

ДИНАМИКА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА: результаты статистических наблюдений и социологических исследований

Елена Викторовна Масленникова^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2024-26-5-35-45

а Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация: Проведен сравнительный анализ сопоставимых статистических данных о результатах контрольной (надзорной) деятельности и данных мониторинговых социологических опросов представителей частных хозяйствующих субъектов (ЧХС), полученных по авторской методике, в том числе в 2024 году. Автором исследуются мнения о частоте проведения мероприятий государственного контроля (надзора), в том числе контрольно-надзорных мероприятий (КНМ) и профилактических мероприятий (ПМ), их результативности с точки зрения минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям (ОЗЦ), необходимости и рациональности предъявляемых обязательных требований (ОТ). Автор считает, что именно социологические исследования позволяют выявить и проанализировать наиболее значимые регулятивные ограничения развития частного бизнеса, уровня регулятивной нагрузки на частный бизнес и ее изменений с позиции частного бизнеса. Полученная информация и сопоставление данных, полученных методами статистики и социологических исследований, необходимы для принятия решений при определении и реализации направлений дальнейшего совершенствования государственного контроля (надзора).

Благодарность: Статья подготовлена по результатам научного исследования, выполненного в рамках государственного задания РАНХиГС 2024 года.

Ключевые слова: государственный контроль, государственный надзор, контрольно-надзорные мероприятия, проверки, социологический опрос, реформа

Дата поступления статьи в редакцию: 18 июля 2024 года.

DYNAMICS OF IMPROVING CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF THE STATE: RESULTS OF STATISTICAL OBSERVATIONS AND SOCIOLOGICAL STUDIES

Elena V. Maslennikova^a

RESEARCH ARTICLE

a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: The author performed comparative analysis of statistical data from control (supervisory) activities alongside monitoring data from sociological surveys of representatives of private economic entities (PEE). This analysis was conducted using the author's methodology, including data collected in 2024. The study looks at opinions regarding the frequency of state control (supervision) activities, such as control and supervisory measures (CSM) and preventive measures (PM), their impact in reducing harm to legally protected values (LPV), and the necessity and rationality of mandatory requirements (MR). The author believes that sociological research makes it possible to determine and examine the most crucial regulatory barriers to private company growth, the extent of the regulatory burden on private business, and how the position of private companies has changed. The information gathered and the data compared using statistical and social research methods are essential for deciding how to improve state control (supervision) development.

Keywords: state control, state supervision, control and supervisory activities, inspections, sociological survey, reform

Acknowledgment: The study was prepared based on the results of scientific research within the framework of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration's 2024 state assignment

Received: July 18, 2024

Введение

Изменение вектора развития контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД) произошло несколько лет назад, в ходе подготовки и реализации реформы (позднее интерпретированной также как «совершенствование») государственного контроля (надзора). Идеология реформы базировалась на необходимости снижения административной нагрузки на подконтрольный бизнес при условии недопущения нарушений обязательных требований, трактуемых в настоящее время в соответствии со смыслом Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – ОТ). Кроме того, в Законе ставилась задача снизить «риск причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванный нарушениями обязательных требований».

Среди основных значимых предпосылок происходящих преобразований исследователи обозначают несколько факторов, в числе которых сформированный в предыдущие годы тренд «тотального контроля за предпринимательской и иной экономической деятельностью» [Зырянов, 2023. С. 34], который, вопреки ожиданиям, не приводил к снижению причинения вреда охраняемым законом ценностям (далее – ОЗЦ), вызывал существенный рост административной нагрузки на бизнес и недовольство как со стороны подконтрольных, так и контролирующих лиц рассогласованностью положений правовых актов, определяющих обязательные требования и регламентирующих деятельность контрольных (надзорных) органов (далее – КНО) [Масалаб, 2020; Кнутов, Плаксин, Синятуллин, Чаплинский, 2022; Агамагомедова, 2021].

Подтверждением накопившихся проблем в контрольно-надзорной деятельности стали оценки и требования, содержащиеся в посланиях Президента России Федеральному Собранию, актуализирующие необходимость реформ в сфере государственного контроля (надзора). Так, в Послании Президента в 1997 году констатировалось дублирование в деятельности контрольных (надзорных) органов, несопоставимость их численности и функционала и полученных результатов, необходимость отказа от подхода к оценке результата государственного контроля сугубо по объему штрафов. В Послании Президента 1999 года говорилось о необходимости «сосредоточения ресурсов контролирующих органов на ключевых сферах»¹, то есть о дифференциации, которая яв-

ляется основой риск-ориентированного подхода в деятельности КНО. Необходимость внесения изменений в принципы деятельности контрольно-надзорных органов и значимость создания портала, который содержал бы открытые данные о проверках², были определены в Послании Президента в 2013 году. В последующих 2014 и 2015 годах внимание акцентировалось на отказе от принципа тотального контроля и сосредоточении основной деятельности контрольных (надзорных) органов на сферах, где действительно существуют риски или признаки нарушений; было поручено подготовить «конкретные предложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов»³, которые осложняют работу добросовестных предпринимателей.

Исходя из указанных требований были определены целевые ориентиры приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Они направлены на решительный отказ от применяемых ранее установок в осуществлении государственного контроля (надзора): цели и показатели программы сформулированы в парадигме защиты охраняемых законом ценностей (жизни, здоровья) и минимизации уровня ущерба (в том числе материального), снижения административной нагрузки на бизнес⁴.

