ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Качество государственного контроля и регулирования с позиции граждан и бизнеса: основные тенденции

ЕЛЕНА ИГОРЕВНА ДОБРОЛЮБОВА[a]
[a] **Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации**

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-1-29-38

Аннотация: В статье реализован авторский подход к оценке качества (обоснованности, результативности и эффективности) государственного регулирования и контроля с позиции граждан и частного бизнеса, основанный на результатах социологических исследований, проведенных РАНХиГС в 2017–2021 годах. Показано, что наряду с некоторыми положительными тенденциями (снижением частоты неформальных платежей при осуществлении проверок и издержек бизнеса, связанных с взаимодействием с органами государственного контроля) уровень защищенности охраняемых законом ценностей, по оценке граждан, остается низким, а влияние контрольно-надзорной деятельности государства на минимизацию рисков – весьма ограниченным. По оценке частного бизнеса, общая регулятивная нагрузка, связанная с исполнением обязательных требований законодательства, не снижается. Отсутствуют и положительные тенденции в оценках адекватности установленных обязательных требований рискам причинения вреда в соответствующих сферах регулирования, а также исполнимости положений законодательства на практике. В целом и обоснованность, и результативность, и эффективность государственного контроля и регулирования нуждаются в дальнейшем улучшении. Результаты проведенной оценки свидетельствуют о необходимости принятия специальных мер, направленных на повышение качества государственного регулирования и контроля. По мнению автора, необходима трансформация системы государственного контроля (надзора) в систему механизмов и институтов по защите охраняемых законом ценностей в интересах граждан. В статье приведены рекомендации по возможным направлениям осуществления такой трансформации.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственный контроль, защищенность, контрольно-надзорная деятельность, обязательные требования, проверки, «регуляторная гильотина», результативность, эффективность

Благодарность: Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы по государственному заданию РАНХиГС.

Дата поступления статьи в редакцию: 11 января 2022 года.

Quality of state control and regulation from the perspective of citizens and businesses: major trends

RESEARCH ARTICLE

ELENA I. DOBROLYUBOVA[a]
[a] **Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration**

Abstract: The article presents the author's approach to evaluating the quality (validity, efficiency, and effectiveness) of state control and regulation from the perspective of citizens and private business, based on the results of sociological research conducted by RANEPA in 2017–2021. According to citizens, along with some positive trends (the decrease in the frequency of informal payments during inspections and the business costs for interaction with state supervision authorities), the level of security for legally protected values remains low, and the impact of state control and supervisory activities to minimize risks is quite limited. According to the private business assessment, the overall regulatory burden related to the implementation of mandatory legal requirements is not decreasing. In addition, there are no positive trends in the evaluation of adequacy of the established mandatory requirements to the risks of harm in the relevant areas of regulation, as well as the practical implementation of legal provisions. In the current situation, the validity, effectiveness, and efficiency of state control and regulation need to be further improved. The results of the study indicate the need to adopt special measures aimed at improving the quality of state regulation and control. The author speaks of the need to transform the system of state control (supervision) into the system of specific mechanisms and institutions to safeguard legally protected values in the interests of citizens. The article provides recommendations for possible directions of such a transformation.

Keywords: state regulation, state control, security, control and supervisory activities, mandatory requirements, inspections, "regulatory guillotine", effectiveness, efficiency

Acknowledgment: The article was prepared as part of the research work on the state assignment of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Received: January 11, 2022.

Введение

Оптимизация государственного регулирования и совершенствование контрольно-надзорной деятельности (КНД) в последние годы стали ключевыми направлениями реформ государственного управления. Эти реформы, актуальные как для других переходных экономик [Blanc, 2012; Kovac, 2017], так и для развитых стран мира [Monk, 2012; Blanc, 2018; Артеменко, 2020], призваны, с одной стороны, минимизировать риски причинения вреда вследствие хозяйственной деятельности, а с другой – сократить избыточную административную нагрузку на бизнес. Год назад завершилась «регуляторная гильотина» и вступило в силу новое законодательство в сфере обязательных требований[1]. В 2021 году вступили в силу и новые федеральные законы о государственном контроле (надзоре)[2].

В целом эксперты и представители делового сообщества отмечают положительное влияние реформ в сфере государственного регулирования и контроля на предпринимательский климат, связанное как с сокращением общего числа обязательных требований [Плаксин и др., 2021], так и с внедрением риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности [Минин, 2021], повышением ориентации контрольно-надзорных органов на профилактику нарушений [Сальников, Кузьмина, 2021], снижением общего числа проверок [Arutyunian et al., 2021], в том числе и в силу противоэпидемических ограничений на их проведение [Кучаков, Скугаревский, 2021].

Однако более детальный анализ практики реализации «регуляторной гильотины» показывает, что она не всегда сопровождалась реальным снижением административного давления. Так, проведенный экспертами НИУ ВШЭ анализ итогов «регуляторной гильотины» в сфере лицензирования показывает, что на практике была пересмотрена лишь четверть обязательных требований в данной сфере, а в 13 % случаев по итогам реформирования государственного регулирования обязательные требования, напротив, были ужесточены [Кнутов, Чаплинский, 2021]. Эти результаты подтверждаются и более широким анализом проектов новых структур нормативного регулирования, свидетельствующим о том, что в ходе «регуляторной гильотины» значительная часть обязательных требований была перенесена в новые акты без существенных изменений [Артеменко, 2021]. Соответственно, само по себе сокращение числа нормативных правовых актов и обязательных требований может и не привести к ожидаемым положительным социально-экономическим эффектам [Павлов, 2020].

