проведенного социологического исследования показывают, что результативность государственного контроля (надзора) недостаточна. Это проявляется в том, что влияние контрольных мероприятий на качество и безопасность продукции, безопасность производственных процессов оценивается хозяйствующими субъектами как весьма ограниченное.

Такие итоги обусловлены, в том числе, как избыточностью обязательных требований, так и отсутствием приоритетов при планировании и проведении проверок с точки зрения тяжести потенциальных последствий нарушений тех или иных требований. Равное отношение к обязательным требованиям при проведении проверок приводит к тому, что чаще всего выявляются такие нарушения, которые не представляют даже потенциальной угрозы охраняемым законом ценностям, а расходы, связанные с устранением таких нарушений, становятся источником избыточной административной нагрузки для бизнеса.

По результатам социологического исследования можно отметить существенный объем административных издержек бизнеса, а также высокую частоту неформальных платежей, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора). Вследствие чего возрастает значимость реализации проектов приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации», направленных на минимизацию коррупционных проявлений, а также на снижение административных издержек бизнеса, связанных с контрольно-надзорной деятельностью. Данное социологическое исследование позволяет определить базовый уровень (состояние) системы государственного контроля (надзора) на начало реализации приоритетной программы.

Для обеспечения мониторинга и оценки прогресса в реализации приоритетной программы рекомендуется проведение повторных и регулярных социологических исследований, в том числе с целью оценки результативности государственного контроля (надзора) не только подконтрольными хозяйствующими субъектами, но и конечными бенефициарами контрольно-надзорной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административный климат в РФ. Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации. Результаты опроса (краткий отчет). – 2015. – URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/pdf/2015_adminklimat.pdf (дата обращения: 27.04.2017).
2. Административный климат в РФ. Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации. Результаты опроса (краткий отчет). – 2016. – URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/pdf/climat16.pdf> (дата обращения: 27.04.2017).
3. Дмитриева Н.Е., Жулин А.Б., Клименко А.В., Кузьминов Я.И., Плаксин С.М. Административная реформа и сокращение контрольно-надзорных функций. Тезисы доклада «Перспективы административной реформы» / под ред. Кузьминова Я.И., Жулина А.Б. – URL: <https://conf.hse.ru/data/2016/04/21/1130135177/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0.pdf> (дата обращения: 15.04.2017).
4. Добролюбова Е.И. Международный опыт оценки результативности и эффективности экологического контроля (надзора) // Вопросы управления. – 2016. – № 4 (22). – С. 32–38.
5. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 41–64.
6. Панина О.В. Сравнительная характеристика зарубежного опыта использования риск-ориентированного подхода в государственном контроле (на примере Республики Казахстан и Европейского Союза) // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 11–3 (76–3). – С. 147–149.
7. Плаксин С.М., Семенов С.В., Климовская Е.В. Основные тенденции и итоги контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в 2011–2014 гг. (количественная оценка). – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.
8. Правила регулирования, торговли услугами, учреждения и деятельности. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 26.12.2016. – 2016. – № 24. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/456056121> (дата обращения: 15.04.2017).
9. Солодилова Н.З., Маликов Р.И., Гришин К.Е. Влияние административного регулирования на эффективность предпринимательской деятельности в регионе // Экономика региона. – 2016. – Т. 12. – № 4. – С. 1001–1013.
10. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И. Итоги комплексного мониторинга практики применения федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ в 2011 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 1. – С. 127–150.
11. Armenia Development Strategy for 2014–2025 Annex to RA Government Decree N 442. 27 March 2014. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/armenia_development_strategy_for_2014-2025.pdf (дата обращения: 15.04.2017).
12. Bavorova M., Fietz A.V., Hirschauer N. Does Disclosure of Food Inspections Affect Business Compliance? The Case of Berlin, Germany // British Food Journal. 2017. Vol. 119 (1). P. 143–163. DOI: 10.1108/BFJ-02-2016-0061.