Инвентаризация и актуализация обязательных требований в рамках «регуляторной гильотины» постепенно привела к более четкой детализации правил контрольной (надзорной) деятельности, выстраиванию обновленной системы ОТ, которые адекватны современному уровню технологического развития и соответствуют риск-ориентированному подходу. В созданном в соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ (ред. от 24 сентября 2022 года)

2 Решением стало создание ФГИС «Единый реестр проверок» (<https://proverki.gov.ru/portal>) в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2021 года № 604 (ред. от 18 июля 2024 года) «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415».

3 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 года. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40542/page/1>

4 Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 года № 12) (ред. от 30 мая 2017 года).

1 Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 марта 1999 года. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22400>

«Об обязательных требованиях в Российской Федерации» Реестре обязательных требований в настоящее время содержится 527 820 ОТ⁵, систематизированных по нескольким установленным параметрам⁶.

Ряд авторов, анализируя ход «регуляторной гильотины» отмечает, что проведение ее в сжатые сроки отрицательно повлияли «на качество проведенной работы, ее системность» [Летуновский, Агеев, 2021. С. 36], а «оценка экономической целесообразности, результатов эффективного влияния вновь принятых норм на эффективность реализации контрольных, надзорных полномочий осуществлена не была» [Евдокимов, Ким, Сергун, 2024. С. 28].

Тем не менее необходимо отметить, что в соответствии с программой «Реформа контрольной и надзорной деятельности» достигнуты значимые успехи в разработке системы оценки ее результативности и эффективности [Результативность и эффективность..., 2021]. Предполагалось сместить фокус внимания контрольных и надзорных органов от ориентации на показатели количества проверок и величины штрафных санкций к показателям, характеризующим сокращение ущерба жизни и здоровью человека, материального ущерба государства, граждан и организаций. В итоге в настоящее время перечень ключевых показателей результативности, например, федерального государственного пожарного надзора (функционал МЧС России) включает: А.1.1 «Количество людей, погибших при пожарах, на 100 тыс. населения», А.1.2 «Количество людей, травмированных при пожарах, на 100 тыс. населения», А.2 «Материальный ущерб, причиненный в результате пожаров, на валовый внутренний продукт Российской Федерации»⁷. Информацию о показателях, характеризующих причинение вреда охраняемым законом ценностям, контрольные и надзорные органы предоставляли и ранее – по форме федерального статистического наблюдения № 1-Контроль (предоставление данных по указанной форме приостановлено в 2022 году,

прекращено в 2024 году)⁸, но основной акцент при анализе КНД был сделан на количественных данных в отношении числа проверок, административных наказаний.

В Послании Президента России Федеральному Собранию в 2018 году подчеркивалось, что принятых условий в реформировании контрольно-надзорной деятельности недостаточно – бизнес не считает, что произошли существенные изменения. Переход к риск-ориентированному подходу и применение дистанционных методов контроля заявлены как возможное решение проблемы уже в ближайшей перспективе.

Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» установил системные требования к показателям результативности деятельности контрольных и надзорных органов (ст. 30), разделяя ключевые показатели, которые отражают уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности и индикативные показатели, применяемые для мониторинга и анализа контрольной (надзорной) деятельности, характеризующие соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

Положениями о виде госконтроля (надзора) утверждаются ключевые показатели и их целевые значения. Например, ключевой показатель федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей – уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области защиты прав потребителей (в %)⁹, 21 индикативный показатель для этого вида контроля отражает количественные значения различных аспектов контрольных (надзорных) мероприятий (далее – КНМ)¹⁰.

5 По состоянию на 10 августа 2024 года. <https://ot.gov.ru/mr>

6 Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2021 года № 128 (ред. от 26 августа 2023 года) «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» (вместе с «Планом-графиком формирования реестра обязательных требований»).

7 Распоряжение Правительства РФ от 27 апреля 2018 года № 788-р (ред. от 3 апреля 2019 года) «Об утверждении перечня ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти».

8 Приказ Росстата от 21 декабря 2011 года № 503 (ред. от 24 июня 2022 года) «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

9 Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 года № 1005 (ред. от 18 октября 2023 года) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей».

10 Приказ Роспотребнадзора от 26 января 2022 года № 29 «Об утверждении перечня индикативных показателей, применяемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей».

Методические подходы к оценке эффективности и результативности КНД также претерпевали изменения, в основном связанные с применением аналитического инструментария. В 2010 году были утверждены Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), в структуру разделов был включен блок «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля», содержание которого фрагментарно раскрывалось в приложении к Правилам. Действующая редакция Правил содержит более полное описание используемых показателей, которые в большинстве случаев рассчитываются в долях (процентах), что позволяет оценить не только их динамику, но и относительные значения¹¹. Правила предусматривают возможность (но не обязанность) КНО использовать при подготовке доклада данные социологических опросов подконтрольных лиц, а также данные, полученные в результате сравнения данных опросов со сведениями из единого реестра проверок и размещенные в АИС «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг»^{12,13}. Базовый перечень сведений, которые должны быть включены в доклад о виде государственного контроля (надзора), виде муниципального контроля, определен Постановлением Правительства РФ¹⁴.