Таким образом, оценка результатов реформирования государственного регулирования и контроля исключительно на основе динамики количества нормативных правовых актов, обязательных требований и количества проверок может неадекватно характеризовать изменения в реальном уровне регуляторной нагрузки на бизнес и практически не отражает влияния государственного регулирования и контроля на уровень рисков причинения вреда в соответствующих сферах. Для оценки достижения целей реформ необходимо использование социологических данных, позволяющих выявить состояние и тенденции изменения качества государственного регулирования и контроля с позиции их конечных бенефициаров – граждан и бизнеса. Проведению такой оценки и посвящена настоящая статья.

Методические подходы к оценке качества государственного регулирования и контроля с позиции конечных бенефициаров

В настоящей статье при оценке государственного регулирования и контроля реализован ранее разработанный подход к пониманию качества государственного управления как совокупности трех параметров: обоснованности, результативности и эффективности [Южаков и др., 2020]. Такая оценка предполагает учет позиции внешних бенефициаров государственного управления: граждан, заинтересованных в обеспечении действенной защиты своих законных прав и интересов от рисков, связанных с хозяйственной и иной деятельностью, и бизнеса, заинтересованного как в минимизации рисков, так и в минимизации регулятивной нагрузки, обусловленной необходимостью как реализации обязательных требований, так и взаимодействия с государственными органами при осуществлении ими контроля (надзора) за исполнением законодательства.

Основными источниками данных для проведения оценки являются результаты репрезентативных социологических опросов граждан[3] и частных хозяйствующих субъектов (организаций и индивидуальных предпринимателей)[4], проведенных РАНХиГС

1 Федеральный закон № 247-ФЗ от 31 июля 2020 года «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

2 Федеральные законы № 248-ФЗ от 31 июля 2020 года «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», № 170-ФЗ от 11 июня 2021 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»».

3 Опросы проводились весной 2018, 2019, 2020 и 2021 годов. Опрашивались совершеннолетние граждане методом формализованного интервью «лицом к лицу». Выборка составляла 2000 респондентов в 35 субъектах РФ (в 2018 году – 1000 респондентов в 28 субъектах РФ).

4 Опросы проводились весной 2017, 2020 и 2021 годов. Опрашивались представители частных хозяйствующих субъектов (руководители, их заместители, главные бухгалтеры, специалисты по взаимодействию с государственными органами), деятельность которых являлась предметом проверок контрольно-надзорных органов в течение двух лет, предшествующих проведению опроса (за исключением налоговых проверок). Выборка опроса составляла 1000 респондентов в 28 субъектах РФ.

в течение последних пяти лет по однотипной методике[5], обеспечивающей возможность сопоставления результатов в динамике. Полученные данные сопоставлялись с данными государственной статистики и результатами иных исследований.

Для оценки обоснованности, результативности и эффективности государственного регулирования и контроля в статье использованы показатели, предложенные для оценки качества государственного управления [Добролюбова и др., 2021] с адаптацией данных подходов к цели настоящего исследования.

Основные критерии, характеризующие качество государственного регулирования и контроля с позиции внешних бенефициаров, приведены на **рисунке 1**.

Рисунок 1. Критерии качества государственного регулирования и контроля с позиции граждан и бизнеса

Figure 1: Criteria for quality of state regulation and control from the perspective of citizens and businesses



Так, интегральным показателем, характеризующим обоснованность государственного регулирования и контроля, является доверие граждан и бизнеса контрольно-надзорным органам (далее – КНО). Обоснованность государственного регулирования и контроля с позиции частного бизнеса также предполагает, что:

- установленные обязательные требования, являющиеся предметом КНД государства, адекватны рискам причинения вреда в соответствующих сферах и являются исполнимыми;
- инспекторы КНО являются компетентными и профессиональными;
- действия инспекторов при осуществлении КНД являются законными, справедливыми и беспристрастными, отсутствуют неформальные платежи;
- как следствие, хозяйствующие субъекты согласны с результатами проведенных в отношении их деятельности проверок.

Результативность государственного регулирования и контроля с позиции граждан предполагает, что уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от рисков высок и граждане сталкиваются с такими рисками нечасто. В тех случаях, когда граждане все же сталкиваются с рисками, угрозы причинения вреда устраняются, обеспечивается устранение нарушений и возмещение причиненного вреда.

Для оценки результативности государственного регулирования и контроля важно учитывать и позицию бизнеса, позволяющую выявить как общую оценку влияния контрольно-надзорной деятельности на минимизацию рисков причинения вреда в связи с осуществлением хозяйственной деятельности, так и эффект последнего контрольного мероприятия на минимизацию рисков и повышение безопасности продукции, производственных процессов и объектов. При оценке непосредственных результатов государственного регулирования и контроля необходимо учитывать и уровень соблюдения хозяйствующими субъектами установленных обязательных требований.

Наконец, эффективность государственного регулирования и контроля предполагает, что издержки граждан и бизнеса, связанные с государственным регулированием (регулятивная нагрузка), и издержки, связанные непосредственно с взаимодействием с органами государственного контроля, являются адекватными и имеют тенденцию к снижению.

