

Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что получилось с позиции бизнеса?

В. Н. ЮЖАКОВ, доктор философских наук, директор

E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Центр технологий государственного управления

Института прикладных

экономических исследований, РАНХиГС при Президенте РФ,

Е. И. ДОБРОЛЮБОВА, кандидат экономических наук,

E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Центр технологий государственного управления

Института прикладных экономических исследований,

РАНХиГС при Президенте РФ,

А. Н. ПОКИДА, кандидат социологических наук, директор

E-mail: pokida@ranepa.ru

Центр социально-политического мониторинга

Института общественных наук, РАНХиГС при Президенте РФ,

Н. В. ЗЫБУНОВСКАЯ, E-mail: nzyb@ranepa.ru

Центр социально-политического мониторинга

Института общественных наук, РАНХиГС при Президенте РФ, Москва

Аннотация. В статье представлена оценка реформы государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности с позиции частного бизнеса. Информационной базой исследования явились итоги репрезентативных социологических опросов хозяйствующих субъектов, проведенных РАНХиГС в 2017, 2020 и 2021 гг. Показано, что реформы пока не привели к изменению общего восприятия бизнесом адекватности и реализуемости законодательных требований к осуществлению предпринимательской деятельности. При некотором улучшении оценок индивидуальных предпринимателей, представители крупных и средних компаний стали чаще отмечать избыточность госрегулирования в сферах своей деятельности, а 44,8% опрошенных указали на рост обусловленных им издержек. По сравнению с ситуацией на старте текущей реформы госконтроля снизилась доля частных предпринимателей, отмечающих скорее положительное влияние контрольно-надзорных мероприятий на деятельность предприятий. При этом многие направления совершенствования государственного регулирования и контроля сохраняют свою актуальность с точки зрения бизнеса, а фактором успеха дальнейших преобразований является высокий уровень доверия контрольно-надзорным органам со стороны предпринимательского сообщества (60,2%).

Ключевые слова: государственное регулирование; издержки бизнеса; контрольно-надзорная деятельность; обязательные требования; регулятивная нагрузка; социологический опрос; хозяйствующие субъекты

Введение

Реформы государственного контроля, призванные повысить защищенность охраняемых законом ценностей от рисков хозяйственной деятельности и снизить издержки бизнеса, связанные с избыточным государственным регулированием и контролем, стали ключевыми направлениями совершенствования государственного управления последних лет. С их реализацией связывались надежды на улучшение предпринимательского климата и обеспечение действенной защиты прав и законных интересов граждан и организаций [Регуляторная гильотина, 2019].

В рамках «регуляторной гильотины» в 2019–2020 гг. была проделана большая работа: отменены 11,6 тыс. правовых актов, в том числе 8,6 тыс. – советского периода. Вместо отмененных 3 тыс. актов, принятых после 1991 г., вступили в действие 447 новых. По данным Аналитического центра при Правительстве РФ, в результате количество обязательных требований для бизнеса сократилось на 33%, и ежегодный эффект от этого только в сфере трудовых отношений и охраны труда может достичь 107 млрд руб. Статистические данные свидетельствуют о значительном сокращении числа проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: если накануне реформы (в 2015 г.) общее число проверок на федеральном, региональном и муниципальном уровнях составляло 2 157,8 тыс., то в 2019 г. – 1348,0 тыс., а в 2020 г. – всего 534,4 тыс.

Безусловно, на масштаб контрольно-надзорной деятельности оказали влияние введенные в 2020 г. противоэпидемические ограничения (в частности, мораторий на проведение плановых проверок), однако даже без учета влияния пандемии сокращение интенсивности государственного контроля представляется весьма существенным. При этом в 2015–2019 гг. количество фактов причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и государства, окружающей среде и иным охраняемым законом ценностям, выявленных федеральными контрольно-надзорными органами (далее – органы государственного контроля, КНО) несколько выросло, а в 2020 г., напротив, существенно снизилось (до 24,9 тыс. по сравнению с 37,7 тыс. в 2019 г. и 35,4 тыс. в 2015 г.), что вызвано как меньшим числом проведенных проверок, так и снижением рисков хозяйственной деятельности

в период ограничительных мер (простоя и работы в удаленном режиме).

Независимые экспертные оценки результатов реформирования более сдержанны. Так, по результатам опросов субъектов малого и среднего бизнеса в 2015–2020 гг., проведенных при подготовке ежегодных докладов Уполномоченного при Президенте РФ, о снижении уровня административной нагрузки ежегодно заявляли не более 9% респондентов, а о ее увеличении – более 40% [Алехнович, Анучин, 2021]. Согласно проведенным нами ранее социологическим опросам, рост удельных издержек бизнеса в расчете на одно контрольно-надзорное мероприятие (КНМ), несмотря на снижение общего числа проверок, привел к общему увеличению административных издержек бизнеса в 2019 г. по сравнению с ситуацией на начало реформы [Южаков и др., 2021].