Социологические методы для исследования мнений подконтрольных лиц о результативности и эффективности государственного контроля

используются различными организациями, в том числе Аналитическим центром при Правительстве РФ¹⁵, Уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей¹⁶, Российским союзом промышленников и предпринимателей¹⁷, научными организациями по заказам органов государственной власти¹⁸. Также можно отметить региональные практики проведения подобных социологических опросов в Москве, Московской области¹⁹, ХМАО, Нижнем Новгороде.

В 2017 году была предложена методика «Индекса административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность» и проведен базовый замер. В соответствии с методикой проводилась оценка практик взаимодействия бизнеса и контрольных (надзорных) органов посредством анкетного опроса при трактовке административной нагрузки как нагрузки на бизнес, которая связана с государственным контролем (надзором) и возникает вследствие: а) подготовки и сдачи обязательной отчетности; б) подготовки лицензионных требований, сертификатов, получения разрешений; в) соблюдения обязательных требований; г) прохождения проверок; д) административных наказаний; е) административных расследований; ж) коррупции²⁰. При расчете сводного показателя административной нагрузки на бизнес учитывались субъективные оценки предпринимателями административных издержек и временные затраты, также бралась в расчет доля валовой добавленной стоимости в ВВП (в процентах) с учетом категории бизнеса. Наиболее значимыми проблемами, по мнению бизнеса, были: неактуальные ОТ, избыточность отчетности, противоречивость правоприменительной практики. В 2018 и 2019 годах по разработанной методике проводились следующие раунды оценки, в ходе которых были отмечены сдвиги в оценках респондентами административной нагрузки: более позитивные

11 Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 года № 215 (ред. от 16 августа 2023 года) «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

12 Приказ Минэкономразвития России от 1 марта 2013 года № 114 «Об утверждении Положения об автоматизированной информационной системе «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг»». <https://vashkontrol.ru/hershel>

13 Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 года № 215 (ред. от 16 августа 2023 года) «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

14 Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2020 года № 2041 (ред. от 13 февраля 2024 года) «Об утверждении требований к подготовке докладов о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации».

15 <https://ac.gov.ru/activity/activity/reforma-kontrolno-nadzornoj-i-razresitelnoj-deatelnosti-6>

16 http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2023.html

17 <https://tass.ru/ekonomika/17258491>

18 Центр стратегических разработок РАНХиГС; Институт экономики рынка им. Столыпина П.А.; Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

19 В Московской области на портале «Добродел» проводился опрос об уровне административной нагрузки на бизнес; на сайтах региональных органов власти Московской области размещались Яндекс-формы для проведения опросов «Оценка административного давления на бизнес». <https://forms.yandex.ru/cloud/6480315173cee7379fc23900/>

20 <https://knd.ac.gov.ru/documents/>

результаты получены в 2018 году, ухудшение значения индекса отмечено в 2019 году.

Таким образом, можно констатировать, что ко времени утверждения Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года²¹ был накоплен как достаточный методический опыт разработки показателей результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных), так и практики применения показателей, в том числе отражающих административную нагрузку подконтрольных лиц.

Статистические и социологические данные о ходе реализации реформы контрольной (надзорной) деятельности

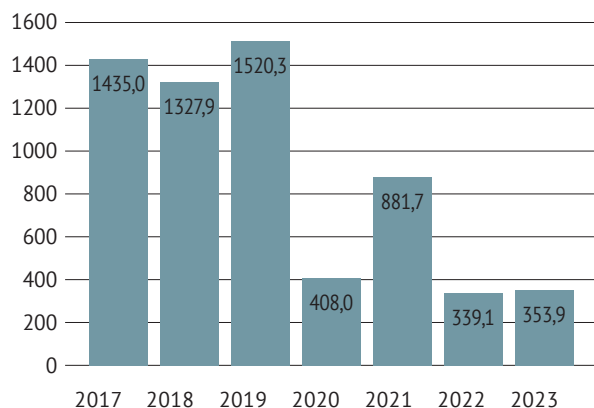
Текст Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, к сожалению, не содержит полноценного анализа причинно-следственных связей предпринятых мер по преобразованию КНД и результативности ее реформирования. Как и на предыдущем этапе, основной акцент в планируемых изменениях сделан на продолжении развития риск-ориентированного подхода и применении индикаторов риска, на развитии функционала досудебного обжалования, на цифровизации КНД, а также на профилактике рисков. В документе говорится также о необходимости актуализации ключевых показателей результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов в связи с высокой динамикой изменений, происходящих в этом виде деятельности. Заместитель Председателя Правительства России Дмитрий Григоренко отмечал при проведении совещания с представителями бизнеса значимость обратной связи при реформировании КНД²².

На наш взгляд, для правильной постановки задач по обеспечению баланса защищенности охраняемых законом ценностей и содействию экономическому развитию в подконтрольной сфере важно иметь представление, насколько скоординированы с точки зрения самих частных хозяйствующих субъектов (далее – ЧХС) усилия, направленные на снижение их издержек в связи с проведением государственного контроля (надзора), и усилия контрольной (надзорной) деятельности государства по защите охраняемых законом ценностей [Южаков, Спиридонов, 2023].

21 Распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2023 года № 3745-р (ред. от 17 июня 2024 года) «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года».