5 Методику и результаты исследований прошлых лет приведены в: [Южаков и др., 2021(а)].

Обоснованность государственного регулирования и контроля с позиции граждан и бизнеса

Как показывают результаты социологического опроса 2021 года, в целом доверяют органам государственного контроля 60,2 % опрошенных предпринимателей и их представителей (из них безусловно доверяют 14 %, а скорее доверяют – 46,2 % опрошенных). В разрезе видов экономической деятельности несколько выше уровень доверия среди представителей бизнеса, занятого в сфере здравоохранения и социальных услуг (62,5 % респондентов) и несколько ниже среди представителей предприятий и предпринимателей, занимающихся операциями с недвижимым имуществом (56,8 %). Значимых различий в уровне доверия в зависимости от размера предприятия и места осуществления хозяйственной деятельности не отмечается.

Примечательно, что среди населения уровень доверия контрольно-надзорным органам ниже, чем среди представителей предпринимательского сообщества, и составляет, согласно результатам опроса 2021 года, 44,9 %. Данное значение близко к общей оценке уровня доверия населения России правительству, опубликованной ОЭСР (47,8 % в 2020 году[6]).

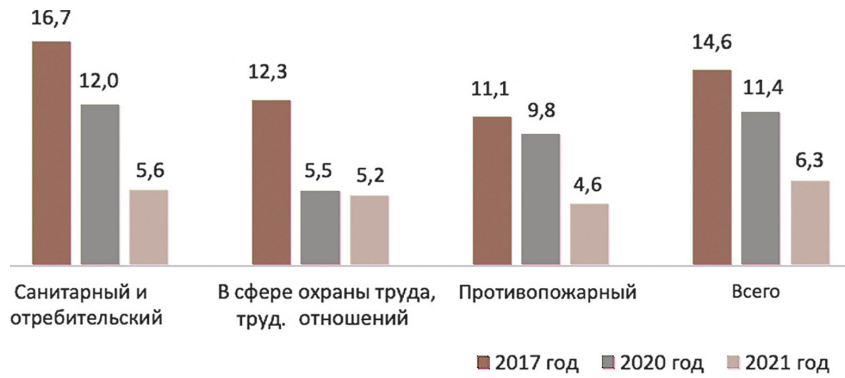
Высокий уровень доверия органам государственного контроля со стороны представителей частного бизнеса коррелирует с положительными оценками действий инспекторов КНО. Так, 72,0 % представителей частного бизнеса, опрошенных в 2021 году, высоко оценивали компетентность и профессионализм инспекторов КНО, 74,4 % считали их действия законными, справедливыми и беспристрастными.

Отметим, что несколько выше оценивают компетентность и профессионализм инспекторов те респонденты, в деятельности предприятий которых были выявлены нарушения, и как минимум часть из них была связана с реальными угрозами причинения вреда. В этой группе на высокий уровень профессионализма инспекторов указали 80,0 %. При выявлении нарушений, не представляющих угрозу причинения вреда, профессионализм инспекторов высоко оценили 70,3 % опрошенных, в случае отсутствия выявленных нарушений – 71,8 %. Аналогичная зависимость наблюдается и между выявленными нарушениями и оценками респондентов законности, справедливости и беспристрастности действий инспекторов контрольно-надзорных органов.

Оценки законности, справедливости и беспристрастности действий инспекторского состава КНО

Рисунок 2. Частота неформальных платежей при проведении проверок, %

Figure 2. Frequency of informal payments during inspections, %



тесно коррелируют с общей оценкой согласия респондентов с результатами проверки. Так, 87,1 % опрошенных представителей частного бизнеса, полностью согласных с результатами проверки, считают, что действия инспекторов при ее проведении были законными, справедливыми и беспристрастными. В группе тех, кто скорее согласен с итогами проверки, такую оценку дали 80,2 % опрошенных. В то же время среди тех, кто скорее не согласен с результатами проверки, законными, справедливыми и беспристрастными считают действия инспекторов лишь 24,4 % опрошенных, в группе полностью не согласных с результатами проверки – 21,4 %.

В целом, по итогам всех опросов, проведенных в 2017, 2020 и 2021 годах, более 80 % представителей предпринимательского сообщества в той или иной степени согласны с результатами проведенных в отношении их деятельности проверок (в 2021 году – 84,1 %, в 2020 году – 82,4 %, в 2017 году – 87,3 %), существенных изменений в уровне этого показателя не отмечается.

Сопоставление результатов социологических опросов показывает, что респонденты стали гораздо реже отмечать, что давали подарки либо выплачивали негласное денежное вознаграждение при проведении проверок. В целом по выборке доля таких респондентов сократилась с 14,6 % (по итогам опроса 2017 года) до 6,3 % (по исследованию 2021 года). При этом наиболее значимое сокращение в частоте неформальных платежей отмечается в сфере санитарного надзора и контроля (надзора) в сфере защиты прав потребителей (с 16,7 % в 2020 году до 5,6 % в 2021 году) (**рисунок 2**).

Приведенные выше социологические данные свидетельствуют о в целом высоком уровне обоснованности государственного контроля с позиции бизнеса. При этом оценки частными предпринимателями адекватности и исполнимости обязательных требований не свидетельствуют о наличии позитивных тенденций.