13. Blanc F. Inspection Reforms: Why, How, and with What Results. OECD Publishing House. Paris, 2012. URL: <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf> (дата обращения: 01.03.2017).
14. Borley L., Page A. A Reflection on the Current Local Authority-Led Regulation Model: Views from Small-and Medium-Sized Businesses. Policy and Practice in Health and Safety. 2016. Vol. 14. N. 2. P. 144–162.
15. Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing House, Paris. 2014. DOI: 10.1787/9789264208117-en (дата обращения: 01.03.2017).
16. Testa F., Iraldo F., Frey M. The Effect of Environmental Regulation on Firms' Competitive Performance: The Case of the Building Construction Sector in Some EU Regions. Journal of Environmental Management. 2011. Vol. 92. N. 9. P. 2136–2144. DOI: 10.1016/j.jenvman.2011.03.039.

EVALUATING IMPACT OF ENFORCEMENT AND INSPECTIONS ON BUSINESS ACTIVITY

Dobrolyubova Elena I.

PhD in economics, Deputy Director of the Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Studies, RANEPА.
Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 119571, Moscow, Vernadskogo pr., 82.
E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Zybunovskaya Natalya V.

researcher, Center of Social and Political Monitoring, Institute of Public Sciences, RANEPА.
E-mail: nzyb@ranepa.ru

Pokida Andrei N.

PhD in sociology, Director of the Center of Social and Political Monitoring, Institute of Public Sciences, RANEPА.
E-mail: pokida@rambler.ru

Yuzhakov Vladimir N.

Doctor of Philosophy, Director of the Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Studies, RANEPА.
E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Abstract

How do businesses perceive the impact of state supervision and inspection on business activities? Do business inspections help to minimize risks arising from business operations (i.e. risks of damage to public safety, health, etc.)? What are the administrative costs which businesses have to bear because of the business inspections?

To address these issues, in 2017 RANEPА conducted a representative sociological survey of private businesses (mostly SMEs, including individual entrepreneurs) in 28 Russian regions. The survey results are presented in the article. The sample included 1000 respondents; the statistical error accounts for 3.1 percent.

The survey results demonstrate that overall perception of business inspections on the part of the business community is neutral. However, in most cases the respondents reported that the latest inspection had not resulted in any improvements in safety and quality of the products or safety of business processes.

Administrative costs of business inspections are allocated unevenly among businesses of different sizes and from different sectors. Over 40 percent of respondents bear administrative costs related to access to legislative norms which are the subject of the business inspections. In addition, the survey revealed significant frequency of informal payments related to business inspections.

The survey data suggest that currently the effectiveness of business inspections is insufficient. The control and oversight activities are not oriented at minimizing risks to the public. Therefore, the business inspections reform is needed.

Keywords: administrative costs, safety of products, safety of production process, enforcement and inspection activity, control and oversight (supervision), small businesses, performance evaluation, inspections, business climate, risk of damage, Russia, enterprise sociological survey.

Citation: Dobrolyubova, E.I., Zybunovskaya, N.V., Pokida, A.N. & Yuzhakov V.N. (2017). Otsenka vliyaniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) na deyatel'nost' khozyaystvuyushchikh sub"ektov [Evaluating Impact of Enforcement and Inspections on Business Activity]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–25 (in Russian).

REFERENCES

1. *Administrativnyj klimat v RF. Mneniye sobstvennikov i rukovoditeley vysshego zvena srednikh i malykh kompaniy ob administrativnoy srede v Rossiyskoy Federatsii. Rezul'taty oprosa (kratkiy otchet)*. [Administrative Climate in RF. The Opinion of Owners and Top Managers of Medium and Small Companies on Administrative Environment in the Russian Federation. Survey Results (Summary)]. 2015. Available at: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/pdf/2015_adminklimat.pdf (accessed: 27 April, 2017).
2. *Administrativnyj klimat v RF. Mneniye sobstvennikov i rukovoditeley vysshego zvena srednikh i malykh kompaniy ob administrativnoy srede v Rossiyskoy Federatsii. Rezul'taty oprosa (kratkiy otchet)*. [Administrative Climate in RF. The Opinion of Owners and Top Managers of Medium and Small Companies on Administrative Environment in the Russian Federation. Survey Results (Summary)]. 2016. Available: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/pdf/climat16.pdf> (accessed: 27 April, 2017).
3. Armenia Development Strategy for 2014–2025 (2014) Annex to RA Government Decree N 442 – N. On 27th of March, 2014. Available: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/armenia_development_strategy_for_2014-2025.pdf (accessed: 15 April, 2017).
4. Bavorova, M., Fietz, A.V. & Hirschauer, N. (2017). Does Disclosure of Food Inspections Affect Business Compliance? The Case of Berlin, Germany. *British Food Journal*, vol. 119, no 1, pp. 143–163. DOI: 10.1108/BFJ-02-2016-0061.
5. Blanc, F. (2012) *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*. OECD Publishing House, Paris. Available: <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf> (accessed: 1 March, 2017).

