

# КЛИЕНТОЦЕНТРИЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ОРИЕНТАЦИЯ НА БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ СТОРОН

Владимир Николаевич Южаков<sup>а</sup>

DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-2-13-28

Андрей Алексеевич Спиридонов<sup>б</sup>

<sup>а</sup> Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

<sup>б</sup> Правительство Российской Федерации

**Аннотация:** В статье обращено внимание на федеральный закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, который, выделил отдельную категорию среди видов государственного контроля (надзора), а именно – виды контрольно-надзорной деятельности государства (КНД), где конечным, общественно значимым результатом заявлена минимизация риска причинения вреда / ущерба охраняемым законом ценностям (ОЗЦ). Следовательно, в центре внимания усилий по совершенствованию этой категории видов контрольно-надзорной деятельности находится уже не только ставшая привычной забота о снижении административных барьеров и сокращение издержек хозяйствующих субъектов (прежде всего, частных) в связи с проведением в отношении них КНД, но и забота о повышении защищенности охраняемых законом ценностей, в том числе значимых для граждан. Авторы, опираясь на данные двух рядов проведенных РАНХиГС в 2017–2022 годах социологических опросов, отмечают положительные тенденции в реализации обоих векторов клиентоцентричности усилий государства по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности; оценивают положительную динамику внимания государства к каждому из этих векторов и к интересам соответствующих сторон такой деятельности; констатируют сохранение при этом дисбаланса в сторону одной из сторон и отмечают необходимость его снижения в части выравнивания темпов улучшений, в которых заинтересованы стороны КНД.

**Ключевые слова:** контрольно-надзорная деятельность, эффективность, результативность, охраняемые законом ценности, уровень защищенности, социологический опрос

**Дата поступления статьи в редакцию:** 7 марта 2023 года.

## CLIENT-CENTRICITY OF STATE CONTROL: BALANCING THE PARTIES' INTERESTS

Vladimir N. Yuzhakov<sup>a</sup>

RESEARCH ARTICLE

Andrey A. Spiridonov<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

<sup>b</sup> Government of the Russian Federation

**Abstract:** The article focuses on the federal law on state control (supervision) and municipal control. The law singles out a specific category among types of state control (supervision), i.e., types of state control and supervision activities (CSA), aiming to minimize the risk of harm/damage to legally protected values (LPV). Improving this category of control and supervision is no longer just a matter of the usual lowering of administrative barriers and reducing the costs to business activities (particularly private businesses) associated with state control and supervision but also of improving the security of legally protected values, including those significant to citizens. The study used the data from sociological surveys conducted by RANEPА in 2017-2022. The authors note positive trends in developing both vectors of client-centered state efforts to improve control and supervisory activities and assess the state's attention to each of these vectors and the concerns of the respective parties to such activities. At the same time, there is still an imbalance in favor of one of the parties. The authors point out the need to reduce this imbalance and to equalize the pace of improvements in which the parties to the state's control and supervision activities are interested.

**Keywords:** control and supervisory activities, effectiveness, efficiency, legally protected values, level of protection, sociological survey

**Received:** March 7, 2023.

## Хорошее управление

**Введение**

Реформирование контрольно-надзорной деятельности государства (КНД) является одним из приоритетов преобразований в государственном управлении, предусмотренных в Основных направлениях деятельности Правительства России до 2024 года. Однако задача улучшения государственного контроля (надзора) появилась в повестке дня реформирования государственного управления существенно раньше – вскоре после начала формирования современной системы контрольно-надзорных органов (КНО), основанной на разделении уровней исполнения государственных функций в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Формирование и укрепление контрольно-надзорных органов, масштабирование их деятельности привело наряду с конструктивными результатами к несовместимому с задачами развития бизнеса усилению различных его затрат, связанных с взаимодействием с КНО и с обеспечением их растущих требований. Актуальной стала задача, направленная на уменьшение административной и иной нагрузки на бизнес, создаваемой активностью контрольно-надзорных органов.

При этом некоторое время вся деятельность по совершенствованию контрольно-надзорной сферы сводилась к защите интересов одной из сторон – бизнеса – от избыточного давления со стороны КНО. Сами органы надзора при этом, проводя текущую деятельность – контрольные проверки – и выявляя нарушения установленных требований, заботились об интересах и другой стороны этих отношений – граждан и государства. Тем не менее интересы этих двух сторон отношений не стали предметом внимания специальной деятельности по совершенствованию КНД.

Ситуацию в вопросе совершенствования контрольно-надзорной деятельности можно охарактеризовать как дисбаланс внимания к интересам участвующих в ней сторон: бизнеса, граждан и государства, что привело к дисбалансу мер государства по преобразованию этой деятельности. Усилия по совершенствованию контроля и надзора были (и остаются) системно направлены на сокращение издержек подконтрольных субъектов, но не были системно направлены на повышение защищенности прав граждан<sup>1</sup>.

Новое федеральное законодательство в сфере государственного контроля (надзора), принятое в 2020 году и вступившее в силу в 2021 году<sup>2</sup>, создало правовые предпосылки для ухода от этого дисбаланса. Создание законодательной базы было результатом системной законотворческой политики, приоритетом которой стала не просто подготовка нового регулирования на базе обновления идей и правовых подходов, а выстраивание диалога с бизнесом, наукой, экспертным сообществом. Такой подход позволил инкорпорировать в систему правового регулирования механизмы, позитивно воспринятые в том числе и самими субъектами, в отношении которых проводится КНД<sup>3</sup>. Важно отметить, что в отличие от ранее принимавшихся нормативных правовых актов по вопросам совершенствования контрольно-надзорной деятельности государства прослеживается внимание к интересам и подконтрольного бизнеса, и граждан.

Статья 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определяет граждан и организации в качестве бенефициаров применения закона только как контролируемых лиц. В других смыслах и граждане, и организации рассматриваются только косвенно, в силу того, что данный документ «регулирует отношения по организации и осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Тем не менее закон прямо устанавливает нормы, ориентирующие КНД государства на защиту интересов и граждан, и организаций, с одной стороны, как субъектов, нарушающих обязательные требования; с другой стороны, – как конечных бенефициаров контрольной деятельности государства. Это проявляется прежде всего в нормах, устанавливающих, что конечным результатом государственного контроля (надзора), муниципального контроля должна стать минимизация рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (ОЗЦ).

На наш взгляд, проблема доминирования поощрительного внимания и приоритетного учета интересов одной из групп (бизнеса) не снята с повестки дня, и проблема дисбаланса внимания по совершенствованию КНД к различным группам интересов сохраняется. В частности, примером дисбаланса

1 Подробнее см.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Спиридонов А.А. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология*. 2019. № 19 (2). С. 337–351; Спиридонов А.А. Государственный, муниципальный и общественный контроль: содержание и соотношение понятий с позиций конституционного права. *Актуальные проблемы российского права*. 2022. Т. 17. № 5 (138). С. 33–45.

2 Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»; Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

3 Подробнее см.: Спиридонов А.А. О системности законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле и об общественном контроле: конституционно-правовые аспекты в русле развития механизмов государственного управления в России. *Актуальные проблемы российского права*. 2023. Т. 18. № 2 (147). С. 21–33.

можно назвать описание возможностей и процедур досудебного обжалования как «обжалования бизнесом нарушающих его интересы решений, действий и бездействия КНО». Усиление возможностей использования такого же механизма для защиты значимых для граждан охраняемых ценностей закон не предусматривает. В качестве другого примера – контекстное предположение, вытекающее из концепта реформирования КНД, о появлении с принятием закона новых возможностей для защиты контрольно-надзорными органами охраняемых законом ценностей. Прежде всего за счет того, что применение риск-ориентированного подхода позволит КНО не тратить время на контролируемые объекты, не создающие больших угроз для ОЗЦ, а сосредоточиться на защите от действительно значительных рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Но гарантии и механизм этого трансфера времени контрольно-надзорных органов, освободившегося благодаря применению риск-ориентированного подхода, закон не определяет. С другой стороны, применение нового федерального законодательства о контрольно-надзорной деятельности с целью достижения баланса интересов контролируемых лиц, граждан и государства предполагает определение и измерение динамики параметров этого баланса, отражающих интересы каждой из участвующих сторон. Очевидно, определение этих параметров зависит от обоснованности выбранной методологии и методики научной оценки результатов совершенствования КНД государства.