Так, 44,5 % опрошенных в 2021 году представителей предпринимательского сообщества сооб-

6 https://doi.org/10.1787/1de9675e-en

щили о сложностях исполнения обязательных требований в полном объеме (в 2020 году – 42,4 %). Около трети опрошенных (32,5 %) считают, что обязательные требования, установленные в отношении их деятельности, являются избыточными: они вынуждают бизнес нести дополнительные расходы, но не влияют на риски причинения вреда от хозяйственной деятельности. В 2020 году аналогичной позиции придерживалось 35 % опрошенных, в 2017, на старте реформы государственного контроля, – 29 %.

По сравнению с итогами социологического опроса 2020 года отмечается разнонаправленная динамика оценок избыточности обязательных требований. Если индивидуальные предприниматели стали реже оценивать установленные обязательные требования как избыточные (27,7 % в 2021 году против 34,6 % в 2020 году), то оценки организаций малого бизнеса остались прежними (35,9 % в 2020, 36,5 % в 2021 году), а представители организаций среднего и крупного бизнеса, напротив, стали чаще отмечать избыточность обязательных требований: в 2021 году такой позиции придерживались 42,7 % опрошенных, а в 2020 – лишь 33,0 %.

О том, что установленные обязательные требования являются необходимыми и достаточными, обеспечивающими минимизацию рисков, заявляют 56,0 % респондентов (в 2020 году – 55,5 %, в 2017 – 59,6 %). Такие данные свидетельствуют о том, что пока, с позиции бизнеса, «регуляторная гильотина» не привела к повышению обоснованности государственного регулирования.

Результативность государственного регулирования и контроля: оценка с позиции граждан и бизнеса

В соответствии с ФЗ-248 от 31 июля 2020 года «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» конечным результатом контрольно-надзорной деятельности является минимизация рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (далее – ОЗЦ). Достижение данного результата можно оценить как с позиции граждан (через оценку ими уровня защищенности от тех или иных видов рисков), так и с позиции бизнеса (через оценку предпринимательским сообществом влияния государственного контроля на риски причинения вреда ОЗЦ).

Социологические опросы показывают, что большинство граждан по-прежнему считает уровень защищенности основных значимых для них ОЗЦ от контролируемых государством рисков недостаточным: 35,9 % опрошенных оценивают уровень своей защищенности как «высокий» («скорее высокий»), 50,2 % – как «низкий» («скорее низкий»). По сравнению с первым опросом граждан, проведенным в 2018 году, уровень защищенности вырос на 5,9 процентных пункта.

Оценки по конкретным видам риска варьируются, но ни по одному из них большинство опрошенных не отмечает, что уровень защищенности достаточен. В 2021 году наиболее высокий уровень защищенности отмечался от рисков, связанных с потреблением непродовольственных товаров (42,8 % отметили уровень защищенности как «скорее высокий» или «очень высокий»). По сравнению со стартовым опросом, проведенным в 2018 году, наибольший прирост оценок уровня защищенности отмечается по рискам в сфере безопасности продуктов питания, экологической безопасности, а также по рискам в медицинской сфере.

Самые низкие уровни защищенности отмечались по рискам нарушения неприкосновенности личной жизни и несанкционированного использования персональных данных (27,9 %). Данная группа рисков является единственной, по которой отмечается снижение оценок уровня защищенности по сравнению с 2020 годом (30,0 %).

Отметим, что некоторый рост доли граждан, положительно оценивающих уровень защищенности охраняемых законом ценностей, контрастирует с тенденцией роста частоты столкновений граждан с рисками причинения вреда. В целом по итогам проведенного в 2021 году опроса в 2019–2020 годах 57,3 % граждан сталкивались с необходимостью защиты ОЗЦ от одного или нескольких рисков (по итогам опроса 2020 года – 49,4 %, по итогам опроса 2019 года – 56,7 %).

При этом отмечается тенденция снижения частоты обращений граждан в контрольно-надзорные органы за защитой от рисков. Согласно опросу 2021 года, в органы государственного контроля обращалось две пятых (41 %) респондентов, столкнувшихся с рисками причинения вреда (по итогам опроса 2020 года таких было 44,9 %, 2019 года – 45,2 %).

38,0 % граждан отмечают деятельность контрольно-надзорных органов как фактор, от которого зависит уровень защищенности охраняемых законом ценностей, причем доля таких респондентов существенно снизилась за последние годы (в 2018 году такую точку зрения разделяли 50,8 %). Представители предпринимательского сообщества отмечают деятельность КНО как фактор снижения рисков причинения вреда гораздо реже: среди опрошенных представителей частного бизнеса такой точки зрения придерживается менее четверти опрошенных (24,6 %).

Результаты опроса 2021 года показывают, что 46,3 % респондентов, обращавшихся в КНО за защитой от рисков причинения вреда, удалось добиться положительных результатов (предотвратить угрозу причинения вреда или полностью устранить последствия). Таким образом, уровень результативности обращений в КНО изменился незначительно (вырос на 2,1 процентных пункта по сравнению с 2020 годом или на 1,6 процентных пункта к уровню 2019 года).

Если оценки граждан свидетельствуют о наличии некоторых положительных тенденций в сфере государственного контроля (прежде всего в части оценки уровня защищенности ОЗЦ от рисков), то оценки бизнеса представляются более пессимистичными.

