

19.9	Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (на примере наиболее массовых видов государственного контроля (надзора))	ИПЭИ	Центр технологий государственного управления (Южаков В.Н.)	Южаков Владимир Николаевич - д.филос.н., проф., директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ
------	--	------	--	---

Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (на примере наиболее массовых видов государственного контроля (надзора))

Резюме

Повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности является важным приоритетом государственной политики как в России, так и во многих зарубежных странах. Реформы, направленные на оптимизацию вмешательства органов государственного контроля в экономическую деятельность, повышение уровня защищенности жизни, здоровья, имущества граждан, окружающей среды и иных общественно значимых ценностей, а также на оптимизацию государственных расходов, связанных с осуществлением контрольных функций проводятся как в странах ОЭСР (например, в Великобритании, США, Италии, Нидерландах, Литве), во многих странах Центральной и Восточной Европы (в последнее время особенно активно – в Балканских государствах), в странах СНГ (Казахстане, Армении, Киргизии, Беларуси и др.). В России данное направление было признано одним из ключевых приоритетов, наряду с такими направлениями как рост производительности труда и поддержка развития малого и среднего предпринимательства.

Успешность реформирования контрольно-надзорной деятельности в значительной степени зависит от внедрения системы планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности предпринимаемых усилий. В рамках данной системы критически важно сбалансировать результаты, значимые для различных целевых групп (потенциальных бенефициаров) реформы – граждан, хозяйствующих субъектов и государства. Необходима комплексная оценка результативности государственного контроля (надзора) – и как инструмент диагностики текущей ситуации, и как последующий инструмент мониторинга реализации реформы.

В рамках исследования в марте 2017 г. в 28 субъектах РФ был проведен репрезентативный социологический опрос хозяйствующих субъектов по теме «Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов». Выборка опроса составила 1000 частных организаций и индивидуальных предпринимателей, занятых различными видами экономической деятельности. 45,7% респондентов опроса – индивидуальные предприниматели, 48,9% - представители малых предприятий, остальные респонденты опроса – представители среднего и крупного бизнеса.

По итогам опроса выявлена тенденция к некоторому снижению интенсивности контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД). Так если в 2015 г. в среднем в отношении каждого респондента в год проводилось 2,8 проверок (2,1 проверки без учета проверок налоговых органов), в 2016 г. среднее количество проверок составило 2,5 ед. (1,9

ед. без учета проверок налоговых органов), что отражает влияние моратория на проведение плановых проверок малого бизнеса, введенного с 2016 г. Чаще всего деятельность хозяйствующих субъектов становится предметом противопожарного надзора (65,8% респондентов сталкивались с данным видом КНД), налогового контроля (61,5%), надзора в сфере охраны труда (42,5%) и санитарного надзора, контроля в сфере потребительского рынка (41,3%).

В целом, 48,3% респондентов отмечают, что контрольно-надзорные мероприятия не оказывают влияние на безопасность производства, качество и безопасность продукции, создаваемые ими риски причинения вреда; 34,6% отмечают, что контрольно-надзорная деятельность оказывает скорее положительное влияние, а 11,2% респондентов находят влияние контрольно-надзорных мероприятий скорее отрицательным, прежде всего, в связи с наличием административных издержек. Следует отметить, что оценка влияния конкретного вида контроля (оценка влияния последней проверки на деятельность хозяйствующего субъекта) более сдержанная. Так по итогам последней проверки¹, по оценкам респондентов, повысилась безопасность продукции для потребителей в 19,5% случаев (в 78,9% осталась без изменений). Положительное влияние последней проверки на качество продукции отмечают 15,9% респондентов (отсутствие изменений – 82,8%). Повышение безопасности производственного процесса отмечают 36,1% респондентов, тогда как в 61,7% случаев проверки не приводили к такому эффекту. В целом, по результатам опроса в большинстве случаев проверки не оказывали какого-либо влияния на безопасность и качество продукции и безопасность производственного процесса. Хотя в теории многие хозяйствующие субъекты согласны, что те или иные виды контрольно-надзорной деятельности призваны снизить риски причинения вреда (так 47,6% респондентов отмечают, что оцениваемый вид контроля направлен на снижение рисков причинения вреда жизни и здоровью граждан, 36,7% респондентов отмечают положительное влияние контроля на снижение риска причинения ущерба имуществу граждан и организаций), на практике после проведения проверки чаще всего ничего не меняется. Таким образом, итоги опроса свидетельствуют о низкой результативности контрольно-надзорной деятельности с точки зрения влияния проверок на защиту охраняемых законом ценностей, обеспечение безопасности и качества продукции для потребителей и безопасности производственных процессов.

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

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

По итогам последней проверки те или иные нарушения были выявлены у 56% респондентов, но только 7,3% опрошенных указывают, что как минимум часть таких нарушений потенциально представляет угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры. В 48,7% случаев были выявлены нарушения, которые, по мнению респондентов, не представляют каких-либо угроз. 87,3% респондентов в той или иной степени согласны с результатами проведенной проверки. Из числа несогласных (10,3% респондентов) лишь 18,9% пытались оспорить результаты проверки, что привело к существенным затратам, связанным с обжалованием (в среднем 126,9 тыс. руб.).

Осуществление КНД приводит к дополнительным административным издержкам бизнеса. В среднем, трудозатраты, связанные с одной проверкой, составляют 4,3 чел.-дней (10,75 чел.-дней в год с учетом среднего количества проверок – 2,5). При этом 5,4% опрошенных отмечают, что проведение проверки привело к полному прекращению работы, срыву сделок; 23,7% респондентов указывают на сокращение работы в связи с проведением проверки. Материальные издержки, так или иначе связанные с КНД, распределены неравномерно. Так 11,8% опрошенных хозяйствующих субъектов предпринимают специальные усилия (несут отдельные затраты), связанные с доступом к обязательным требованиям (под специальными усилиями понимаются расходы, в т.ч. наем сотрудников, в обязанности которых входит отслеживание состава и изменений обязательных требований, подписка на платные базы данных правовой информации, закупка консультационных услуг). Средний размер таких расходов 123,3 тыс. рублей в год. У 10,1% респондентов отмечались значительные материальные затраты, связанные с проведением проверок (в среднем 94,6 тыс. рублей). 14,6% опрошенных субъектов уплачивали неформальные платежи (подарки, взятки) в связи с проведением проверок, их средняя сумма составила 27,6 тыс. руб. Таким образом, можно отметить существенный объем административных издержек бизнеса, связанных с контрольно-надзорной деятельностью, а также высокую частоту неформальных платежей, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора).

Следует отметить, что административные издержки, связанные с государственным контролем (надзором) несет не только бизнес, но и государство. Так по данным статистики только по 15 федеральным органам госконтроля расходы на осуществление КНД в 2016 г. составили 92,8 млрд. руб. или 56,4 тыс. руб. в среднем на одну проверку. С учетом общего числа федеральных контрольно-надзорных органов (43), регионального и муниципального контроля; реальный уровень издержек на осуществление КНД существенно выше.

В рамках исследования была проведена комплексная оценка результативности и эффективности двух наиболее массовых видов государственного контроля (надзора): санитарно-эпидемиологического надзора и контроля (надзора) в сфере потребительского рынка, а также надзора в сфере охраны труда. Результаты проведенных расчетов показывают, что в обоих случаях по итогам 2016 г. индекс результативности оказался ниже индекса бюджетных расходов на осуществление государственного контроля (надзора); соответственно. Таким образом, в обоих случаях рост бюджетных расходов (в реальном выражении) опережает рост результативности контрольно-надзорной деятельности по данным видам государственного контроля (надзора).