Центром технологий государственного управления РАНХиГС разработана методология оценки качества контрольно-надзорной деятельности, базирующаяся на понимании качества контрольно-надзорной деятельности как единства ее обоснованности, результативности и эффективности. На ее основе были разработаны методики социологических опросов граждан и представителей бизнеса, направленных на оценку результативности КНД государства с позиции граждан и бизнеса<sup>4</sup>. В соответствии с этими методиками проведены социологические опросы граждан и представителей бизнеса в 2017, 2019, 2020, 2021 и 2022 годах (в части социологических опросов представителей бизнеса) и в 2018–2022 годах (в части социологических опросов граждан)<sup>5</sup>.

4 Подробнее см.: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017.

5 Подробнее см.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021.

Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрено, что достижение конечного результата контрольно-надзорной деятельности оценивается исходя из статистических данных о числе выявленных случаев причиненного вреда. И такая оценка, как и показатель этой оценки, безусловно, важны. Однако он носит латентный характер и зависит от числа проведенных контрольно-надзорных мероприятий<sup>6</sup>. Как показывают проведенные исследования, статистические данные о заболеваемости, смертности и экономическом ущербе также не позволяют оценить реальную частоту столкновения граждан с рисками, контролируруемыми государством, и уровень защищенности значимых для граждан ОЗЦ<sup>7</sup>.

С учетом необходимости повышения клиентоцентричности государственного управления (что заявлено в числе инициатив социально-экономического развития<sup>8</sup>) важнейшую роль играют показатели качества государственного управления, основанные на оценках граждан. Важность учета позиции граждан при оценке результативности КНД государства подчеркивается и зарубежными экспертами [OECD, 2014]. Теоретической основой таких исследований являются работы, направленные на изучение восприятия гражданами различных рисков [Keefer, 2020], в том числе проведенные А. Бохольмом [Boholm, 1998].

Из множества данных, полученных в рамках социологических опросов, целесообразно выделить те параметры результативности КНД государства (параметры исследования), которые непосредственно отражают интересы участвующих сторон (граждан, бизнеса и государства) и позволяют оценивать через динамику этих параметров наличие (отсутствие) баланса их интересов и его динамику, а также влияние на нее совершенствования контрольно-надзорной деятельности.

К таким параметрам были отнесены:

- уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей и влияния на него контрольно-надзорной деятельности государства (как параметр, отражающий интересы граждан);

6 Подробнее см.: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Комплексная оценка результативности и эффективности санитарно-эпидемиологического надзора. *Социум и власть*. 2020. № 6 (86). С. 40–54.

7 Подробнее см.: Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности. *Экономическая политика*. 2020. Т. 15. № 1. С. 90–107.

8 Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2021 года № 2816-р «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 г.».

## Хорошее управление

- административные издержки бизнеса при взаимодействии с контрольно-надзорными органами (как параметр, отражающий интересы бизнеса);
- уровень доверия граждан и частного бизнеса контрольно-надзорным органам государства (как параметр, отражающий интересы государства).

Данные соцопросов позволяют исследовать и учитывать два из этих параметров (первый и третий) в оценках как граждан, так и бизнеса. Таким образом, возможно выявить влияние совершенствования КНД на баланс интересов контролируемых лиц, граждан и государства; дать научную оценку результатов правоприменения КНО нового законодательства.

В ходе исследования даны:

- оценка влияния КНД государства на защищенность охраняемых законом ценностей бизнесом;
- оценка представителями бизнеса административных издержек бизнеса при взаимодействии с контрольно-надзорными органами;
- оценка уровня доверия граждан и частного бизнеса контрольно-надзорным органам государства.

Баланс интересов контролируемых лиц, граждан и государства при этом понимается как приемлемое для всех сторон соотношение фактических значений этих параметров, выявленных в ходе рассмотренных социологических опросов. Неприемлемость какого-либо из параметров для его интересантов позволяет оценивать соблюдение в ходе и результатах КНД интересов сторон как дисбаланс интересов контролируемых лиц, граждан и государства. Соответственно, влияние КНД и совершенствования КНД на поддержание баланса интересов контролируемых лиц, граждан и государства можно оценивать:

- как положительное, если наблюдается позитивная с точки зрения соответствующих сторон динамика фактических значений этих параметров;
- как негативное, если наблюдается разнонаправленная динамика их фактических значений, положительно оцениваемая одной стороной, но отрицательно (как неприемлемая) – другой (другими), то есть если наблюдается (сохраняется, возникает) дисбаланс внимания к интересам участвующих в КНД сторон: бизнеса, граждан и государства.

### Анализ оценки гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей

В соответствии с Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» конечный результат контрольно-надзорной деятельности государства – это минимизация рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (ОЗЦ), таким как: жизнь, здоровье, законные права и интересы граждан и организаций, окружающая среда, память

ники истории и культуры и т.д. Минимизация рисков причинения вреда ОЗЦ в восприятии граждан – это защищенность от различных рисков, в том числе и прежде всего от контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба)<sup>9</sup>.

Поскольку статистические данные о количестве выявленных случаев причинения вреда не позволяют оценить реальную частоту столкновения граждан с рисками и восприятие гражданами качества защиты от них [Масленникова, Добролюбова, 2021. С. 170–179], с 2018 года РАНХиГС проводит ежегодные репрезентативные социологические исследования мнения граждан, в рамках которых в том числе выявляется, анализируется и обобщается оценка гражданами уровня защищенности значимых для них ОЗЦ<sup>10</sup> от рисков, контролируемых государством<sup>11</sup>.

В 2022 году опрос проводился в марте в 35 субъектах России в форме индивидуальных формализованных интервью с соблюдением принципа анонимности, при этом использовалась многоступенчатая квотная выборка с объемом в 2 000 респондентов. Статистическая погрешность данных – 2,2 %. Как свидетельствуют результаты исследования, в среднем 37,5 % респондентов оценивали уровень защищенности значимых для них ОЗЦ от различных рисков (угроз) как достаточный (очень высокий или скорее высокий). В 2021 году оценка была несколько ниже (35,9 %), а в базовом для начала исследований 2018 году составляла 30,0 %. Можно сделать вывод, что такие внешние факторы, как пандемия и введенные в отношении России ограничения, не вели к общему снижению оценки гражданами уровня своей защищенности (**рисунок 1**).

9 Подробнее см.: Южаков В.Н. Насколько защищены охраняемые законом ценности? *Государственная служба*. 2021. № 2 (130). С. 6–15.

10 Подробнее см.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Деятельность государства по защите охраняемых законом ценностей в период пандемии: оценка гражданами. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2021. № 3. С. 7–30.

11 В рамках опроса получены оценки уровня защищенности от рисков жизни, здоровью, имуществу от действий преступников, рисков, связанных с потреблением некачественных продуктов питания и непродовольственных товаров и услуг, рисков пожаров и иных аварий в жилых и производственных зданиях, сооружениях, на объектах инфраструктуры; экологических рисков, рисков жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных лекарств, рисков, связанных с безопасностью условий труда, транспортной безопасностью, рисков в сфере финансовых услуг и рисков неприкосновенности личной жизни и несанкционированного распространения и использования персональных данных.

Наибольший рост оценок уровня защищенности отмечается среди молодых респондентов: так, в возрастной группе от 18 до 24 лет доля респондентов, оценивающих уровень защищенности как достаточный, по сравнению с 2021 годом выросла на 8,7 п.п. (до 47,4 %), среди граждан 25–29 лет увеличение составило 4,1 п.п. (до 41,2 %). Среди граждан среднего возраста (от 30 до 49 лет) оценки уровня защищенности существенно не изменились (в 2022 году средний уровень защищенности составил 37,6 %, в 2021 – 38,1 %). В группе респондентов старшего и пенсионного возрастов оценки уровня защищенности имеют тенденцию к некоторому увеличению (с 32,9 % в 2021 году до 34,7 % в 2022 году). Оценки гражданами уровня защищенности различаются в зависимости от исследуемых рисков (рисунк 2).