6. Borley, L. & Page, A. (2016). A Reflection on the Current Local Authority-Led Regulation Model: Views from Small- and Medium-Sized Businesses. *Policy and Practice in Health and Safety*, vol. 14, no 2, pp. 144–162.
7. Dmitrieva, N.E. Zhulin A.B., Klimenko, A.V., Kuzminov, Ya.I., Plaksin, S.M. (2016) *Administrativnaya reforma i sokrashchenie kontrol'no-nadzornyykh funktsiy. Tezisy doklada "Perspektivy administrativnoy reformy"*. [Administrative reform and reduction of control and oversight functions. Theses of presentation *Administrative reform prospects*]. Eds: Kuzminov, Ya.I., Zhulin, A.B, Available: <https://conf.hse.ru/data/2016/04/21/1130135177/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%80%D0%B5%D1%84-%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0.pdf> (accessed: 15 April, 2017).
8. Dobrolyubova, E.I. (2016). Mezhdunarodnyy opyt otsenki rezul'tativnosti i effektivnosti ekologicheskogo kontrolya (nadzora). [International Experience of Assessing the Efficiency and Effectiveness of Environmental Control (Supervision)]. *Voprosy upravleniya*, vol. 4, no 22, pp. 32–38.
9. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2015). *Otsenka rezul'tativnosti i effektivnosti kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti* [Evaluating Effectiveness and Efficiency of the Control (Supervision) Activities]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 41–64.
10. OECD (2014) *Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing House. DOI:10.1787/9789264208117-en
11. Panina, O.V. (2016). Sravnitel'naya harakteristika zarubezhnogo opyta ispol'zovaniya risk-orientirovannogo podkhoda v gosudarstvennom kontrole (na primere Respubliki Kazakhstan i Evropeyskogo Soyuza) [Comparative Analysis of International Experience in Using Risk-Oriented Approach in Public Control (Based on the Data from the Republic of Kazakhstan and the European Union)]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo*, vol. 11–3, no 76–3, pp. 147–149.
12. Plaksin, S.M., Semenov, S.V. & Klimovskaya, E.V. (2015). *Osnovnye tendentsii i itogi kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v Rossiyskoy Federatsii v 2011–2014 gg. (kolichestvennaya ocenka)* [Main Trends and Results of Control and Supervision Activity in the Russian Federation in 2011–2014]. Moscow, HSE.
13. *Pravila regulirovaniya, trgovlya uslugami uchrezhdeniya i deyatel'nosti. Reshenie Vysshego Evraziyskogo ekonomicheskogo soveta ot 26.12.2016 N24* [Rules of Regulation, Trade in Services, Establishment and Activity. Decision of the Highest Eurasian Economic Council dated December 26, 2016, N. 24]. 2016. Available: <http://docs.cntd.ru/document/456056121> (accessed: 15 April, 2017).
14. Solodilova, N.Z., Malikov, R.I. & Grishin, K.E. (2016). Vliyanie administrativnogo regulirovaniya na effektivnost' predprinimatel'skoy deyatel'nosti v regione [Influence of Administrative Regulation on Business Efficiency in the Region]. *Ekonomika regiona*, vol. 12, no 4, pp. 1001–1013.
15. Testa, F., Iraldo, F. & Frey, M. (2011). The Effect of Environmental Regulation on Firms' Competitive Performance: The Case of the Building Construction Sector in Some EU Regions *Journal of Environmental Management*, vol. 92, no 9, pp. 2136–2144. DOI: 10.1016/j.jenvman.2011.03.039.
16. Yuzhakov, V.N. & Dobrolyubova, E.I. (2012) Itogi kompleksnogo monitoringa praktiki primeneniya federal'nogo zakona «O zashhite prav juridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal'nogo kontrolja» ot 26.12.2008 N 294-FZ v 2011 g. [Results of Comprehensive Monitoring of Application of the Federal Law No. 294-FZ dated December 26, 2008 "On Protection of Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs During State Control (Supervision) and Municipal Control]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 127–150.