В 2017 году более трети опрошенных хозяйствующих субъектов отмечали скорее положительное влияние контрольно-надзорной деятельности на бизнес (34,6 %), в 2021 году такой позиции придерживалась лишь четверть опрошенных (25,2 %). Снижаются и оценки влияния КНД на минимизацию рисков причинения вреда по всем значимым для граждан видам охраняемых законом ценностей, за исключением окружающей среды. Так, на 10,1 процентных пункта снизилась доля частных хозяйствующих субъектов, отмечающих влияние КНД на снижение рисков причинения ущерба имуществу граждан и организаций; на 8,1 – доля респондентов, отмечающих, что государственный контроль способствует снижению рисков нарушения законных прав и интересов граждан и юридических лиц (**рисунок 3**).

Рисунок 3. Доля хозяйствующих субъектов, отмечающих влияние контрольно-надзорной деятельности на снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, %

Figure 3. Percentage of business entities noting the impact of control and supervisory activities on reducing risks to legally protected values, %



Положительное влияние последней проверки органов государственного контроля на повышение безопасности продукции отметил лишь каждый пятый респондент (20,6 % в 2021 году, 19,5 % – в 2017), о влиянии проверки на повышение безопасности производственных процессов заявили около трети опрошенных (32,3 % в 2021 году, 36,1 % – в 2017). Таким образом, по мнению бизнеса, большинство проверок не влияют на параметры безопасности продукции и производственных процессов; существенных изменений в оценках бизнеса за последние годы не отмечается.

Результаты социологического опроса позволяют выявить и самооценку бизнесом уровня соблюдения обязательных требований. Так, по итогам опроса 2021 года у 44,0 % хозяйствующих субъектов были выявлены нарушения в деятельности. При этом у 35,0 % предприятий выявленные нарушения не представляли угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям, у 9,0 % – как минимум часть из выявленных нарушений представляла такую угрозу. В целом полученные по итогам социологического опроса данные о частоте выявления грубых нарушений сопоставимы с опубликованными статистическими данными. Так, в 2019 году нарушения, представляющие угрозу причинения вреда ОЗЦ, были выявлены у 11,5 % проверенных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; в 2020 году показатель составил 12,4 %[7].

Более 70 % хозяйствующих субъектов, в деятельности которых были выявлены нарушения, полностью их устранили. По сравнению с уровнем 2017 года доля респондентов, отмечающих полное устранение выявленных нарушений, несколько снизилась (на 4,1 процентных пункта).

В целом результаты социологических исследований граждан и бизнеса показывают, что уровень защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков остается низким, а вклад контрольно-надзорных органов в минимизацию этих рисков весьма ограничен. Это обуславливает необходимость реализации специальных усилий по повышению ориентации государственного регулирования и контроля на минимизацию рисков причинения вреда ОЗЦ.

Эффективность государственного регулирования и контроля с позиции граждан и бизнеса

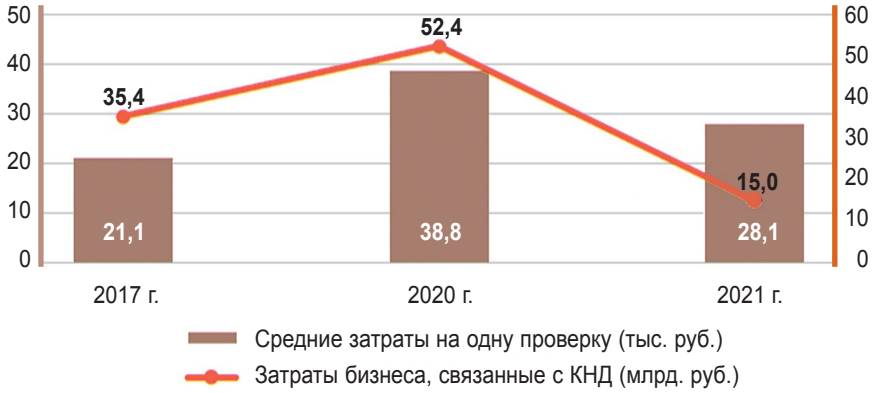
Эффективность государственного регулирования и контроля с позиции граждан и бизнеса связана прежде всего со снижением издержек хозяйствующих субъектов и граждан при взаимодействии с государством. Традиционно в контексте регуляторных реформ особое внимание уделяется издержкам бизнеса, связанным с исполнением обязательных требований, а также с взаимодействием с государственными органами, однако в зарубежной практике принято учитывать и издержки граждан [Renda et al., 2013; Veiga et al., 2016].

7 Рассчитано по данным ГАС «Управление». https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824

Несмотря на то, что снижение избыточной регулятивной нагрузки рассматривалось и рассматривается как одна из ключевых целей реформ государственного регулирования и контроля, до настоящего времени отсутствует системная практика оценки издержек, связанных с реализацией обязательных требований регулирования. Расчеты, выполненные по итогам социологических опросов частных хозяйствующих субъектов, оценивают уровень регулятивной нагрузки на частный бизнес в размере 27 % от выручки предприятий. Уровень издержек хозяйствующих субъектов, связанных непосредственно с реализацией обязательных требований (за исключением налоговых, таможенных и иных подобных платежей), оценивается в 7,8 % от выручки [Южаков и др., 2021(b)].