В сравнении с 2021 годом улучшилась оценка гражданами уровня защищенности жизни, здоровья и имущества от действий преступников на 4,8 п.п. Эта тенденция также сопровождается снижением частоты столкновения граждан с необходимостью защиты от указанного риска: если по итогам опроса 2021 года о таком опыте в течение двух лет, предшествующих опросу, заявили 14,9 % респондентов, то в

**Рисунок 1. Динамика оценки уровня защищенности значимых для граждан ОЗЦ от основных рисков (угроз), в %**

**Figure 1. Dynamics of assessing the level of security of legally protected values relevant to citizens against the main risks (threats), in %**

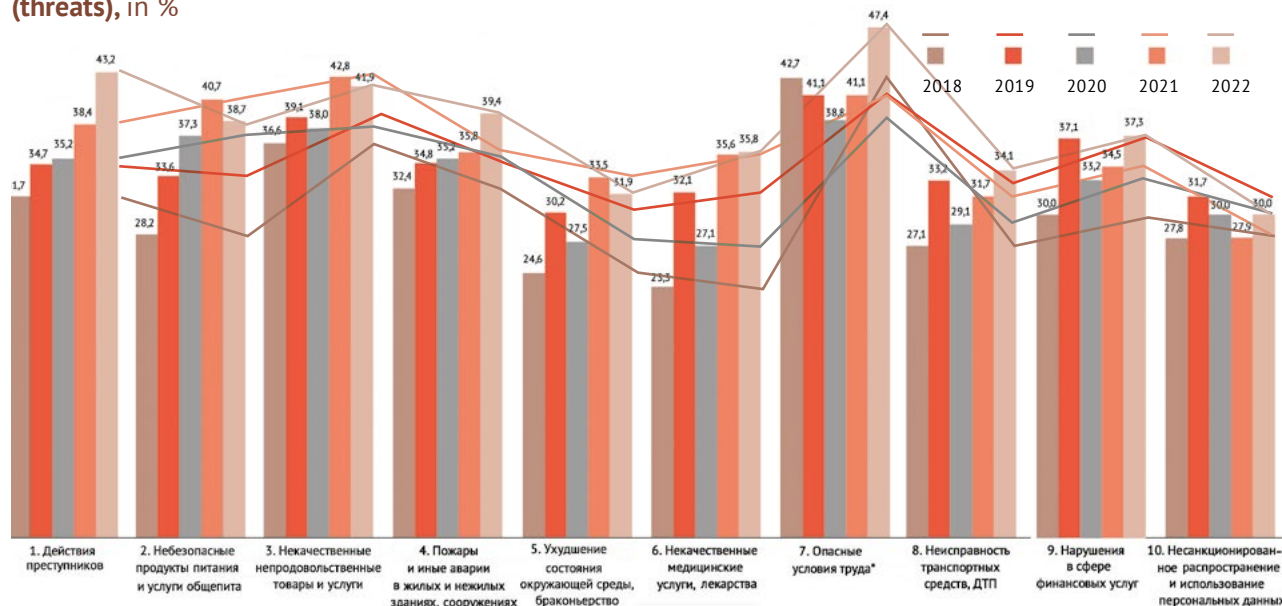


2022 году – 12,7 % опрошенных.

Оценка гражданами уровня защищенности от риска несанкционированного использования персональных данных и риска нарушения неприкосновенности личной жизни несколько улучшилась по сравнению с уровнем 2021 года (+2,1 п.п.), однако в целом данный риск оценивается гражданами хуже всего. Лишь 30,0 % опрошенных оценили уровень защищенности неприкосновенности личной жизни и персональных данных как достаточный. Эти результаты подтверждаются и итогами социологического опроса РАНХиГС, проведенного в 2022 году по во-

**Рисунок 2. Оценка защищенности значимых для граждан ОЗЦ от основных рисков (угроз), в %**

**Figure 2. Assessing the security of legally protected values relevant to citizens against the main risks (threats), in %**



\* В отношении риска 7 данные даны от числа работающих граждан

## Хорошее управление

просам оценки результативности и рисков цифровизации государственного управления<sup>12</sup>. Так, результаты опроса свидетельствуют, что 75,5 % граждан оценивают риски утечки персональных данных и мошенничества как высокие, лишь 21,8 % опрошенных отметили низкий уровень таких рисков.

Достигнутый уровень нельзя признать удовлетворительным, так как значительная часть граждан (47,1 %) пока еще считает уровень защищенности охраняемых законом ценностей недостаточным. Выше всего граждане оценивают уровень защищенности от рисков, связанных с небезопасными условиями труда (47,4 %), рисков в сфере общественной безопасности (43,2 %), рисков, связанных с потреблением непродовольственных товаров (41,9 %).

Результаты опроса показывают, что необходима реализация дальнейших мер по повышению уровня защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей. С учетом все более широкого использования цифровых технологий важным приоритетом этой работы должно стать повышение уровня защиты персональных данных граждан.

### Анализ оценки бизнесом результативности КНД и ее влияния на защищенность охраняемых законом ценностей

Мнения предпринимателей о влиянии государственного контроля (надзора) на снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям не всегда согласуются с заявленными целями контрольно-надзорной деятельности. Половина представителей частных хозяйствующих субъектов не видит никакого положительного воздействия контрольных мероприятий на деятельность своих предприятий, их отношение к проверкам скорее «нейтральное» (рисунок 3). По мнению опрошенных, контрольно-надзорные мероприятия не оказывают влияния на безопасность производства, на качество и безопасность продукции. Более того, каждый десятый опрошенный отмечал отрицательное влияние контрольных проверок. Чуть больше четверти опрошенной целевой аудитории оценивали положительно государственный контроль: респонденты уверены в

**Рисунок 3. Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность частного бизнеса (в % от общего количества опрошенных). Составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2017, 2020, 2021 и 2022 годах**

**Figure 3. Assessing the impact of state control (supervision) on private business activities (in % of the overall respondents).**



Источник: Составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2017, 2020, 2021 и 2022 годах

Source: Compiled by the authors based on 2017, 2020, 2021, and 2022 sociological surveys

снижении рисков причинения вреда ОЗЦ, в повышении качества и безопасности продукции, производственных процессов благодаря КНД.

Сопоставление результатов исследования 2022 года с данными, полученными ранее, демонстрирует отсутствие значимых изменений в позиции частных хозяйствующих субъектов в отношении влияния контрольных мероприятий на их деятельность. Можно отметить небольшое снижение доли сообщивших об отрицательном влиянии контроля и надзора на деятельность их предприятия с 14,7 % в 2021 году до 9,4 % в 2022 году.

Анализ материалов исследований в зависимости от типа бизнеса демонстрирует, что значимые изменения произошли в группе, представляющих средний и крупный бизнес. Среди них доля положительно оценивающих влияние контрольных проверок на деятельность предприятия выросла с 2021 по 2022 год: с 20,7 до 41,7 % и, соответственно, снизилась доля высказывающих отрицательные суждения с 23,2 до 6,0 %. Такое смещение в данной группе происходит на фоне относительной стабильности позиций индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса в этом вопросе.

Интересно, что респонденты, сталкивавшиеся с профилактической работой КНУ, несколько чаще отмечают скорее положительное влияние контроля и надзора на деятельность их предприятий (30,2 %), чем те, которые не сталкивались с профилактической деятельностью контрольно-надзорных органов (25,6 %). Так, 35,8 % опрошенных, сталкивавшихся с профилактическими визитами инспекторов, отмечает в целом положительное влияние КНД государства на деятельность предприятия; аналогичной позиции

<sup>12</sup> Социологический опрос проводился среди совершеннолетних граждан в 50 субъектах РФ методом телефонного интервью 14–28 февраля 2022 года. Выборка составила 2 000 граждан.

придерживается 34,8 % опрошенных, которым было объявлено предостережение о недопустимости нарушений (без назначения административного штрафа).