22 <http://government.ru/news/51646/>

Рисунок 1. Количество проверок в 2017–2023 годах*
Figure 1. Number of inspections in 2017–2023



* Термин «проверка» в указанных данных после вступления в силу Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» следует трактовать как совокупность видов контрольных (надзорных) мероприятий

С целью исследования и анализа оценки частных хозяйствующих субъектов уровня и перспектив повышения защищенности охраняемых законом ценностей в сфере их деятельности, а также роли в этих процессах государственного контроля (надзора) Центром технологий государственного управления РАНХиГС в 2017, 2020–2023 годах по авторской методике проводились социологические опросы [Южаков, Покида, Масленникова, 2023]. Респондентами выступали представители частных предприятий, ведущих деятельность не менее чем три года, в отношении которых проводились контрольные (надзорные) и/или профилактические мероприятия. Объем выборки составил 1 000 человек с географией опроса 27 субъектов Российской Федерации.

С учетом перечня аспектов контрольной (надзорной) деятельности, подлежащих статистическому учету, в данной статье проводится сравнительный анализ только сопоставимых данных статистики и социологического исследования параметров совершенствуемого госконтроля (надзора), в рамках которого рассматривался более широкий круг отношений, связанных с взаимодействием хозяйствующих субъектов и КНО.

Согласно данным подготовленного Минэкономразвития России Сводного доклада о государственном контроле (надзоре)²³, существенным

23 https://monitoring.gov.ru/storage/uploads/admin/1_02072024060147_Report2023.pdf

образом снизилось количество проверок в период с 2020 года (**рисунок 1**), что обусловлено не только применением риск-ориентированного подхода, но и мораторием на проведение проверок²⁴. В 2023 году 61,4 % (217,4 тыс.) всех проверок было проведено в отношении коммерческого сектора, который включал собственно 90,4 тыс. проверок бизнеса (41,58 %), 70,8 тыс. (32,57 %) проверок строительных объектов, 47,3 тыс. (21,76 %) проверок в отношении управляющих жильем и 8,9 тыс. (4,09 %) проверок собственников недвижимости. Из общего числа проверок в 2023 году 136,5 тыс. (38,6 %) проведено в отношении некоммерческого сектора.

По мнению представителей частных хозяйствующих субъектов, среднее количество контрольных (надзорных) мероприятий существенно снизилось; так, их среднее количество в 2020 году (по результатам опроса, проведенного в 2021 году) составило 1,89 единиц проверок, а в 2023 году (по результатам опроса, проведенного в 2024 году) – 1,5 единицы проверок. При этом необходимо учитывать, что целевая аудитория исследования не охватывает всех частных хозяйствующих субъектов, а в соответствии с методологией включает только те предприятия, на которых в течение последних двух лет проводились контрольно-надзорные или профилактические мероприятия. Мнение респондентов о тенденциях

в отношении КНМ за последние пять лет можно назвать позитивным: 28,8 % представителей бизнеса указали на снижение их числа, 16,3 % – на увеличение. Важно отметить, что индивидуальные предприниматели, представители малого и среднего бизнеса чаще, чем представители крупного бизнеса, отмечают сокращение общего числа КНМ, а 53,9 % респондентов не увидели никаких изменений.

Отмеченная авторами тенденция подтверждается также результатами других исследований. Так, по результатам исследования, инициированного Российским союзом промышленников и предпринимателей в 2023 году, сделан вывод о сокращении за последние два года на 14 % числа предпринимателей, ощущающих чрезмерное контрольно-надзорное давление²⁵. В докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, подготовленном в 2023 году, приводятся данные о росте числа взаимодействий предпринимателей с контрольно-надзорными органами посредством цифровых сервисов в электронном виде, что потенциально свидетельствует о снижении офлайн-контактов; при этом указано, что рост нагрузки, связанной с налоговыми проверками, отмечали 37,6 % респондентов²⁶.

Профилактические мероприятия в контрольно-надзорной деятельности стали использоваться с 2022 года. В 2023 году объявление предостережения (69 % от всех видов профилактических мероприятий) было применено 2 436,9 тыс. раз (в 2022 году – 1 432,7 тыс.), а профилактические визиты (31 % от всех видов профилактических мероприятий) проводились 1 092,3 тыс. раз (2022 году – 560,2 тыс.)²⁷.