Рисунок 4. Оценка административных издержек бизнеса, связанных с проведением проверок контрольно-надзорными органами государства

Figure 4. Assessment of the business administrative costs associated with inspections by state control and supervisory bodies



При этом почти половина опрошенных РАНХиГС частных предпринимателей отмечает рост издержек на исполнение обязательных требований за последний год (49,4 %), тогда как о снижении таких затрат заявляют лишь 4,7 % респондентов. Близкие результаты получены и по итогам опроса, опубликованного в ежегодном докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: об увеличении регулятивной нагрузки заявляют 41,9 % опрошенных, о ее снижении – 6,3 %[8].

В целом, по результатам опроса 2021 года, административные затраты хозяйствующих субъектов в расчете на одну проверку в 2019–2020 годах оцениваются в 28,1 тыс. руб. Снижению удельных издержек бизнеса на проведение проверок по сравнению с результатами опроса 2020 года способствовало сокращение частоты неформальных платежей, а также иных материальных затрат, связанных с проведением проверок. При этом трудозатраты, связанные с проведением проверок, увеличились. По сравнению с базовым уровнем (2017 год) средние издержки бизнеса в расчете на одну проверку выросли (**рисунок 4**).

Радикальное сокращение количества проведенных в отношении хозяйствующих субъектов проверок в 2020 году, обусловленное реализацией мер по противодействию коронавирусной инфекции, способствовало снижению общей оценки издержек бизнеса, связанных с контрольно-надзорной деятельностью государства. Так, по итогам опроса 2021 года годовые издержки хозяйствующих субъектов, связанные с проведением проверок, составили 15,1 млрд руб. против 52,4 млрд руб. (2020 год) и 35,4 млрд руб. (2017 год). Однако с учетом постепенного снятия ограничений можно ожидать рост данного показателя в будущем.

По результатам социологических опросов граждан, выявлено, что 17,3 % респондентов, обращавшихся в контрольно-надзорные органы за защитой от рисков, понесли материальные издержки (в 2019 и 2020 годах – 17 %). Чаще всего такие издержки были связаны с оплатой юридической помощи, почтовых и нотариальных расходов, экспертиз.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что за последний год отмечается рост эффективности государственного контроля с позиции бизнеса, тогда как изменений в уровне эффективности КНД государства с позиции граждан не отмечается. При этом издержки бизнеса, связанные с государственным регулированием, скорее выросли, чем снизились. Безусловно, на этот показатель оказали влияние различные факторы, в том числе введение дополнительных требований к бизнесу по реализации мер по предупреждению распространения коронавирусной инфекции. Однако в целом эффекты от реформы государственного регулирования с точки зрения минимизации издержек бизнеса пока не очевидны.

Перспективы дальнейшего совершенствования государственного регулирования и контроля

Представленный в статье анализ показывает, что, несмотря на значительные усилия по реформированию государственного регулирования и контроля, положительные эффекты реформ, по оценкам внешних бенефициаров, сводятся пока к снижению частоты неформальных платежей и сокращению административных издержек, связанных с взаимодействием с органами государственного контроля (надзора). Ни граждане, ни предпринимательское

8 Индекс «Административное давление – 2021». http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/5.pdf

сообщество не фиксируют значимых, существенных улучшений в части повышения уровня защищенности охраняемых законом ценностей, адекватности и исполнимости обязательных требований, снижения издержек, связанных с исполнением требований регулирования. И хотя есть вероятность отложенного положительного эффекта от «регуляторной гильотины» (поскольку социологические опросы проводились в I квартале 2021 года), существуют и риски неустойчивости достигнутых результатов и ре-регулирования [Голодникова и др., 2021].

Для достижения более заметных эффектов необходимо устранение факторов, ограничивающих вклад контрольно-надзорных органов в обеспечение защиты охраняемых законом ценностей и расширение использования негосударственных механизмов и инструментов защиты от рисков. Иными словами, необходима трансформация системы КНД государства в систему механизмов и институтов по защите ОЗЦ.

Для реализации такой трансформации необходимо внесение изменений в действующее законодательство по следующим направлениям:

- смещение акцентов с вопросов соблюдения обязательных требований на обеспечение возмещения причиненного вреда во всех случаях, когда такой вред был причинен (прежде всего за счет виновника причинения вреда);
- трансформация действующего законодательства о контрольно-надзорной деятельности, лицензировании, сертификации, аккредитации, деятельности СРО, страховании в единую взаимосвязанную систему регулирования, направленную на минимизацию причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- объединение государственных функций, направленных на минимизацию конкретного риска причинения вреда ОЗЦ, на одном уровне госуправления и в одном федеральном органе исполнительной власти (ФОИВ) – органе по защите охраняемых законом ценностей (для рисков, минимизация которых осуществляется на федеральном уровне);
- установление конечных показателей результативности деятельности ФОИВ – органов по защите охраняемых законом ценностей от рисков, отражающих снижение частоты и масштабов причинения вреда ОЗЦ (рассчитываемых на основе независимых от ФОИВ источников данных), а также оценка гражданами уровня защищенности от рисков в соответствующей сфере;
- обеспечение подхода к контрольно-надзорной деятельности государства как к одному из механизмов минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям наряду с другими государственными и негосударственными механизмами и институтами;
- расширение источников данных, являющихся основанием для осуществления контрольно-надзорных мероприятий (в том числе возможность использования «больших данных», иных источников в динамических системах управления рисками);
- содержательная концентрация контрольно-надзорных мероприятий на проверке исполнения обязательных требований, нарушение которых представляет риск причинения вреда ОЗЦ;
- систематизация данных о взаимосвязи нарушения конкретных обязательных требований и наступления фактов причинения вреда для регулярной оценки целесообразности корректировки регулирования, в том числе отмены обязательных требований, не влияющих на уровень рисков причинения вреда, и введения требований, способствующих минимизации таких рисков (при необходимости);
- наделение органа по защите охраняемых законом ценностей полномочиями по обеспечению (либо организации) возмещения причиненного вреда контролируемыми лицами.