Для предотвращения нарушений могут применяться различные профилактические мероприятия в отношении хозяйствующих субъектов. Однако, как представляется, они не охватывают все бизнес-сообщество: только половина опрошенных предпринимателей (их представителей) (52,7 %) за последние два года сталкивались с такими мероприятиями в рамках тех видов государственного контроля, о которых они рассказывали в интервью. Если объявление предостережения практически одинаково распространено в рамках массовых видов КНД, то с профилактическим визитом инспектора чаще сталкиваются предприятия в рамках противопожарного надзора, а с консультированием по вопросам соблюдения охраны труда – при проведении проверок в рамках надзора в сфере охраны труда и трудовых отношений (рисунк 4). Кроме того, со всеми видами профилактических мероприятий реже сталкиваются индивидуальные предприниматели (ИП) и чаще – средний и крупный бизнес (рисунк 5).

Результаты опроса показывают, что, по мнению представителей бизнеса, контрольно-надзорные мероприятия чаще создают административные барьеры в деятельности предприятий, чем способствуют повышению качества продукции, безопасности продукции и производственного процесса. С первым суждением (создают административные барьеры) в опросе 2022 года согласились 52,0 % респондентов, предприятия которых в течение 2020–2021 годов сталкивались с контрольно-надзорными мероприятиями (рисунк 6). Второе суждение (повышают качество и безопасность) разделяют 43,4 % опрошенных. Опросы, проведенные в прошлые годы, также фиксировали аналогичное распределение ответов.

Что касается воздействия конкретного вида государственного контроля (надзора) на деятельность бизнес-организации, то оценки несколько отлича-

**Рисунок 4. Виды профилактических мероприятий в рамках наиболее массовых видов КНД за два года, предшествующих опросу (в % по каждой выделенной категории)**

**Figure 4. Types of preventive measures in the most mass types of state control and supervisory activities during the two years preceding the survey (in % for each category highlighted)**



**Рисунок 5. Виды профилактических мероприятий в рамках конкретных видов КНД за два года, предшествующих опросу, в зависимости от типа бизнеса (в % по каждой выделенной категории)**

**Figure 5. Types of preventive measures applied in specific types of state control and supervisory activities during the two years preceding the survey, depending on the type of business (in % for each category highlighted)**



ются. Во-первых, можно отметить, что наибольшие административные барьеры создают следующие виды контроля: контроль (надзор) в сфере строительства – 40,2 % и миграционный контроль – 38,8 % (рисунк 7). Данные представлены от тех, кто сталкивался с этими видами проверок. Во-вторых, в наибольшей степени положительно влияют на деятельность предприятия, в том числе повышают качество продукции, безопасность продукции и производственного процесса: контроль (надзор) в сфере строительства (33,9 %) и контроль (надзор) в сфере промышленности (в том числе технического регулирования) (31,3 %). В-третьих, относительно боль-

## Хорошее управление

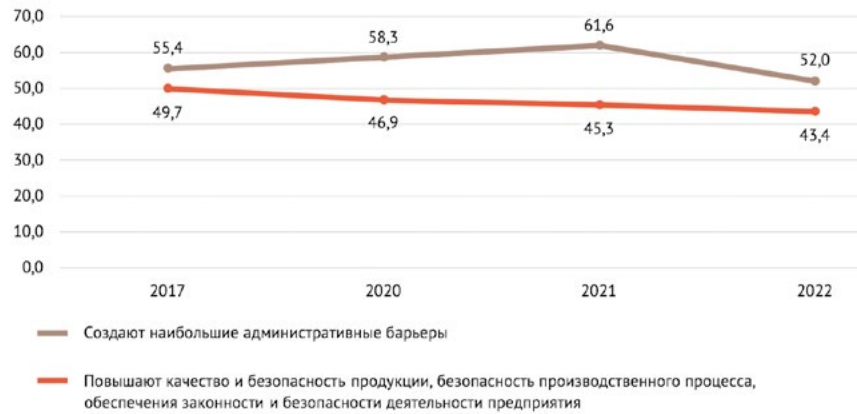
шей части контрольных проверок респонденты уверены в том, что они все-таки больше создают определенные проблемы, нежели положительно отражаются на деятельности предприятия или его продукции. В качестве исключения из общих тенденций можно выделить контроль (надзор) в сфере промышленности (в том числе техническое регулирование), по результатам которого позитивная составляющая превосходит проблемную почти в два раза. Также можно отметить реальную пользу противопожарного надзора. Аналогичные зависимости были зафиксированы по итогам прошлого исследования, что позволяет с большей уверенностью продемонстрировать этот итог.

Чаще о наличии влияния КНД на снижение уровня рисков причинения вреда тем или иным ОЗЦ заявляют представители крупного и среднего бизнеса, а реже всего – индивидуальные предприниматели (таблица 1).

Анализ материалов исследования показывает, что влияние контрольно-надзорных мероприятий на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ прослеживается в зависимости от вида государственного контроля, который проводился в отношении частного хозяйствующего субъекта. Так, можно отметить, что, по мнению опрошенных, противопожарный надзор чаще других влияет на снижение уровня риска причинения вреда жизни и здоровью граждан (64,1 %), причинения ущерба имуществу (59,5 %), причинения вреда окружающей среде (40,1 %). Надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений в большей степени оказывает пользу при риске нарушения законных прав граждан и организаций (31,3 %). Что касается санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка, то он, безусловно, влияет на снижение риска причинения вреда жизни и здоровью

**Рисунок 6. Оценки частных хозяйствующих субъектов о влиянии разных видов государственного контроля (надзора) на их деятельность (в % от общего количества опрошенных)**

**Figure 6. Private business' assessments of the impact of different types of state control (supervision) on their activities (% of the overall respondents)**



**Рисунок 7. Оценки частных хозяйствующих субъектов о влиянии разных видов государственного контроля (надзора) на их деятельность (в % по каждому выделенному виду государственного контроля, с которым сталкивалось предприятие)**

**Figure 7. Private businesses' assessment of the impact of different types of state control (supervision) on their activities (% for each kind of state control encountered by the company)**



\* По этим видам государственного контроля данные приведены справочно, так как количество наблюдений менее 100



**Таблица 1. Доля респондентов, отмечающих влияние контроля (надзора) на снижение уровня рисков причинения вреда ОЗЦ (по видам бизнеса), в %**

**Table 1. Share of respondents indicating the impact of control (supervision) on reducing the level of risks for legally protected values (by type of business), %**

Вид риска / ОЗЦ	Тип бизнеса	Всего		
	ИП	Малый бизнес	Средний / крупный бизнес	
Риск, связанный с причинением вреда жизни и здоровью граждан	47,80	47,00	54,80	48,10
Риск, связанный с причинением вреда имуществу граждан и организаций	28,50	34,50	35,70	31,40
Риск, связанный с нарушением законных прав и интересов граждан	14,60	19,10	27,40	17,40
Риск, связанный с причинением вреда окружающей среде	20,30	25,10	38,10	23,60
Риск, связанный с причинением вреда культурным ценностям	11,10	11,00	25,00	12,20

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса 2022 года

**Таблица 2. Доля респондентов, отметивших влияние конкретного вида КНД на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ в 2022 году (в % от числа респондентов, в отношении которых в рамках соответствующего вида КНД были проверки)**

**Table 2. Share of respondents mentioning the impact of a specific type of state control and supervisory activity on reducing the risks for legally protected values in 2022 (in % of the number of respondents subject to inspections under the relevant type of state control and supervisory activity)**

Охраняемая законом ценность	Вид государственного контроля	Всего		
	Санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка	Надзор в сфере охраны труда и трудовых отношений	Противопожарный надзор	
Жизнь и здоровье	45,6	33,5	64,1	48,1
Имущество	13,6	19,9	59,5	31,4
Законные права граждан (в том числе персональные данные)	12,4	31,3	16,4	17,4
Окружающая среда	11,5	19,3	40,1	23,6
Культурные ценности	6,2	13,6	18,1	12,2

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса 2022 года

граждан (45,6 %), однако что касается других рисков, то его влияние не прослеживается (таблица 2).

Важно отметить, что ни по одному наиболее массовому виду контрольно-надзорной деятельности большинство респондентов не отметило улучшений в тех или иных параметрах безопасности по итогам проведенной проверки.