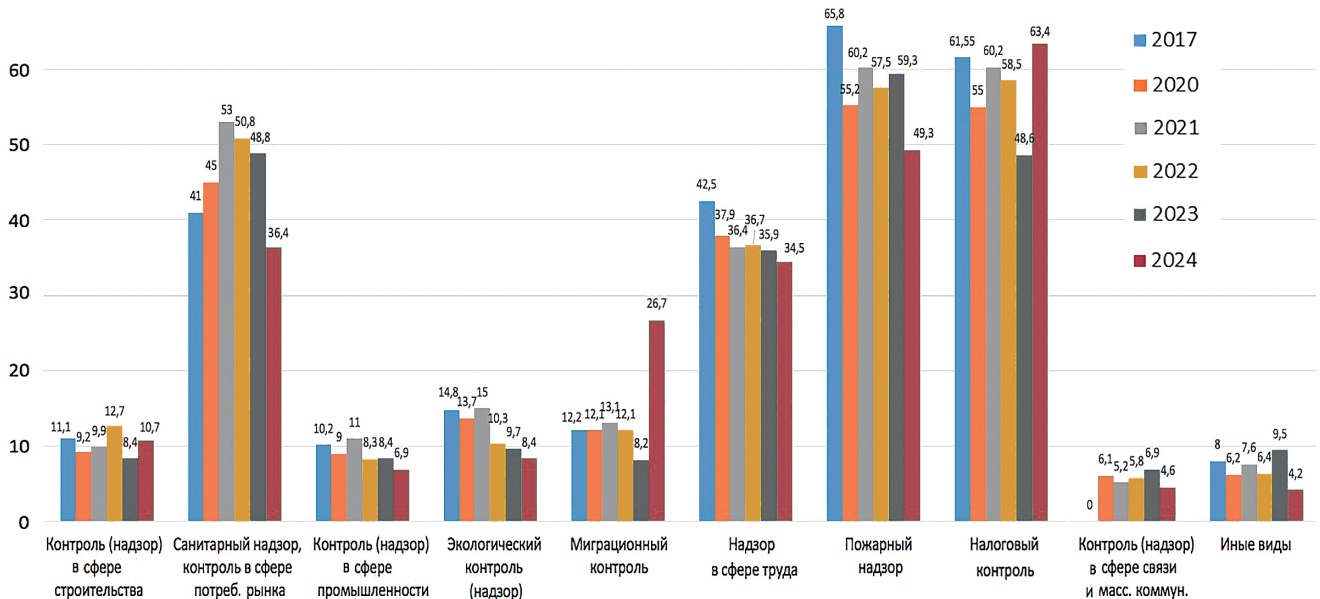
Респонденты проведенного авторами социологического опроса заявляли о частоте проведения профилактических мероприятий в 2023 году: одного такого мероприятия – 35,3 %, двух – 13,3 %, трех – 1,8 %, четырех и более – 5,5 %; на отсутствие ПМ указывали 44,1 % опрошенных. По совокупности числа контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, как и в предыдущие раунды исследования [Южаков, Масленникова, 2024], в 2023 году наиболее массовыми стали: налоговый контроль, пожарный надзор, санитарный надзор и контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (**рисунок 2**).

24 Постановление Правительства РФ от 3 марта 2020 года № 438 (ред. от 14 сентября 2020 года) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2020 года № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2021 года № 1520 «Об особенностях проведения в 2022 году плановых контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 года № 336 (ред. от 18 июля 2024 года) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

25 <https://knd.ac.gov.ru/6307/>

26 http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2023.html

27 https://monitoring.gov.ru/storage/uploads/admin/1_02072024060147_Report2023.pdf; https://monitoring.gov.ru/storage/uploads/admin/1_07072023102156_Report2022.pdf

Рисунок 2. Распределение ответов о контрольных (надзорных) и профилактических мероприятиях по видам. ТОП-10 по опросам 2017, 2020–2024 годов***Figure 2. Distribution of responses on control (supervisory) and preventive measures by type. Top 10 according to the surveys of 2017 and 2020–2024**

* Сумма ответов равна 100 % – респондентам предоставлялась возможность выбора нескольких вариантов

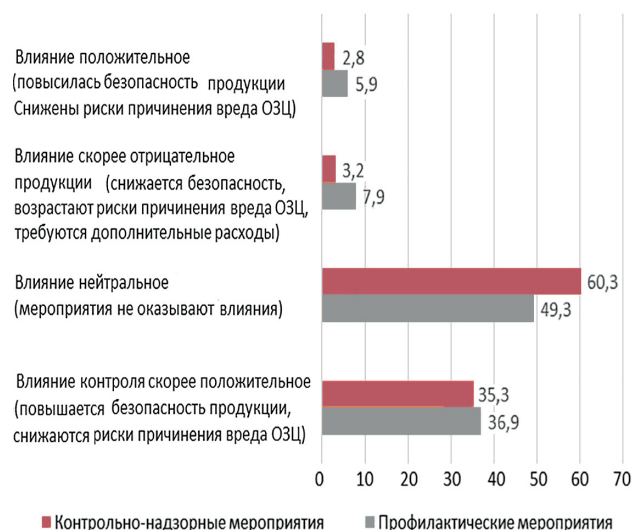
Официальная позиция в отношении перспектив контрольно-надзорной деятельности опирается на тезис о безусловном приоритете эффективности профилактики по отношению к КНМ. Действительно, в теоретической модели профилактики менее болезненна с точки зрения административного давления, материальных и временных затрат бизнеса. Например, в Послании Президента Российской Федерации предлагается отказаться с 2025 года от применяемого ранее моратория, перейдя на риск-ориентированный подход, когда при минимальном риске будут применяться только профилактические меры. В ответах респондентов социологического исследования об оценке влияния государственного контроля на риски причинения вреда охраняемым законом ценностям на безопасность продукции и на безопасность производства прослеживается более позитивная оценка профилактики в сравнении с КНМ, но разница не является существенной – дельта составляет 1,6 п.п. при общей оценке положительного влияния мероприятий государственного контроля (**рисунок 3**). При этом важно отметить, что респонденты чаще давали нейтральные оценки контрольно-надзорным, а не профилактическим мероприятиям. Это может свидетельствовать о том, что респонденты не воспринимают КНМ как оказывающие отрицательное влияние на бизнес.

В оценке своей информированности об обязательных требованиях, которые являются предметом контроля, респонденты незначительным образом отличают ее по видам мероприятий: в отношении профилактических мероприятий 72,7 % считают свой уровень высоким (по совокупности ответов «высокий уровень – знают все обязательные требования» и «скорее высокий – знают основные обязательные требования») и 64,2 % – в отношении контрольных (надзорных) мероприятий. С нашей точки зрения, достаточно уверенное знание обязательных требований респондентами демонстрируется в опросах начиная с 2021 года, и это связано с интенсивной цифровизацией КНД и развитием электронных сервисов, таких как Реестр обязательных требований (<https://ot.gov.ru/>), Единый реестр видов контроля (<https://ervk.gov.ru/>) [Зубков, Гусева, 2021].