Анализ опыта «регуляторной гильотины» свидетельствует о том, что в 99% случаев при разработке новых подходов к государственному регулированию не рассматривались альтернативные подходы. Поэтому сохраняется «риск «переупаковки» действующих систем и, как следствие, действующих обязательных требований в новые акты» [Артеменко, 2021. С. 46]. Отметим, что данный риск выделялся и на начальных этапах реформы госрегулирования [Мартынов, 2019].

Кроме того, некоторые эксперты отмечают, что после завершения «регуляторной гильотины» сохраняются значительные риски ре-регулирования, в том числе за счет недостаточного использования на практике принципов доказательного регулирования [Голодникова и др., 2021].

В настоящей статье предпринята попытка оценить результаты реформ государственного контроля и регулирования с позиции предпринимательского сообщества как ключевого адресата проводимых преобразований.

Информационной базой исследования послужили итоги репрезентативного социологического опроса представителей бизнеса (частных организаций и индивидуальных предпринимателей), проведенного РАНХиГС в марте 2021 г. в 29 российских регионах. В состав выборочной совокупности вошли представители 1000 хозяйствующих субъектов (среднего и крупного бизнеса – 8,2%, организаций малого бизнеса – 39,9% и инди-

видуальных предпринимателей – 51,9%) различных секторов и отраслей экономики, осуществляющих свою деятельность не менее трех лет. Ключевым критерием отбора респондентов являлся факт проведения в отношении их деятельности проверок КНО в течение двух лет, предшествовавших опросу (за исключением налоговых проверок). Исследование проводилось методом интервьюирования «лицом к лицу». Статистическая погрешность опроса не превышает 3,1%.

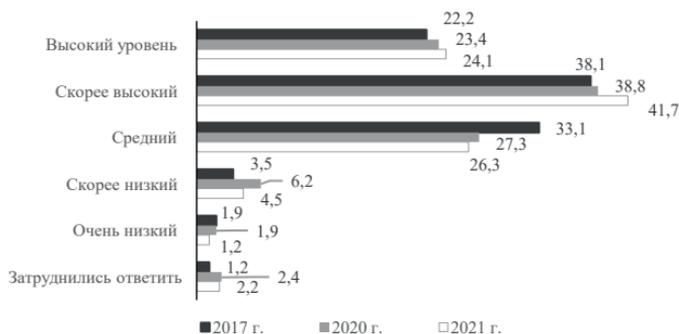
Для анализа динамики оценки контрольно-надзорной деятельности и эффектов от ее реформирования результаты опроса сопоставлялись с итогами аналогичных исследований, проведенных по однотипной методике в 2017 г. и 2020 г. [Южаков и др., 2021].

Оценка сложности реализации и адекватности обязательных требований

Как показывают результаты опроса, 65,8% представителей предпринимательского сообщества в целом высоко оценивают уровень своей информированности (и своих сотрудников) об обязательных требованиях законодательства в сфере их деятельности, являвшихся предметом проверок органами госконтроля за последние два года. Еще 26,3% считают уровень такой осведомленности средним (имеют общие представления об обязательных требованиях).

Выше оценивают свои знания о законодательных нормах представители среднего и крупного бизнеса: 78,0% опрошенных оценили уровень своей информированности как «очень высокий» (знают все обязательные требования) или «скорее высокий» (знают основные обязательные требования, но могут не разбираться в отдельных аспектах). Среди представителей малого бизнеса доля таких ответов составила 67,9%, а в группе индивидуальных предпринимателей – 62,2%. Несколько выше оценивают уровень своей правовой грамотности предприятия в сфере здравоохранения и предоставления социальных и коммунальных услуг – 74%, и, напротив, ниже – в сфере торговли, общественного питания, гостиничного и ресторанного бизнеса – 62,2%.

В целом за последние годы наметилась тенденция к росту оценки бизнесом уровня своей информированности об обязательных требованиях законодательства (рис. 1).



Источник: составлено авторами по результатам социологических опросов 2017, 2020, 2021 гг.