В целом же ситуация характеризуется как не вполне благополучная. Большая часть опрошенных предпринимателей не видит реальных положительных изменений в деятельности предприятий, направленных на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ,

обеспечивающих безопасность и качество продукции, безопасность производственных процессов, после проведения контрольных мероприятий. Этот вывод весьма точно иллюстрируют следующие данные исследования о том, от чего, по мнению предпринимателей (представителей предпринимательства), зависит защищенность граждан (жизни, здоровья, имущества, персональных данных и иных интересов) от различных рисков (угроз), где деятельность государственных контрольно-надзорных органов упоминается только 29,1 % респондентами (рисунок 8). Большая же часть опрошенных уверена, что защищенность граждан в первую очередь зависит от личных действий самого гражданина (70,7 %) и добросовестности производителей, поставщиков и продавцов продукции (60,8 %). Такая ситуация диагностируется уже на протяжении последних нескольких лет.

Отметим, что чаще нарушения были выявлены в ходе проведения традиционных выездных проверок (в 40,9 % случаев были выявлены нарушения, в том числе в 8,7 % случаев – грубые), тогда как в рамках дистанционных проверок нарушения выявлялись реже: в 22,0 % случаев (грубые нарушения – в 4,2 % случаев). На долю дистанционных проверок при этом пришлось 23,6 % случаев, оцененных в рамках опроса респондентами, при этом спектр использования цифровых технологий при проведении дистанционных проверок различается.

Данные мониторинга показывают, что, как правило, хозяйствующие субъекты полностью устраняют нарушения, выявленные органами государственного контроля. Вместе с тем сохраняется доля ответов о частичном устранении нарушений, которая, если сравнивать с 2017 годом, даже несколько увеличилась за последнее время (рисунок 9).

Отметим, что тяжесть нарушений не влияет на то, будут ли они устранены. Так, среди респондентов, отметивших, что среди выявленных нарушений отсутствовали такие, которые могли бы угрожать ОЗЦ,

## Хорошее управление

полностью устранили нарушения 69,7 % опрошенных, а среди тех, в деятельности которых были выявлены и грубые нарушения – 68,6 % респондентов. Такая ситуация свидетельствует о возможных резервах повышения результативности контрольно-надзорной деятельности с точки зрения обеспечения устранения прежде всего грубых нарушений законодательства, сопряженных с повышенными рисками для охраняемых законом ценностей.

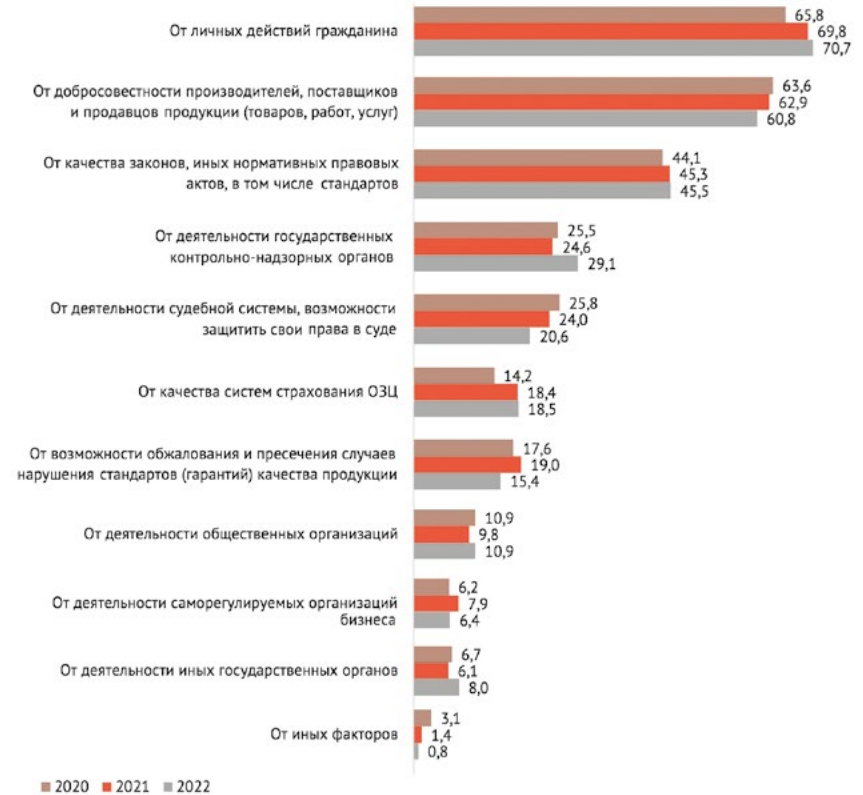
### Анализ оценки представителями бизнеса административных издержек по взаимодействию с контрольно-надзорными органами

В рамках исследования рассчитываются административные издержки бизнеса на одну проверку предприятия. В состав затрат включены трудозатраты персонала, материальные затраты (например, на бумагу, канцелярские принадлежности и т.п.), а также неформальные платежи (негласные подарки и денежное вознаграждение проверяющим). Все эти компоненты затрат оценивались на протяжении всех раундов исследования, что позволяет оценить влияние реформы КНД на уровень соответствующих административных издержек бизнеса.

По результатам опроса 2022 года выявлено, что средние затраты времени на одну проверку предприятия составили 3,5 человеко-дня (у индивидуальных предпринимателей и организаций малого бизнеса – по 3,3 человеко-дня, у среднего / крупного бизнеса – 6,1 человеко-дней). 38,8 % опрошенных в 2022 году хозяйствующих субъектов указали, что трудозатраты на их предприятии, связанные с проведением проверки, составили не более одного человеко-дня; менее одной пятой опрошенных отметили, что их трудозатраты при проведении про-

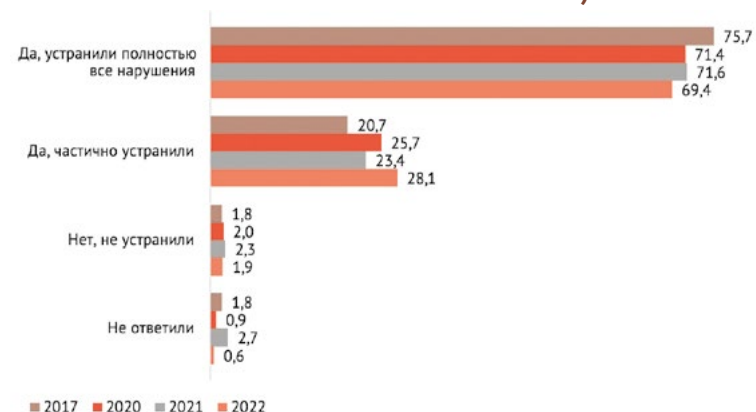
### Рисунок 8. Распределение основных факторов, от которых зависит защищенность граждан от различных рисков (угроз), в % от общего количества опрошенных

Figure 8. Distribution of the main factors influencing the protection of citizens against various risks (threats) (in % of the overall respondents)



### Рисунок 9. Факт устранения предприятиями нарушений, выявленных КНО по конкретным видам КНД за последние два года (в % от количества респондентов, в деятельности предприятий которых были выявлены нарушения)

Figure 9. Actual elimination of violations revealed by the control and supervisory bodies for specific types of state control and supervisory activities over the past two years (in % of the number of respondents in whose activities the violations were revealed)



верки составляли четыре и более человеко-дней (рисунок 10).