Для реализации данного подхода предлагается использовать единый алгоритм определения системы инструментов и механизмов защиты охраняемых законом ценностей от конкретных рисков. Данный алгоритм по каждой значимой для граждан ОЗЦ предполагает:

- идентификацию возможных рисков причинения вреда значимым для граждан ОЗЦ с оценкой уровня защищенности от таких рисков и уровня риска (частоты / вероятности столкновения с риском и масштабов причинения вреда);
- определение возможности влияния на уровень защищенности от рисков причинения вреда ОЗЦ с помощью государственных и негосударственных механизмов;
- выявление государственных и негосударственных механизмов, оказывающих влияние на уровень рисков причинения вреда ОЗЦ, в том числе на предотвращение (предупреждение) рисков причинения вреда ОЗЦ (предотвращение угроз), выявление фактов причинения вреда и минимизацию их последствий и возмещение причиненного вреда ОЗЦ;
- определение государственных и негосударственных механизмов, не оказывающих влияние на уровень рисков, и разработка рекомендаций по их отмене;
- определение обязательных требований, оказывающих влияние на минимизацию рисков причинения вреда ОЗЦ;
- определение обязательных требований, не оказывающих влияния на минимизацию рисков причинения вреда ОЗЦ, и принятие решений об их отмене;

- разработка предложений по применению дополнительных государственных и негосударственных инструментов и механизмов для обеспечения минимизации рисков ОЗЦ на всех этапах управления рисками.

Принципиальным условием реализации данного алгоритма является отказ от ведомственного принципа разработки структур регулирования и учет всех государственных функций (контрольно-надзорных, разрешительных, регистрационных, функций по аккредитации), исполняемых как на федеральном, так и на региональном уровне управления, функций, реализуемых органами местного самоуправления и негосударственных механизмов (аудита, страхования, инспекций, саморегулирования, сорегулирования, общественного и производственного контроля и иных), влияющих на минимизацию конкретного риска причинения вреда охраняемым законом ценностям.

По итогам выполнения данного алгоритма может быть сформирована система государственных органов по защите ОЗЦ (по принципу «один риск – один орган»), а также скорректирована система инструментов (регулирования соответствующей сферы риска) и механизмов (реализуемых государственными и негосударственными институтами).

Реализация данных предложений предполагает, что акцент в деятельности по защите охраняемых законом ценностей смещается с обеспечения соблюдения обязательных требований и контроля за их соблюдением к обеспечению возмещения причиненного вреда во всех случаях и контроля за таким возмещением со стороны «владельца риска» – хозяйствующего субъекта.

В этом случае обязательные требования действительно станут средством предотвращения вреда (ущерба) и будут предупреждать о рисках нанесения вреда (причинения ущерба) ОЗЦ «владельцев» источников этих рисков. При этом административное наказание (штраф) должен назначаться не за нарушение обязательного требования (в нынешнем виде), а за реальную угрозу нанесения или фактическое нанесение вреда (ущерба) ОЗЦ, а факт причинения вреда должен являться основанием для повышения штрафа. Соответственно, это потребует пересмотра системы обязательных требований с исключением из их состава таких положений, нарушение которых не создает реальную угрозу нанесения вреда (причинения ущерба).

Внедрение данного подхода возможно в рамках перехода к практике доказательного регулирования, предусматривающего оценку рисков невмешательства государства, эффектов от вмешательства, затрат и выгод от предлагаемых решений, их влияния на достижение общественно значимых результатов и решение конкретных общественно значимых проблем и задач. Внедрение данной практики потребует как синхронизации отдельных существующих инструментов и процедур, так и создания системы стимулов для реального, а не формального применения новых требований к обоснованию мер регулирования.

Реализация данных рекомендаций будет способствовать системному и устойчивому повышению качества государственного регулирования и контроля.

Литература

Артеменко Е.А. Регуляторная гильотина как механизм дерегулирования и борьбы с коррупцией. *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2020. № 52. С. 7–31. DOI: 10.17223/19988648/52/1

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

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

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Старостина А.Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. М.: РАНХиГС, 2021.

Кнутов А.В., Чаплинский А.В. К вопросу о качестве «регуляторной гильотины» (на примере лицензионных требований). *Российский юридический журнал.* 2021. № 3(138). С. 150–162. DOI: 10.34076/20713797_2021_3_150

Кучаков Р.К., Скугаревский Д.А. Контроль и надзор в 2021 г. Возврат к норме или новая парадигма? Аналитический отчет. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2021.

Минин В.В. Анализ новой системы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. *Административное право и процесс*. 2021. № 10. С. 68–72. DOI 10.18572/2071-1166-2021-10-68-72

Павлов П.Н. Влияние регуляторной жесткости нормативно-правовой базы на динамику бедности в регионах России. *Вопросы экономики*. 2020. № 12. С. 62–79. DOI 10.32609/0042-8736-2020-12-62-79

Плаксин С.М., Абузярова И.А., Алимпеев Д.Р., Казикаев В.Д., Кашанин А.В., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020-2021. М.: НИУ ВШЭ, 2021.