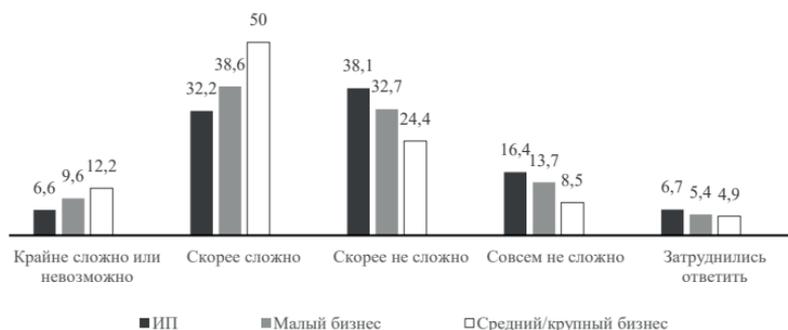
Рис. 1. Оценка уровня информированности представителей частного бизнеса об обязательных требованиях законодательства в 2017–2021 гг.,%

Как показывают результаты исследования, предприниматели пока не почувствовали эффекта от «регуляторной гильотины». Так, по итогам опроса 2021 г., почти половина респондентов (44,5%) считали исполнение обязательных требований в полном объеме сложным или почти невозможным, оказывающим влияние на рентабельность бизнеса (в 2020 г. – 42,4%). За последний год снизилась и доля респондентов, оценивающих исполнение всех обязательных требований как скорее не сложную или совсем не сложную задачу (в 2021 г. такой позиции придерживались 49,5% опрошенных, в 2020 г. – 52,6%).

Некоторые различия в оценках сложности исполнения требований отмечаются в зависимости от уровня информированности респондентов. Так, среди опрошенных, оценивающих уровень своей информированности высоко или скорее высоко, о сложности исполнения обязательных требований заявили 41,9% респондентов, а в группе опрошенных со средней самооценкой уровня информированности – 48,7%. Соответственно, более половины (53,2%) высокоинформированных респондентов считают, что выполнить все обязательные требования несложно или скорее не сложно, а среди опрошенных со средним уровнем информированности таких 45,2%.

Оценка сложности исполнения обязательных требований регулирования различается также в зависимости от размера

бизнеса. На наличие тех или иных сложностей указывают 62,2% представителей крупного и среднего бизнеса, почти половина опрошенных организаций малого предпринимательства и более трети индивидуальных предпринимателей (рис. 2).



Источник: составлено авторами по результатам социологического опроса 2021 г.

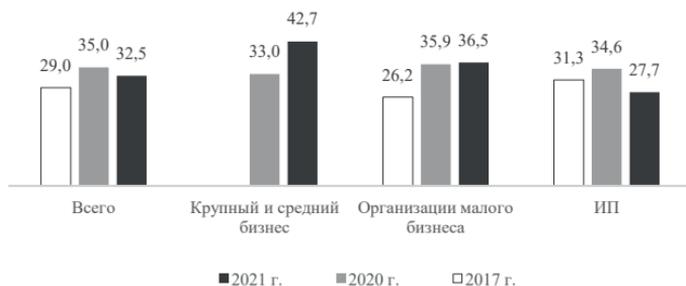
Рис. 2. Оценка сложности исполнения обязательных требований, в зависимости от типа бизнеса в 2021 г., %

Не привела «регуляторная гильотина» и к существенному изменению оценок адекватности установленных обязательных требований реальным рискам причинения вреда.

Так, по итогам опроса 2021 г., 56% респондентов считает обязательные требования достаточными и необходимыми для снижения рисков причинения вреда общественно значимым ценностям (в 2017 г. такой точки зрения придерживалось 59% опрошенных), а 32,5% отметили, что требования являются избыточными: они не только не приводят к снижению рисков, но и вызывают дополнительные расходы предприятий. На старте реформ государственного контроля в 2017 г. позицию об избыточности требований разделяли 29% представителей частного бизнеса.

По сравнению с итогами предыдущего опроса 2020 г. общая оценка избыточности обязательных требований существенно не изменилась, однако по типам бизнеса отмечена разнонаправленная динамика: если индивидуальные предприниматели стали реже оценивать установленные обязательные требования как избыточные (27,7% в 2021 г. против 34,6% в 2020 г.), то оценки организаций малого бизнеса остались прежними, а представители организаций среднего и крупного бизнеса, напротив, стали

чаще отмечать избыточность обязательных требований: в 2020 г. такой позиции придерживалась треть респондентов, а в 2020 г. – уже 42,7% (рис. 3).



Источник рис. 3,6, таблицы: составлено авторами по результатам социологических опросов.

Рис. 3. Доля хозяйствующих субъектов, считающих установленные обязательные требования избыточными, по типам бизнеса в 2017, 2020, 2021 гг., %

На оценку бизнесом адекватности обязательных требований некоторое влияние оказывает и уровень информированности респондентов. Так, по итогам опроса 2021 г., лишь 29,9% опрошенных, оценивших уровень своей правовой грамотности как высокий и очень высокий, заявляли об избыточности обязательных требований, а 61,1% отмечали их адекватность. В группе респондентов со средним уровнем информированности об избыточности требований заявляли уже 35,7% опрошенных, а адекватными их считали 50,2% респондентов.