Ревизия обязательных требований продолжается, уделяется внимание формированию системного подхода к оценке затрат на соблюдение обязательных требований, но о завершении этой работы пока говорить рано²⁸ [Полежаев,

28 Доклад статс-секретаря – заместителя Министра экономического развития РФ Алексея Херсонцева на заседании «круглого стола» на тему «О сводном докладе о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году» в Совете Федерации 31 июля 2024 года. <http://reglament.council.gov.ru/events/news/159154/>

Ритм экономики

Рисунок 3. Оценка влияния государственного контроля (надзора) по видам мероприятий**Figure 3. Evaluation of the state control (supervision) impact by type of measures**

2024]. В динамике прослеживается рост позитивных оценок в отношении необходимости и достаточности предъявляемых ОТ (**рисунок 4**). Большинство респондентов (75,7 %) в 2024 году ответили, что обязательные требования достаточны, необходимы, а их выполнение ведет к снижению риска причинения вреда охраняемым законом ценностям. Примерно пятая часть опрошенных (20,9 %) считают, что ОТ избыточны и не влекут защиту ОЗЦ, ведут к дополнительным расходам.

Респондентами критически оценивается необходимость и достаточность обязательных требований в отношении санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского

рынка, как и в предыдущих раундах исследований [Добролюбова, Южаков, Покида, 2022]. Около 1/3 опрошенных, по данным опроса 2024 года, отметили избыточность ОТ по данному виду контроля, в отношении других выделенных в исследовании видов контроля доля аналогичных оценок составляет около 14–16 %.

Статистические и социологические данные при их интеграции в ходе оценки хода совершенствования контрольной (надзорной) деятельности позволяют более объективно оценить вектор изменений и проанализировать связи между статистически фиксируемыми результатами и мнением контролируемых лиц. В **таблице** содержится информация о сопоставимых параметрах оценки и их содержании в соцопросах и сведениях, включаемых в доклады о видах государственного контроля (надзора), сводном докладе о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля за отчетных год.

Как свидетельствует проведенный сравнительный анализ нескольких параметров, данные по которым доступны в докладах о видах контроля и в сводном докладе, они недостаточны для получения обратной связи. Выявление мнения представителей бизнеса, контролируемых лиц значимо для более детального анализа процессов совершенствования контрольной (надзорной) деятельности.

Заключение

Как статистические, так и социологические исследования фиксируют сокращение в последние годы количества контрольно-надзорных мероприятий. На сокращение общего числа контрольно-надзорных мероприятий, проводимых

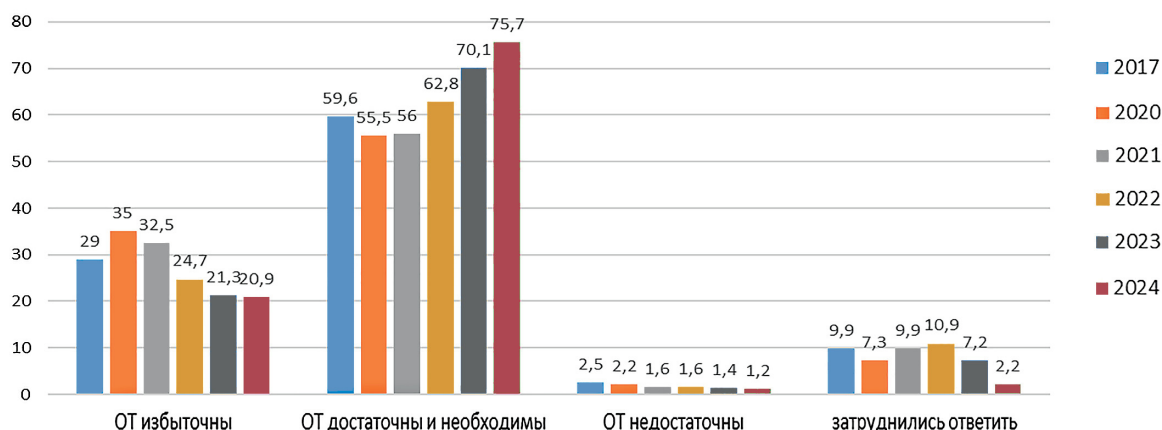
Рисунок 4. Оценка респондентами необходимости и достаточности обязательных требований**Figure 4. Respondents' opinions regarding the importance and adequacy of mandatory requirements**

Таблица. Сопоставление статистических данных и данных, полученных по результатам социологического опроса