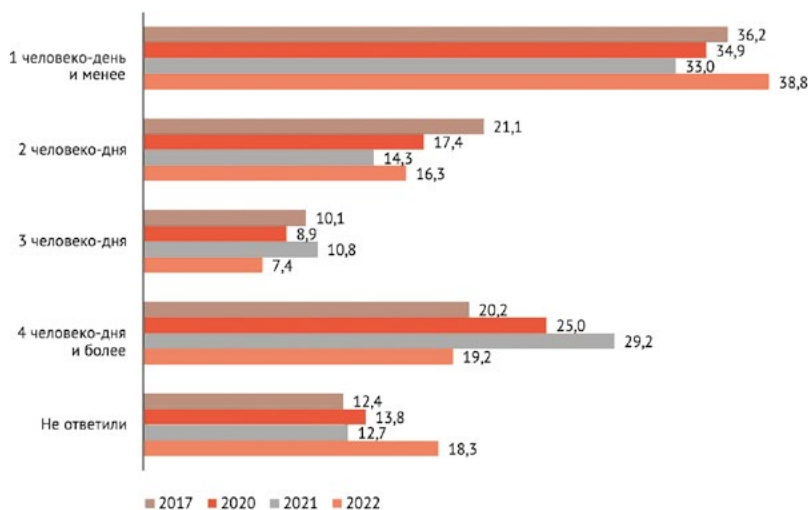
В сравнении с результатами предыдущих исследований трудозатраты существенно сократились: так, в исследованиях 2020 и 2021 годов средние трудозатраты составляли 5,4 и 5,6 человеко-дней, в 2017 году – 4,3 человеко-дня.

Данные опроса показывают, что на предприятиях, которые проверялись с использованием цифровых технологий, фиксируется снижение временных издержек. Средние затраты времени сотрудников организации в формате дистанционной документарной проверки (при расчете на одну проверку), предусматривающей предоставление документов в орган государственного контроля (надзора) и необходимых пояснений, в том числе по электронной почте, через личный кабинет, по видео-конференц-связи составили 2,5 человеко-дня, при выездной проверке – 3,8.

Опросы показывают снижение материальных издержек (траты на оборудование, канцелярские принадлежности и др.), возникающих при проведении проверок. По итогам опроса 2022 года, только 5,1 % респондентов заявили о наличии значительных материальных затрат, что в два раза ниже, чем в 2017 и 2020 годах<sup>13</sup>. Результатами ежегодного мониторинга отмечается, что с каждым годом увеличивается доля частных хозяйствующих субъектов, которые указывали на полное отсутствие материальных затрат при проведении проверок. Например, в 2022 году доля таких ответов составила 54,3 %, в 2021 – 44,5 %, в 2020 – 43,6 %, в 2017 году – 39,8 %. Средний размер материальных затрат в расчете на одну проверку также снизился, и в 2022 году составил 78,2 тыс. руб. В 2021 году это значение фиксировалось на уровне 152,8 тыс. руб., в 2020 – 177,1 тыс. руб. При этом чем крупнее предприятие, тем выше у него размер материальных затрат. Например, у индивидуальных предпринимателей – 47,8 тыс. руб., у малого бизнеса – 98,6 тыс. руб., среднего (крупного) бизнеса – 125,0 тыс. руб. Такая же тенденция отмечалась по результатам прошлых исследований. По результатам проведенных расчетов, в среднем административные издержки на проведение одной проверки составляли 15,3 тыс. руб. Около двух третей таких

### Рисунок 10. Оценка затрат времени сотрудников организации во время проверки (на одну проверку в человеко-днях, в % от общего количества опрошенных)

Figure 10. Estimation of staff time spent on inspections (per inspection in work days) (in % of the overall respondents)



издержек приходится на трудозатраты персонала, связанные с взаимодействием с КНО, около 10 % издержек связано с неформальными платежами. Издержки различаются по видам КНД: при проведении проверок в трудовой сфере издержки несколько выше (15,2 тыс. руб. на одну проверку), при проведении проверок в рамках противопожарного и санитарного надзора – несколько ниже (12,4 тыс. руб. и 10,9 тыс. руб. соответственно) [Добролюбова, 2022. С. 29–38].

С учетом данных об общем количестве проведенных в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проверок в 2021 году<sup>14</sup> объем издержек бизнеса, связанных с взаимодействием с КНО, в годовом выражении составляет 14,88 млрд руб. (в текущих ценах). По сравнению с результатами опросов прошлых лет уровень административных издержек бизнеса в расчете на одну проверку значительно сократился<sup>15</sup>. По экспертным оценкам, реформа контроля сократила административные издержки бизнеса на общую сумму от 160 до 180 млрд руб.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> В соответствии с данными, опубликованными в ГАС «Управление». <https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>

<sup>15</sup> Подробнее см.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что получилось с позиции бизнеса? ЭКО. 2021. № 7. С. 151–170.

<sup>16</sup> Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 году. [https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/svodnyy\\_doklad\\_o\\_gosudarstvennom\\_kontrol\\_e\\_nadzore\\_municipalnom\\_kontrol\\_e\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii\\_v\\_2021\\_godu.html?ysclid=lemu8qyb7d494748017](https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/svodnyy_doklad_o_gosudarstvennom_kontrol_e_nadzore_municipalnom_kontrol_e_v_rossiyskoy_federacii_v_2021_godu.html?ysclid=lemu8qyb7d494748017)

<sup>13</sup> Подробнее см.: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Покида А.Н. Доверие частного бизнеса органам государственного контроля. Социологические исследования. 2022. № 5. С. 49–59.

## Хорошее управление

Можно констатировать, что цель реформы контрольно-надзорной деятельности по снижению административных издержек бизнеса, связанных с взаимодействием с КНО, достигнута:

- 1) за последние пять лет административные издержки бизнеса, связанные с взаимодействием с КНО при проведении проверок, сократились более чем втрое;
- 2) снижению административных издержек бизнеса способствовали как сокращение числа проверок, так и снижение административных расходов на одну проверку;
- 3) использование дистанционного формата проведения проверок способствует снижению административных издержек бизнеса;
- 4) частота неформальных платежей при проведении проверок за последние пять лет сократилась в два раза;
- 5) по результатам социологического опроса 2022 года, средние административные затраты частного предприятия при проведении проверки составили 15,2 тыс. руб.;
- 6) с учетом общего количества проверок деятельности юридических лиц и ИП в 2021 году общий уровень административных издержек бизнеса, связанных с проведением таких проверок, оценивается в 14,88 млрд руб.

Целесообразными представляются дальнейшие шаги по расширению применения методов дистанционного контроля (надзора), позволяющих минимизировать издержки бизнеса на взаимодействие с контрольно-надзорными органами.

### Оценка уровня доверия граждан и частного бизнеса контрольно-надзорным органам государства

Результаты исследований показывают, что уровень доверия граждан КНО влияет на оценку гражданами уровня защищенности от рисков значимых для них охраняемых законом ценностей<sup>17</sup>. С другой стороны, также и доверие бизнеса к органам государственного контроля (надзора) влияет на уровень соблюдения ими обязательных требований законодательства<sup>18</sup>.

17 Подробнее см.: Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Как и почему граждане оценивают свою защищенность от контролируемых государством рисков. *Социологические исследования*. 2020. № 7. С. 70–81; Спиридонов А.А. Конституционно-правовые основы развития государственного контроля (надзора), муниципального контроля и общественного контроля: моногр. Тула: Тул. гос. пед. ун-т им. Л.Н. Толстого, 2022.

18 Подробнее см.: Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка результативности государственного контроля с позиции бизнеса: ключевые тенденции. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2020. № 2 С. 32–53.

По итогам опросов, в 2022 году более половины опрошенных граждан (53,7 %) выразили свое доверие государственным КНО, которые призваны защищать жизнь, здоровье граждан, их имущество, персональные данные и иные интересы. О разной степени недоверия высказывалась треть респондентов – 32,7 %. Необходимо отметить, что в предыдущие годы уровень доверия<sup>19</sup> государственным контрольно-надзорным органам был ниже: в 2020 году – 49,7 %, в 2021 году – 44,9 % (**рисунок 11**).

Более других доверяют органам контроля и надзора граждане в возрасте 60+ (59,5 %). Прямо пропорциональна связь между уровнем материального положения (результат самооценки респондентов, снижается) и уровнем доверия граждан к КНО: в группе с высокими доходами – 60,9 %, в группе со средними доходами – 54,0 %, в группе с низкими доходами – 44,6 %. Такие же зависимости оценок доверия от социально-демографических характеристик опрошенных фиксировались и по результатам предыдущих опросов. Наличие положительного опыта обращений в КНО за защитой от рисков влияет на уровень доверия граждан. Так, при условии, что обращение граждан привело к устранению нарушений и получению возмещения ущерба, оценки доверия существенно увеличиваются – до 71,2 %, а при отсутствии результатов обращения уровень доверия КНО снижен до 32,8 %.