В целом результаты опроса свидетельствуют о том, что пока бизнес не почувствовал ни существенного упрощения обязательных требований к своей деятельности, ни повышения их ориентации на реальную минимизацию рисков причинения вреда. Некоторые положительные тенденции в оценках зафиксированы только в группе индивидуальных предпринимателей, реже отмечающих избыточность государственного регулирования.

Издержки бизнеса, обусловленные государственным регулированием

В российской и зарубежной теории и практике существуют различные подходы к пониманию и оценке регуляторной нагрузки

на бизнес. Так, в рамках международной модели стандартных издержек [SCM Network, 2006] выделяют три типа издержек, которые несет бизнес в связи с государственным регулированием (рис. 4):

– прямые финансовые затраты, являющиеся результатом установления прямого требования по уплате налогов, сборов, пошлин и иных обязательных платежей (например, пошлин при подаче заявлений на получение разрешений);

– затраты, связанные с исполнением предписанных требований («административная нагрузка»), в составе которых выделяются косвенные финансовые расходы (направленные на содержательное исполнение установленных требований, например, на закупку средств индивидуальной защиты, установку оборудования по очистке сточных вод и т.п.) и административные расходы (связанные с требованиями информационного характера, например, по предоставлению отчетности, хранению документации, взаимодействию с инспекторами органов государственного контроля при проведении проверок);

– долгосрочные структурные затраты (связанные, например, с техническим перевооружением производства в соответствии с принципами наилучших доступных практик и т.п.).



Источник: [SCM Network, 2006].

Рис. 4. Структура регулятивных издержек бизнеса (по ОЭСР)

При этом сама модель стандартных издержек [Voermans, 2015], применяемая в том числе для оценки регулирующего воздействия, а также в некоторых случаях для оценки административной нагрузки в различных отраслях и секторах

[OECD, 2014; Дмитриева и др., 2018] или в экономике в целом [Parker, Kirkpatrick, 2012], ориентируется на оценку только административных издержек (фактически – по исполнению информационных требований, налагаемых теми или иными нормами регулирования) и не включает полную оценку затрат, связанных с выполнением предписаний закона. Например, модель учитывает издержки, связанные с предоставлением той или иной отчетности о выполнении требований законодательства, однако не включает оценку ни прямых финансовых издержек, обусловленных налогами и сборами, ни иных затрат, например, на закупку отвечающего новым требованиям оборудования или проведение обучения служащих.

Между тем именно в соответствии с этой моделью проводится экспертный расчет трудозатрат и иных видов издержек для реализации информационных требований регулирования, как единовременных, так и носящих регулярный характер. Данный подход предусмотрен и в Российской Федерации, в том числе на нормативном уровне¹, однако его практическое применение ограничено.

В рамках социологического опроса мы просили респондентов оценить два первых компонента издержек, связанных с государственным регулированием: прямые финансовые затраты (связанные с уплатой налогов, сборов, социальных взносов) и затраты, связанные с исполнением предписанных требований (содержательные и административные), относимые в литературе к понятию «административной нагрузки» [Алехнович, Анучин, 2021]. В целом по итогам опроса объем регулятивных издержек предприятий (не считая долгосрочных инвестиций) составляет 27% от их выручки, в том числе 7,8% – непосредственно на исполнение требований (таблица).

Как видно из представленных данных, по оценкам опрошенных предпринимателей, с увеличением размера предприятия увеличивается нагрузка как по общим расходам, связанным с соблюдением всех установленных требований, так и отдельно по уплате налогов и сборов. В разрезе различных агрегированных по группам видов

¹ Приказ Министерства экономического развития РФ от 22 сентября 2015 г. №669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования».

экономической деятельности нагрузка, связанная с регулированием, заметно ниже в сфере операций с недвижимым имуществом, выше – в строительстве, промышленности и транспорте

Средние расходы бизнеса, связанные с регулированием, в разных группах хозяйствующих субъектов, % от выручки предприятия

Группа респондентов	Всего	Средние расходы предприятия по уплате налогов и сборов (включая социальные взносы)	Собственно затраты на исполнение требований законодательства (административная нагрузка)
Тип бизнеса			
Индивидуальный предприниматель	25,4	18,1	7,3
Организации малого бизнеса	28,8	20,3	8,5
Средний и крупный бизнес	29,8	22,2	7,6
Вид экономической деятельности предприятия			
Торговля, общественное питание, гостиницы и рестораны	27,7	19,8	7,9
Промышленность, транспорт, строительство	28,4	19,8	8,6
Здравоохранение, предоставление социальных и коммунальных услуг	27,9	19,5	8,4
Операции с недвижимым имуществом	23,4	17,5	5,9
В целом по РФ	27,0	19,2	7,8

Безусловно, социологические методы сбора данных об издержках предприятий, связанных с государственным регулированием, несовершенны: ответы респондентов, полученные в рамках интервьюирования, по определению носят приблизительный характер. Однако такой подход позволяет оценить общий масштаб регулятивных издержек в экономике.