Сальников А.В., Кузьмина Т.А. Достоинства и потенциальная проблематика Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации». *Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности*. 2021. № 1. С. 10–18.

Южаков В.Н., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И., Тихомиров Ю.А. Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления М.: РАНХиГС, 2020.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. М.: РАНХиГС, 2021(а).

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что

получилось с позиции бизнеса? *ЭКО*. 2021(b). № 7. С. 151–170. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-7-151-170

Arutyunian R.E., Minina, A.A., Vasiliev, Y.V., Perepadya, O.A., Perepadya, S.M. Control and Supervisory Activities: Current Issues of Reform and Legal Regulation. *Lecture Notes in Networks and Systems*. 2021. Vol. 198. P. 1711–1718. DOI: 10.1007/978-3-030-69415-9_189. In English

Blanc F. Moving away from total control in former communist countries – the RRR in inspections, and lessons learned from reforming them. *European Journal of Risk Regulation*. 2012. Vol. 3 (3). P. 327–342. DOI: 10.1017/s1867299x00002233. In English

Blanc F. From Chasing Violations to Managing Risks. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2018. In English

Kovač P. Between theoretical principles and practice in Slovene regulatory impact assessment procedures. *Review of Central and East European Law.* 2017. Vol. 42 (2-3). P. 215–250. In English

Monk J. Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2012. In English

Renda A., Schrefler L., Luchetta G., Zavatta R. Assessing the Costs and Benefits of Regulation. 2013. https://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf. In English

Veiga L., Janowski, T., Soares Barbosa L. 2016. Digital Government and Administrative Burden Reduction. In: Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '15-16). Association for Computing Machinery, New York, NY, USA. 2016. P. 323–326. DOI: https://doi.org/10.1145/2910019.2910107. In English

References

Artemenko E.A. Regulatory guillotine as a mechanism for deregulation and fighting against corruption. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika*. 2020. No. 52. P. 7–31. DOI: 10.17223/19988648/52/1. In Russian

Artemenko E.A. "Regulatory guillotine": analysis of projects for new regulatory structures. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2021. No. 1. P. 30–55. In Russian

Golodnikova A.E., Efremov A.A., Tsygankov D.B. Under the sign of "regulatory guillotine": how to break the vicious circle of deregulation and regulation? *Zakon*. 2021. No. 2. P. 105–117. In Russian

Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Starostina A.N. Evaluating quality of governance: validity, effectiveness, efficiency. Moscow: RANKhiGS, 2021. In Russian

Knutov A.V., Chaplinsky A.V. On the issue of quality of the "regulatory guillotine" (based on the example of license requirements). *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*. 2021. No. 3(138). P. 150–162. DOI: 10.34076/20713797_2021_3_150. In Russian

Kuchakov R.K., Skugarevsky D.A. Control and enforcement in 2021. Return to normal or new paradigm? Analytical report. St. Petersburg: Institut problem pravoprimeneniya pri Yevropeyskom universitete v Sankt-Peterburge, 2021. In Russian

Minin V.V. Analyzing the new system for legal regulation of control and supervision activities. *Administrativnoye pravo i protsess*. 2021. No. 10. P. 68–72. DOI: 10.18572/2071-1166-2021-10-68-72. In Russian

Pavlov P.N. Influence of regulatory framework rigidity on poverty in the regions of Russia. *Voprosy ekonomiki*. 2020. No. 12. P. 62–79. DOI: 10.32609/0042-8736-2020-12-62-79. In Russian

Plaksin S.M., Abuzyarova I.A., Alimpeev D.R., Kazikaev V.D., Kashanin A.V., Knutov A.V., Polesskiy E.A., Chaplinsky A.V., Shabala Yu.I. Regulatory and licensing activities in the Russian Federation: Analytical Report – 2020–2021. Moscow: NIU VShE, 2021. In Russian

Salnikov A.V., Kuzmina T.A. Advantages and potential problems of the federal law of July 31, 2020. No. 248-FZ "On State Control (Supervision) in the Russian Federation". *Nadzornaya deyatel'nost' i sudebnaya ekspertiza v sisteme bezopasnosti*. 2021. No. 1. P. 10–18. In Russian

Yuzhakov V.N., Talapina E.V., Dobrolyubova E.I., Tikhomirov Yu.A. Initiative draft law on ensuring the quality of public administration. Moscow: RANKhiGS, 2020. In Russian

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. The effectiveness and efficiency of state regulatory and supervisory activities: the opinions from businesses and citizens. Moscow: RANKhiGS, 2021. In Russian

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. Law enforcement reform and "regulatory guillotine": what's the outcome from the business perspective? *EKO*. 2021. No. 7. P. 151–170. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-7-151-170. In Russian

Информация об авторе:

ЕЛЕНА ИГОРЕВНА ДОБРОЛЮБОВА, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Ссылка для цитирования: *Добролюбова Е.И.* Качество государственного контроля и регулирования с позиции граждан и бизнеса: основные тенденции. *Государственная служба*. 2022. № 1. С. 29–38.

Information about the author:

ELENA I. DOBROLYUBOVA, Candidate of Sci. (Economics), Leading Researcher, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

For citation: *Dobrolyubova E.I.* Quality of state control and regulation from the perspective of citizens and businesses: major trends. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 1. P. 29–38.