Table. Comparison of statistical data and results of the sociological survey

Параметры для сравнительного анализа	Данные соцопроса	Сведения, содержащиеся в докладе (сводном докладе)	Комментарии
Количество КНМ, ПМ	Информация о частоте и количестве КНМ, ПМ, в том числе в динамике	Анализ сведений о контрольных (надзорных) мероприятиях, в том числе о количестве и результатах	Данные могут быть сопоставлены с учетом методики проведения социологических опросов (респонденты непосредственно участвовали в КНМ, ПМ как контролируемые лица). В соцопросах даны оценочные суждения о динамике
Влияние КНД на риски причинения вреда ОЗЦ	Дана оценка результативности с точки зрения минимизации причинения вреда ОЗЦ, возможен анализ динамики	Возможен анализ количества выявленных нарушений ОТ, административных наказаний; доли проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда ОЗЦ	Статистические данные фиксирует свершившиеся факты, респондентами оценивается потенциал возможных последствий КНД
Расходы контролируемых лиц, связанные с соблюдением ОТ и проведением КНМ, ПМ	Дана оценка расходов (в процентах от выручки); дана оценка динамики регулятивной нагрузки	Данные не фиксируются	Соцопросы дают представление о величине и динамике расходов
Необходимость и достаточность ОТ	Дана оценка необходимости и достаточности ОТ, влияния предъявляемых ОТ на риск причинения вреда ОЗЦ	Фиксируется количество ОТ в динамике по видам контроля (надзора)	Процесс изменения ОТ не отражает их реального влияния на минимизацию вреда ОЗЦ
Выявление нарушений и меры, принятые КНО по факту их выявления	Информация о фактах выявленных нарушений и о потенциальной угрозе причинения вреда ОЗЦ	Данные о выявленных нарушениях и предпринятых КНО действиях	Информация сопоставима

органами КНД за последние пять лет, указывают 28,8 % опрошенных; наоборот, в их увеличении уверены 16,3 %. Но в разные годы дельта (разница) между этими оценками варьировалась, что несколько отличается от практически линейного снижения количества контрольных (надзорных) мероприятий в статистических данных. Несмотря на положительную динамику оценок изменения числа КНМ за прошедшие пять лет, важно сказать, что каждый второй респондент отмечал отсутствие изменений (53,9 %), и это значение, при некоторых отклонениях, остается стабильным на протяжении всех раундов наблюдений.

За последние пять лет 34,7 % опрошенных отметили увеличение профилактических мероприятий, а 16,0 % – их сокращение, что вполне адекватно направлениям деятельности контрольно-надзорных органов на текущий период. При исключении из наиболее часто применяемых, с точки зрения респондентов, налоговых проверок формируется следующий рейтинг видов контроля (надзора): пожарный надзор (49,3 %), санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (36,4 %), надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений

(34,5 %). Эти данные соответствуют официальной статистической информации в отношении наиболее массовых видов контроля (надзора).

Результаты опроса 2024 года показывают, что бизнес достаточно позитивно оценивает свою информированность об обязательных требованиях, при этом почти четверть опрошенных (26,5 %) оценивает уровень своей информированности как средний (отмечалась позиция «общие представления об ОТ»). При анализе очевидно прослеживалась взаимосвязь уровня информированности об обязательных требованиях и проведенных профилактических мероприятиях: 72,8 % опрошенных указали на высокий уровень своей информированности, если формат последнего завершеного мероприятия – профилактика, и 64,2 % – если форматом было контрольное (надзорное) мероприятие.

Данные опроса подтвердили ранее выявленную связь между оценками сложности реализации всех обязательных требований и уровнем информированности респондентов о них: чем ниже уровень информированности, тем чаще представители бизнеса считают обязательные требования сложновыполнимыми. Текущий опрос зафиксировал, что 75,7 % участников

Ритм экономики

опроса считают требования достаточными и необходимыми, полагают, что их выполнение ведет к снижению рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (жизни, здоровью, имуществу граждан, окружающей среде и т.д.) до приемлемого уровня; доля таких ответов за период мониторинга увеличивалась.

Подчеркивая очевидные факты фиксации устойчивых трендов в развитии контрольно-надзорной деятельности в статистических и социологических данных, необходимо отметить, что именно социологические данные позволяют более детально анализировать причинно-следственные связи и восприятие подконтрольными лицами происходящих изменений в государственном контроле (надзоре). Достижение

баланса между интересами бизнеса (в том числе, связанными с сокращением административных издержек при проведении контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий) и целью государственного контроля – защитой охраняемых законом ценностей от потенциального вреда, причиняемого действиями подконтрольных лиц, требует постоянного внимания к текущей ситуации и ее динамичному развитию. Статистическая информация недостаточна для оперативного влияния на вектор развития КНД и должна быть дополнена валидными данными социологических исследований, в том числе в качестве показателей результативности государственного контроля (надзора).