Оценка респондентами профессиональных качеств государственных служащих КНО также непосредственно влияет на уровень доверия. Граждане, высоко оценившие уровень профессионализма служащих, также отмечали и высокую степень доверия органам контроля и надзора – таковых было 73,8 % респондентов. Уровень доверия составил лишь 28,6 % среди респондентов, которые низко оценили компетентность и профессионализм служащих. Очевидно, что доверие КНО оказывает влияние на оценки защищенности охраняемых законом общественно значимых ценностей (**рисунок 12**).

При безусловном доверии КНО средние оценки уровня защищенности достигают 59,3 %, в противоположной группе граждан при абсолютном недоверии контролирующим органам государства они падают до 25,6 %. При этом средний уровень защищенности охраняемых законом ценностей по итогам опроса 2022 года составил 37,5 % (для сравнения: в 2021 году – 35,9 %, в 2020 – 32,9 %).

Результаты социологического опроса демонстрируют, что уровень доверия контрольно-надзорным органам среди предпринимательского сообщества

19 Здесь и далее уровень доверия рассчитан по сумме оценок «безусловно доверяю» и «скорее доверяю».

### Рисунок 11. Оценки доверия граждан контрольно-надзорным органам, в %

Figure 11. Citizens' trust in control and supervisory bodies (in %)



### Рисунок 12. Средние оценки уровня защищенности ОЗЦ от основных рисков (угроз) в зависимости от уровня доверия респондентов государственным КНО (в % от числа опрошенных соответствующих групп)

Figure 12. Average estimates for the security level of legally protected values against main risks (threats) depending on the level of confidence in the state control and supervisory bodies (in % of the respondents' respective groups)



### Рисунок 13. Динамика оценок доверия частных хозяйствующих субъектов КНО (в % от общего количества опрошенных)

Figure 13. Dynamics of assessments for private business entities' confidence in control and supervisory bodies (in % of the overall respondents)



выше, чем среди населения в целом. Так, в 2022 году 66,8 % опрошенных представителей частного бизнеса заявили о доверии (сумма вариантов ответа «безусловно доверяю» и «скорее доверяю») к этим организациям (рисунок 13).

По итогам опроса 2022 года более высокий уровень доверия КНО отмечают представители среднего и крупного частного бизнеса (уровень доверия в этой группе составил 73,8 %). Несколько реже о доверии заявляют представители организаций малого бизнеса (67,1 %) и индивидуальные предприниматели (65,5 %). За последний год (с 2021 по 2022 год) уровень доверия повысился на 6,6 п.п. Увеличение этого показателя сопровождается ростом доверия в целом российского населения к структурам государственного управления<sup>20</sup>.

Чаще всего о доверии КНО сообщают те опрошенные, в деятельности которых по итогам проведения проверок не выявлены нарушения (уровень доверия в этой группе составляет 70,6 %). Однако среди респондентов, отметивших, что в рамках проверки в их деятельности выявлены нарушения, представляющие потенциальную угрозу охраняемым законом ценностям, уровень доверия также высок (65,7 %). Ниже всего уровень доверия к контрольно-надзорным органам у предпринимателей, в деятельности которых по итогам проверок были выявлены нарушения, которые не представляли угрозы причинения вреда (58,6 %). Это говорит о том, что предприниматели или представители частных предприятий вполне адекватно относятся к результатам контрольных мероприятий.

Таким образом, 53,7 % граждан и 66,8 % представителей частного бизнеса доверяют контрольно-надзорным органам государства. По сравнению с итогами опроса 2021 года уровень доверия к КНО вырос среди граждан на 8,8 п.п., среди представителей частного бизнеса – на 6,6 п.п. Для укрепления и дальнейшего повышения доверия граждан и частного бизнеса к органам государственного контроля важно обеспечить внедрение принципов клиентоцентричности в контрольно-надзорной деятельности.

### Итоги научной оценки результатов правоприменения контрольно-надзорными органами нового законодательства Российской Федерации в сфере контроля и надзора

Внедрение принципов клиентоцентричности и ориентация государства на граждан предполагает регулярный сбор и оценку «обратной связи» с ними по всем направлениям и государственным функциям и не должно ограничи-

<sup>20</sup> <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/reitingi-doverija-politikam-ocenki-raboty-prezidenta-i-pravitelstva-podderzhka-politicheskikh-partii-20220408>

## Хорошее управление

ваться только вопросами взаимодействия граждан и государства по вопросам предоставления государственных услуг.

В целом анализ проведенной в ходе соцопросов оценки показывает, что хотя отмечаются отдельные позитивные тенденции роста результативности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан (связанные с некоторым улучшением оценки гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей от рисков причинения вреда, снижением – по сравнению с итогами опроса 2021 года – частоты столкновения с рисками причинения вреда, повышением востребованности КНО и некоторым улучшением результативности их деятельности) достигнутый уровень вряд ли можно считать приемлемым. По-прежнему менее половины опрошенных отмечает, что уровень защищенности от рисков достаточен. В среднем по всем рискам доля респондентов, отмечающих скорее высокий или очень высокий уровень защищенности ОЗЦ, составила 37,5 %. По сравнению с результатами первого этапа опроса, проведенного в 2018 году, оценка уровня защищенности выросла в среднем на 7,5 п.п., однако ни по одному из исследуемых рисков эта оценка не преодолела пятидесятипроцентный барьер. Таким образом, с позиции граждан, уровень защищенности ОЗЦ от рисков недостаточен.

Частота столкновения с рисками остается высокой. За два года, предшествующих опросу, половина респондентов как минимум однажды сталкивались с необходимостью защиты значимых для себя ценностей от исследуемых рисков. В большинстве случаев (74,8 % от числа опрошенных, отметивших, что сталкивались с необходимостью защиты от рисков) такие столкновения сопровождались фактами причинения вреда.

Социологический опрос 2022 года показывает, что при столкновении с рисками более половины граждан не обращается за защитой в КНО. Доля респондентов, обратившихся в органы государственного контроля, составила 46,5 %. Таким образом, в большинстве случаев КНО не оказывали влияния на минимизацию рисков причинения вреда. Анализ результатов обращений граждан свидетельствует о том, что лишь половине граждан, обратившихся в органы государственного контроля (50,6 %), удалось полностью достичь результатов: предотвратить факт причинения вреда (если гражданин столкнулся с угрозой) или добиться устранения нарушений и возмещения причиненного ущерба. Однако в остальных случаях результаты оказались либо неполными, либо отсутствовали вовсе. Около четверти опрошенных отметили, что получили формальные ответы на свои обращения в КНО.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует, что несмотря на некоторые положительные тенденции, необходимы дальнейшие усилия по повышению результативности КНД государства в интересах обеспечения адекватной защиты граждан от контролируемых государством рисков.

Результаты опроса свидетельствуют, что приоритетными направлениями повышения клиентоцентричности контрольно-надзорных органов, с позиции граждан, являются:

- улучшение информирования граждан о том, куда и в каких случаях можно обратиться для защиты от указанных рисков (угроз);
- упрощение форм заявлений для обращения в контрольно-надзорные органы об угрозах и фактах причинения вреда;
- создание (развитие) специализированных порталов, мобильных приложений для сбора и обработки обращений граждан об угрозах и фактах причинения вреда в электронном виде;
- обеспечение вежливого и уважительного отношения к заявителям сотрудников КНО.

Полученные результаты показывают, что несмотря на наличие положительных тенденций, необходимы дальнейшие усилия по повышению результативности КНД государства – ее более последовательной и настойчивой ориентации на повышение уровня защищенности значимых для граждан ОЗЦ.

В реформировании государственного контроля не менее важной является и другая сторона вопроса – снижение административного давления на бизнес при проведении КНД государством. В условиях внешнего санкционного давления обеспечение результативности и эффективности этих реформ особенно значимо для российского бизнеса, риски которого существенно увеличились. В этой связи задача регулярного мониторинга и оценки качества КНД и регулятивной нагрузки на бизнес представляется особенно актуальной.