Так, исходя из статистических данных только по обороту субъектов малого предпринимательства, уровень административной нагрузки в экономике составляет более 5,7 трлн руб. ежегодно².

² По данным Росстата, в 2019 г. оборот малых предприятий (включая микропредприятия) в России составил 52963,9 млрд руб. Объем выручки индивидуальных предпринимателей – 16825,5 млрд руб. В соответствии с данными опроса, уровень административной нагрузки у малых предприятий составляет 8,5% выручки, а у ИП – 7,3%. Таким образом, уровень ежегодной административной нагрузки составил 5,7 трлн руб. Эта величина не включает в себя расходы на соблюдение обязательных требований средними и крупными предприятиями.

Помимо оценки общего уровня издержек, связанных с государственным регулированием, не менее важными представляются оценки предпринимательским сообществом изменений в уровне регулятивной нагрузки. Вопреки правительственным отчетам, 45,4% наших респондентов указали на отсутствие таких изменений, и примерно столько же участников опроса 44,8%, считают, что она увеличилась. Лишь 3,0% ответов связано со снижением нагрузки (рис. 5). Индекс изменения уровня регулятивной нагрузки³ составил в результате $-41,8\%$, что свидетельствует о негативной тенденции.



Источник: составлено авторами по результатам социологического опроса 2021 г.

Рис. 5. Оценка представителями частного бизнеса изменений регулятивной нагрузки на предприятия за последний год, % от общего числа опрошенных

Что касается отдельных компонентов регулятивной нагрузки, то по расходам на налоги и сборы и административным издержкам, связанным с взаимодействием с органами власти и местного самоуправления (предоставлением данных в государственные информационные системы, отчетностью, взаимодействием с контрольно-надзорными органами и др.), респонденты в основном отмечают отсутствие изменений.

³ Рассчитан как разность доли респондентов, указавших на снижение регулятивной нагрузки, и доли опрошенных, отметивших рост регулятивной нагрузки за последний год.

Иная ситуация складывается по расходам, связанным непосредственно с реализацией обязательных требований (содержание избыточного оборудования, персонала, помещений, закупка специальных средств и оборудования для обеспечения безопасности работников, продукции, производственных процессов и объектов). В этом случае преобладают ответы об увеличении нагрузки (50,6% опрошенных), что обусловлено в том числе необходимостью исполнения новых ограничительных мер и санитарных требований, введенных в период пандемии.

Чаще об увеличении общих расходов на все обязательные требования за последний год (регулятивной нагрузки в целом и ее отдельных компонентов) говорят представители более крупных предприятий.

Так, например, если на увеличение регулятивной нагрузки среди индивидуальных предпринимателей указали 43,9% опрошенных, среди организаций малого бизнеса – 43,1%, то в группе средних и крупных предприятий доля таких ответов увеличивается до 58,5%.

Более негативно, чем представители других категорий опрошенных, представители средних и крупных предприятий оценивают налоговые издержки, указывая на их увеличение, – 48,8% (организации малого бизнеса – 37,3%, ИП – 39,7%); содержательные расходы на исполнение обязательных требований – 61,0% (организации малого бизнеса – 51,6%, ИП – 45,9%); административные издержки – 53,7% (организации малого бизнеса – 34,1%, ИП – 29,1%).

Отметим, что треть опрошенных частных хозяйствующих субъектов отмечает рост за последний год административных издержек, связанных с взаимодействием с органами государственной власти и местного самоуправления, тогда как о снижении таких издержек заявляют лишь 5,6% респондентов. В таких условиях вряд ли можно говорить о наличии положительного эффекта реформ в сфере контрольно-надзорной деятельности и регулирования в части сокращения издержек бизнеса.

Общая оценка влияния государственного контроля на деятельность предприятия

Результаты нашего исследования свидетельствуют о том, что бизнес скорее скептически относится к результативности

проводимых в отношении него контрольно-надзорных мероприятий. По мнению каждого второго опрошенного, действия контролирующих организаций в целом не влияют на безопасность производства, качество и безопасность производимой продукции и не снижают риски причинения вреда жизни и здоровью граждан, иным ценностям, охраняемым законом (49,6%) (рис. 6).