Литература

- Агамагомедова С.А. Административные барьеры для бизнеса: минимизация в условиях реформы государственного контроля и надзора. *Российская юстиция*. 2021. № 2. С. 6–9. <https://doi.org/10.18572/0131-6761-2021-2-6-9>. EDN: WEGYSI
- Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Покида А.Н. Доверие частного бизнеса органам государственного контроля. *Социологические исследования*. 2022. № 5. С. 49–59. <https://doi.org/10.31857/S013216250018750-8>. EDN: BEUZQJ
- Евдокимов А.С., Ким Ю.В., Сергун П.П. Реформа контрольной и надзорной деятельности 2017–2025: организационно-правовой анализ. *Административное право и процесс*. 2024. № 7. С. 27–31. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-7-27-31>
- Зубков В.Н., Гусева И.И. Особенности процедуры досудебного обжалования предпринимателями решений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в условиях цифровизации. *Legal Bulletin*. 2021. Т. 6. № 4. С. 110–120.
- Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. М.: КОНТРАКТ, 2023. EDN: EHWZRN
- Кнутов А.В., Плаксин С.М., Синятуллин Р.Х., Чаплинский А.В. «Регуляторная гильотина» в России и ее количественные результаты. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2022. № 2. С. 4–27. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2022.2.4.27>
- Летуновский В.В., Агеев А.А. Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины». *Административное право и процесс*. 2021. № 1. С. 34–42. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-1-34-42>. EDN: OTFHRN
- Масалаб А.Ф. Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства. *Правоприменение*. 2020. Т. 4. № 4. С. 94–101. [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4\(4\).94-101](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(4).94-101)
- Полежаев Д.А. О принципах введения обязательных требований и их оценки применения. *Административное право и процесс*. 2024. № 5. С. 57–60. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-5-57-60>. EDN: OCNIWO
- Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, А.Н. Покида, Н.В. Зыбуновская. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021.
- Южаков В.Н., Спиридонов А.А. Клиентоцентричность государственного контроля: ориентация на баланс интересов сторон. *Государственная служба*. 2023. Т. 25. № 2 (142). С. 13–28. <https://doi.org/10.22394/2070-8378-2023-25-2-13-28>
- Южаков В.Н., Покида А.Н., Масленникова Е.В. Клиентоцентричность государственного контроля: динамика оценок представителей частного бизнеса по итогам социологов. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2023. № 4. С. 7–37. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2023-0-4-7-37>
- Южаков В. Н., Масленникова Е.В. Оценка регулятивных издержек бизнеса в сфере контрольной (надзорной) деятельности: социологический анализ. *Вестник Томского государственного университета*. 2024. № 499. С. 80–93. <https://doi.org/10.17223/15617793/499/9>

References

- Agamagomedova S.A. Administrative barriers for business: minimization in the context of the reform of state control and supervision. *Rossiyskaya yustitsiya*. 2021. No. 2. P. 6–9. <https://doi.org/10.18572/0131-6761-2021-2-6-9>. EDN: WEGYSI. In Russian
- Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Pokida A.N. Trust of private businesses in state regulatory enforcement authorities. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2022. No. 5. P. 49–59. <https://doi.org/10.31857/S013216250018750-8>. EDN: BEUZQJ. In Russian

- Evdokimov A.S., Kim Yu.V., Sergun P.P. Reform of control and supervisory activities 2017–2025: organizational and legal analysis. *Administrativnoye pravo i protsess*. 2024. No. 7. P. 27–31. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-7-27-31>. In Russian
- Knutov A.V., Plaksin S.M., Sinyatullin R.Kh., Chaplinsky A.V. “Regulatory guillotine” in Russia and its quantitative results. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*. 2022. No. 2. P. 4–27. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2022.2.4.27>. In Russian
- Letunovsky V.V., Ageyev A.A. Some Issues of the Implementation of “Regulatory Guillotine”. *Administrativnoye pravo i protsess*. 2021. No. 1. P. 34–42. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-1-34-42>. EDN: OTFHRN. In Russian
- Masalab A.F. Problems of developing state control and supervision in the context of legislative reform. *Pravoprimereniye*. 2020. Vol. 4. No. 4. P. 94–101. [https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4\(4\)](https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(4)). In Russian
- Polezhaev D.A. On the principles of introducing obligatory requirements and evaluating their application. *Administrativnoye pravo i protsess*. 2024. No. 5. P. 57–60. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2024-5-57-60>. EDN: OCNIWO. In Russian
- The effectiveness and efficiency of government control and supervisory activities: the opinion of business and citizens / V.N. Yuzhakov, E.I. Dobrolyubova, A.N. Pokida, N.V. Zybnovskaya. Moscow: Izdatel'skiy dom “Delo” RANKhiGS, 2021. In Russian
- Yuzhakov V.N., Maslennikova E.V. Assessing the regulatory costs of business in the field of control (supervisory) activities: A sociological analysis. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2024. No. 499. P. 80–93. <https://doi.org/10.17223/15617793/499/9>. In Russian
- Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Maslennikova E.V. Client-centricity of the state control: dynamics of assessments of private business representatives in 2017–2023. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2023. No. 4. P. 7–37. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2023-0-4-7-37>. In Russian
- Yuzhakov V.N., Spiridonov A.A. Client-centricity of state control: balancing the parties' interests. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. Vol. 25. No. 2 (142). P. 13–28. <https://doi.org/10.22394/2070-8378-2023-25-2-13-28>. In Russian
- Zubkov V.N., Guseva I.I. Features of the procedure of pre-trial appeal by entrepreneurs of the decisions of state control (supervision) and municipal control bodies in the conditions of digitalization. *Legal Bulletin*. 2021. Vol. 6. No. 4. P. 110–120. In Russian
- Zyryanov S.M. State control (supervision): monograph. Moscow: KONTRAKT, 2023. EDN: EHWZRH. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Елена Викторовна Масленникова, кандидат социологических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82/1).
E-mail: maslennikova-ev@ranepa.ru

Для цитирования: Масленникова Е.В. Динамика совершенствования контрольно-надзорной деятельности государства: результаты статистических наблюдений и социологических исследований. *Государственная служба*. 2024. № 5. С. 35–45.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Elena V. Maslennikova, Candidate of Sci. (Sociological Sciences), Associate Professor, Leading Researcher at the Center for Public Administration Technologies
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: maslennikova-ev@ranepa.ru

For citation: Maslennikova E.V. Dynamics of improving control and supervisory activities of the state: results of statistical observations and sociological studies. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2024. No. 5. P. 35–45.