По сравнению с предыдущими опросами отмечается тенденция роста оценок адекватности и исполнимости требований государственного регулирования, являющихся предметом проверок в рамках контрольно-надзорной деятельности. Так, 62,8 % респондентов отметили, что установленные обязательные требования адекватны рискам причинения вреда охраняемым законом ценностям; 61,5 % опрошенных отметили, что исполнение установленных требований в целом несложно.

Полученная по итогам социологического опроса оценка уровня регулятивной нагрузки на бизнес и ее компонентов свидетельствует об отсутствии значимых изменений по сравнению с исследованием 2021 года. При этом респонденты крайне

редко отмечают снижение как общей регулятивной нагрузки, так и отдельных ее компонентов. Основными резервами по снижению регулятивной нагрузки являются и издержки бизнеса в сфере отчетности, а также оптимизация нагрузки, связанной с содержательным исполнением установленных норм охраны труда. Для этого необходимо проведение оценки как влияния ОТ на уровень рисков причинения вреда, так и издержек бизнеса, связанных с исполнением установленных мер регулирования. Проведение такой оценки представляется возможным в рамках дальнейшего развития и поддержки Единого реестра обязательных требований.

**Выводы о влиянии мер совершенствования контрольно-надзорной деятельности на достижение баланса интересов, на сокращение издержек подконтрольных субъектов и повышение защищенности прав граждан**

Проведенный анализ данных, отражающих оценку гражданами и бизнесом рассмотренных ключевых параметров результативности КНД и влияния на них мер по совершенствованию этой деятельности государства, показывает позитивные тенденции как в динамике достигаемых значений каждого из рассмотренных параметров, так и в движении к достижению баланса связанных с ними интересов:

1) Согласно оценкам граждан, уровень защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей, по результатам соцопроса 2022 года, воспринимался как достаточный (37,5 % респондентов). В опросе 2018 года уровень защищенности ОЗЦ оценивали как достаточный только 30,0 % респондентов. Как положительное в тенденции можно оценить и влияние мер по совершенствованию КНД на баланс интересов контролируемых лиц, граждан и государства. Плюс 7,5 п.п. в оценках гражданами заботы о защищенности значимых для них ценностей за годы наблюдения свидетельствует о том, что абсолютное доминирование интересов бизнеса в усилиях государства по совершенствованию контроля и надзора снижается. Интересам граждан при этом уделяется больше внимания.

2) Фактические значения другого параметра результативности КНД (административные издержки бизнеса по взаимодействию с органами контроля и надзора), согласно оценкам другого интересанта (бизнеса), также улучшились. За последние пять лет административные издержки бизнеса, связанные с взаимодействием с контрольно-надзорными органами при проведении проверок, сократились

более чем втрое. Частота неформальных платежей в ходе проведения проверок за последние пять лет сократилась в два раза.

3) Позитивными являются и выявленные фактические значения третьего параметра – уровня доверия граждан и частного бизнеса контрольно-надзорным органам государства (как параметр, отражающий интересы государства). 53,7 % граждан и 66,8 % представителей частного бизнеса в той или иной степени доверяют контрольно-надзорным органам государства. По сравнению с итогами опроса 2021 года уровень доверия к контрольно-надзорным органам вырос среди граждан на 8,8 п.п., среди представителей частного бизнеса – на 6,6 п.п.

Позитивная тенденция в динамике выявленных фактических значений рассмотренных ключевых параметров результативности позволяет сделать вывод и о положительном влиянии мер по совершенствованию КНД на баланс интересов контролируемых лиц, граждан и государства. Дисбаланс внимания этих мер к интересам всех групп преодолевается, доминирующее внимание и приоритетный учет интересов одной из групп (бизнеса) в какой-то части корректируется в интересах граждан. В отношении перспектив преобразований в КНД необходимо отметить, что о балансе интересов сторон можно будет говорить тогда, когда ситуация изменится и граждан, которые оценивают защищенность значимых для них ценностей, будет как минимум больше, чем 50 %. Интересы граждан по-прежнему нередко расплывчато представлены в документах КНО, призванных ориентировать их работу по повышению результативности КНД.

Можно предположить, что дальнейшее усиление влияния мер по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности на баланс интересов заинтересованных сторон предполагает, что меры в отношении каждого из рассмотренных ключевых параметров результативности в интересах каждой из них должны быть однонаправленными (на улучшение ситуации для каждой из групп интересов, не предполагающее ухудшения или относительного ухудшения для других групп интересов) и соразмерными по степени улучшений.

Учитывая темпы решения похожей задачи в отношении административных государственных услуг, можно было бы рассмотреть возможность повышения оценки гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей до 45 % в 2024 году и до 50 % (+ 12,5 п.п.) до 2027 года с последующим обеспечением повышения оценки гражданами уровня защищенности значимых для них ценностей до 65 % в 2030 году.

## Хорошее управление

## Литература

- Добролюбова Е. И. Качество государственного контроля и регулирования с позиции граждан и бизнеса: основные тенденции. *Государственная служба*. 2022. № 1(135). С. 29–38.
- Добролюбова Е. И. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности на основе оценки мотивации бизнеса к соблюдению требований регулирования. *Управленец*. 2021. № 2. С. 63–73.
- Масленникова Е. В., Добролюбова Е. И. Реформирование контрольно-надзорной деятельности: результаты с точки зрения граждан и согласно статистической отчетности. *Власть*. 2021. № 2. С. 170–179.  
DOI 10.17803/1994-1471.2023.147.2.021-033. – EDN RLNKEP.
- Boholm A. Comparative studies of risk perception: a review of twenty years of research. *Journal of Risk Research*. 1998. Vol. 1. No. 2. P. 135–163. In English
- Keefer P., Rojas A. M., Scartascini C., Valle L.J. Trust to Advance Inclusive Growth. In: Nuguer, V., Powell, A. (Eds.) *Inclusion in Times of Covid-19*. Inter-American Development Bank. 2020. P. 41–52. In English
- OECD. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris: OECD Publishing. 2017. In English
- OECD. *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing. 2014. In English

## References

- Dobrolyubova E.I. Quality of state control and regulation from the perspective of citizens and business: major trends. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 1(135). P. 29–38. In Russian
- Dobrolyubova E.I. Improving regulatory enforcement and inspection activities based on evaluation of business motives behind regulatory compliance. *Upravlenets*. 2021. No. 2. P. 63–73. In Russian
- Maslennikova E.V., Dobrolyubova E.I. Reform of control and supervision activities: results from the perspective of citizens and according to statistical reporting. *Vlast'*. 2021. No. 2. P. 170–179. DOI 10.17803/1994-1471.2023.147.2.021-033. EDN RLNKEP. In Russian

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

- Владимир Николаевич Южаков**, доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru  
ORCID 0000-0002-5687-1863
- Андрей Алексеевич Спиридонов**, кандидат юридических наук, доцент, заместитель директора департамента обеспечения регуляторной политики  
Правительство Российской Федерации (Российская Федерация, 103274, Москва, Краснопресненская набережная, 2, стр. 2). E-mail: spiridonov\_aa@aprpf.gov.ru  
ORCID 0009-0004-5222-4935

**Для цитирования:** Южаков В.Н., Спиридонов А.А. Клиентоцентричность государственного контроля: ориентация на баланс интересов сторон. *Государственная служба*. 2023. № 2. С. 13–28.

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

- Vladimir N. Yuzhakov**, Doctor of Sci. (Philosophy), Professor, Director of the Centre for Public Administration Technologies  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru  
ORCID 0000-0002-5687-1863
- Andrey A. Spiridonov**, Candidate of Sci. (Law), Associate Professor, Deputy Director of the Department for Regulatory Policy Support  
Government of the Russian Federation (2, bldg. 2, Krasnopresnenskaya Naberezhnaya, Moscow, 103274, Russian Federation). E-mail: spiridonov\_aa@aprpf.gov.ru  
ORCID 0009-0004-5222-4935

**For citation:** Yuzhakov V.N., Spiridonov A.A. Client-centricity of state control: balancing the parties' interests. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. No. 2. P. 13–28.