Рис. 6. Динамика оценок влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов в 2017, 2020, 2021 гг.,%

Более того, 14,7% предпринимателей крайне отрицательно настроены по отношению к контрольно-надзорной деятельности государства: они уверены, что многочисленные проверки, проводимые в отношении их предприятий, во-первых, создают дополнительные временные или финансовые издержки, во-вторых, снижают качество и безопасность продукции и производственных процессов и, как следствие, увеличивают риски причинения вреда охраняемым законом ценностям в связи с деятельностью предприятия. Безусловно, этот вариант ответа нужно рассматривать, скорее, как эмоциональное проявление недовольства бизнеса вмешательством государства в его деятельность. Однако вполне возможно, что вынужденное отвлечение работников предприятий от непосредственного исполнения своих обязанностей может снизить их внимание к контролю за текущей производственной деятельностью, и это способно провоцировать повышение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

По данным опроса, лишь четверть опрошенных (25,2%) положительно оценивает общее влияние государственного контроля на деятельность своих предприятий. По мнению таких респондентов, контрольно-надзорные мероприятия повышают качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса и т.д. При этом если на предприятиях промышленности, транспорта, строительства доля положительных

оценок составляет 21,1%, то в сфере здравоохранения, предоставления социальных и коммунальных услуг этот показатель заметно выше – 32,3%. Это говорит о том, что собственники и представители данных предприятий, учитывая остросоциальный характер их деятельности, более ответственно подходят к значимости этих мер.

По сравнению с результатами предыдущих опросов, доля участников, заявляющих о положительном влиянии государственного контроля (надзора) на деятельность их предприятий, имеет тенденцию к снижению: если в 2017 г. скорее положительно оценивали такое влияние более трети представителей частного бизнеса (34,6%), то в 2021 г. такой точки зрения придерживается всего четверть опрошенных (25,2%).

Безусловно, оценка общего влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов зависит от различных факторов. Например, увеличение числа проверок приводит к росту доли отрицательных оценок: если у предприятий в исследуемый период была зафиксирована только одна проверка, отрицательные оценки влияния контрольно-надзорных мероприятий на их деятельность составляют 12,8%, при двух проверках – уже 14,9%, при трех – 19,1%, а при четырех и более – 23,7%. При этом рост негативного отношения, как показывает анализ ответов, идет только за счет нейтральных оценок, положительные оценки остаются на одном и том же уровне.

Различаются оценки и в зависимости от факта уплаты административных штрафов: если предприятию в году, предшествующем опросу, приходилось уплачивать административные штрафы, наложенные по итогам контрольно-надзорных органов, доля оценок, отражающих отрицательное влияние госконтроля на деятельность предприятия, составляет 27,2%, тогда как при отсутствии штрафов – 11,1%.

Примечательно, что респонденты, в деятельности которых в ходе проверок были выявлены серьезные нарушения обязательных требований, чаще отмечают положительное влияние государственного контроля. Так, при выявлении нарушений, часть из которых представляет угрозу причинения вреда, доля скорее положительных оценок такого влияния возрастает до 30,0% (в среднем по выборке – 25,2%).

Общая оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность предприятий зависит и от уровня доверия контрольно-надзорным органам, который в целом по результатам опроса, достаточно высок. Так, 60,2% опрошенных в той или иной степени заявили о своем доверии (из них 14,0% заявили о безусловном доверии, 46,2% – скорее доверяют). Скорее не доверяют им 19,6% респондентов, безусловно не доверяют – 6,5%; 13,7% опрошенных затруднились с оценкой.

При этом среди респондентов, в той или иной степени доверяющих контролирующим органам, скорее положительные оценки влияния госконтроля встречаются чаще (в 35,7% случаев), а скорее отрицательные – реже (8,1%). Данный результат подтверждает и результаты зарубежных исследований, показывающих значимость фактора доверия при оценке результативности государственного контроля [He et al., 2019].

В целом же, как показывают результаты нашего исследования, представители бизнеса не видят явной связи между защищенностью граждан (их жизни и здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов) от различных рисков (угроз) и деятельностью контролирующих органов (лишь 24,6% опрошенных считают, что зависит). Среди наиболее значимых факторов, влияющих на защиту охраняемых законом ценностей, предприниматели отмечают личные действия граждан (69,8%), добросовестность производителей и продавцов продукции (62,9%) и качество государственного регулирования (45,3%).

Заключение

Итоги нашего исследования показывают, что пока частный бизнес скептически оценивает результаты усилий по реформированию государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности государства. По-прежнему почти половина опрошенных представителей частного бизнеса считают выполнение всех установленных обязательных требований сложным или невозможным. Около трети респондентов заявляют об избыточности этих требований и их несоответствии уровню реальных рисков. При этом если оценки индивидуальных предпринимателей несколько улучшились по сравнению с 2020 г., представители среднего и крупного бизнеса стали чаще заявлять об избыточности регулирования в сфере их деятельности.

Представители частного бизнеса гораздо чаще говорят о росте общей регулятивной нагрузки, чем о ее снижении. Почти половина респондентов опроса отметили рост издержек, связанных непосредственно с исполнением требований государственного регулирования, за последний год. На данный показатель, безусловно, повлияли и противоэпидемические меры, предусматривающие закупку средств индивидуальной защиты для работников, их тестирование и т.д. Однако многие респонденты отметили и рост других компонентов регулятивной нагрузки, в том числе административных издержек и расходов по уплате налогов и сборов.

Это позволяет сделать вывод о том, что цели реформ в части оптимизации издержек бизнеса вряд ли можно признать достигнутыми. Реформа государственного контроля пока не привела к улучшению оценки бизнесом влияния контрольно-надзорных мероприятий на безопасность деятельности предприятий и их продукции.

Такие результаты свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования как государственного контроля, так и регулирования, повышения их ориентации на конечный общественно значимый результат – минимизацию рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, в том числе и за счет повышения положительного влияния контрольно-надзорных мероприятий на поддержание и усиление безопасности производственных объектов, процессов, продукции.

Среди приоритетных дальнейших шагов представители предпринимательского сообщества чаще всего отмечают повышение качества информирования об обязательных требованиях и способах их практического выполнения (49,9% респондентов), сокращение числа обязательных требований и ориентацию при проведении проверок только на те из них, соблюдение которых влияет на риски причинения вреда (44,6%), установление адекватной ответственности за нарушение обязательных требований, представляющих угрозу причинения вреда (38,1%) и расширение практики использования предупреждений и предостережений, а не административных штрафов, если нарушения выявлены впервые (37,9%).

Примечательно, что большинство из этих направлений были заявлены в рамках реформ государственного регулирования

и контрольно-надзорной деятельности. Представляется, что их реальная, а не формальная реализация позволит существенно повысить результативность госконтроля, улучшить восприятие мер контроля, снизить избыточную регуляторную нагрузку на бизнес. Снижение регуляторной нагрузки может рассматриваться и как важный, но пока не задействованный резерв роста производительности труда в экономике.

Так, оценка регулирующего воздействия (учитывающая как издержки бизнеса, связанные с соблюдением новых требований законодательства, так и выгоды от их введения) должна стать реальной практикой разработки нормативных правовых актов, влияющей на их содержание. Для этого качество проведения такой оценки должно стать одним из важных показателей результативности профессиональной деятельности гражданских служащих, а отсутствие оценки выгод и затрат на реализацию регулирования – поводом к депремированию чиновников.

Соответственно, и результаты «регуляторной гильотины» необходимо оценивать не на основе количества отмененных и принятых нормативных правовых актов или содержащихся в них обязательных требований, а исходя из оценки изменения уровня рисков от осуществления хозяйственной деятельности, с одной стороны, и оценки динамики регулятивной нагрузки – с другой.

Важным фактором, способствующим реализации реформ, будет выявленный по итогам опроса достаточно высокий уровень доверия предпринимательского сообщества органам государственного контроля. Однако этот ресурс ограничен по времени. Если результатом реформы регулирования окажется «переупаковка» тех же обязательных требований в новые нормативные акты, а органы контроля по-прежнему будут в большей степени ориентироваться на выявление нарушений и наложение штрафов, а не на помощь бизнесу в реальной минимизации рисков причинения вреда, вряд ли степень доверия сохранится на прежнем уровне. В этой связи важно рассматривать доверие бизнеса как «окно возможностей», которым необходимо своевременно и эффективно воспользоваться.

Литература

Алехнович А. О., Анучин Л. Л. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного

давления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 7–29.

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

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

Дмитриева Н. Е., Плаксин С. М., Синятуллина Л. Х. Оценка издержек организаций на сбор статистической отчетности, или сколько стоит показатель // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 2. С. 71–93

Мартынов А. В. Перспективы применения механизма «регуляторной гильотины» при реформировании контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 5. С. 143–165.

Регуляторная гильотина // Закон. 2019. № 2. С. 20–36.

Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2021. 328 с.

He C., Han G., Liu Y. Food safety satisfaction in China and its influencing factors: Empirical study with a hierarchical linear model // Safety. 2019. Vol. 5(1). DOI: 10.3390/safety5010017

OECD Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece. An Overview of 13 Sectors. Paris, OECD Publ., 2014. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264213524-en>

Parker D., Kirkpatrick C. Measuring Regulatory Performance. The economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence. Paris, OECD Publ., 2012.

SCM-Network. International Standard Cost Model Manual. 2006. URL: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf> (дата обращения: 20.04.2021).

Voermans W. To measure is to know: the quantification of regulation // The Theory and Practice of Legislation. 2015. Vol.3(1). P. 91–111, DOI: 10.1080/20508840.2015.1041706

Статья поступила 26.04.2021

Статья принята к публикации 14.05.2021

Для цитирования: 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. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-7-151-170

Summary

Yuzhakov, V. N., Doct. Sci. (Philosophy), Director of the Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

Dobrolyubova, E. I., Cand. Sci. (Econ.). Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Pokida, A. N., Cand. Sci. (Sociology), Director of the Center for Socio-Political Monitoring, Institute of Social Sciences, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Zybunovskaya, N. V., Center for Socio-Political Monitoring, Institute of Social Sciences Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

The Law Enforcement Reform and Regulatory Guillotine: What's the Outcome from the Business Perspective

Abstract. The paper evaluates the outcomes of state regulatory and law enforcement reforms from the perspective of Russian private businesses. The analysis is based on the outcomes of representative sociological surveys of private businesses conducted by RANEPА in 2017, 2020, and 2021. The research demonstrates that so far, the reforms have not influenced business perceptions of adequacy and easiness of compliance with mandatory regulatory requirements. While perceptions of individual entrepreneurs have somewhat improved, the representatives of medium and large businesses more often point out the excessive nature of state regulations. Some 44.8 percent of survey respondents noted that regulatory related costs have grown for the past year. The ratio of businesses recognizing positive impact of regulatory enforcement activities has dropped compared to the base level at the outset of the reform. Noteworthy, private businesses find many areas envisaged by the reforms relevant. The fact that some 60.2 percent of businesses express trust in regulatory enforcement and inspection bodies provides some grounds for hope that further reforms may be more successful.

Keywords: *state regulation; administrative costs; regulatory enforcement and inspections activity; mandatory legal requirements; regulatory burden; sociological survey; businesses*

References

Alekhnovich, A.O., Anuchin, L.L. (2021). Evaluation and Adjustment of the Law Enforcement Practice of State Control and Supervision Bodies: Administrative Pressure Index. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. Public Administration Issues*. No. 1. Pp. 7–29 (In Russ.).

Artemenko, E.A. (2021). «Regulatory Guillotine»: Project Analysis of New Regulatory Structures. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. Public Administration Issues*. No. 1. Pp. 30–55 (In Russ.).

Dmitrieva, N.E., Plaksin, S.M., Sinyatullina, L.H. (2018). The Main Approaches to the Assessment of Organizations' Costs in the Statistic Collection and Provision. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. Public Administration Issues*. No. 2. Pp. 71–93 (In Russ.).

Golodnikova, A.E., Efremov, A.A., Tsygankov, D.B. (2021). Under the sign of 'regulatory guillotine': how to break the vicious circle of deregulation and re-regulation? *Zakon*. No. 2. Pp. 105–117 (In Russ.).

He, C., Han, G., Liu, Y. (2019). Food safety satisfaction in China and its influencing factors: Empirical study with a hierarchical linear model. *Safety*. Vol. 5(1). DOI: 10.3390/safety5010017

Martynov, A.V. (2019). Prospects for application of the “regulatory guillotine” mechanism in the reform of control and supervision activity. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Vestnik of Lobachevsky University Of Nizhni Novgorod*. No. 5. Pp. 143–165. (In Russ.).

OECD (2014). *Measurement and Reduction of Administrative Burdens in Greece. An Overview of 13 Sectors*. Paris, OECD Publ. 124 p. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264213524-en>

Parker, D., Kirkpatrick, C. (2012). *Measuring Regulatory Performance. The economic impact of regulatory policy: a literature review of quantitative evidence*. Paris, OECD Publ., 48 p.

Regulatory guillotine (2019). *Zakon*. No. 2. Pp. 20–36. (In Russ.).

SCM-Network. *International Standard Cost Model Manual*. (2006). Available at: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf> (accessed: 20.04.2021).

Voermans, W. (2015). To measure is to know: the quantification of regulation. *The Theory and Practice of Legislation*. Vol. 3(1). Pp. 91–111. DOI: 10.1080/20508840.2015.1041706

Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V. (2021). *Effectiveness and efficiency of state regulatory and control activity: position of business and citizens*. Moscow, PANEP Delo Publ. 328 p. (In Russ.).

For citation: Yuzhakov, V. N., Dobrolyubova, E. I., Pokida, A. N., Zybunovskaya, N. V. (2021). The Law Enforcement Reform and Regulatory Guillotine: What’s the Outcome from the Business Perspective *ECO*. No. 7. Pp. 151–170. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-7-151-170