

# ИЗДЕРЖКИ ОТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ КОНТРОЛЯ



# Содержание

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>03</b>
<b>I. СТРУКТУРА ИЗДЕРЖЕК ОТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ КОНТРОЛЯ</b> .....	<b>04</b>
1.1. Цели и задачи исследования .....	<b>05</b>
1.2. Динамика показателей контрольной (надзорной) деятельности .....	<b>06</b>
1.3. Состав издержек .....	<b>09</b>
<b>II. ИЗДЕРЖКИ ОТ ПРОВЕРОК</b> .....	<b>11</b>
2.1. Ключевые результаты расчета издержек от проверок .....	<b>12</b>
2.2. Оценка издержек от проверок в разрезах .....	<b>14</b>
<b>III. ИЗДЕРЖКИ ОТ ПРОФИЛАКТИЧЕСКИХ ВИЗИТОВ</b> .....	<b>18</b>
3.1. Ключевые результаты расчета издержек от профилактических визитов ...	<b>19</b>
3.2. Замена плановых проверок профилактическими визитами .....	<b>20</b>
3.3. Оценка издержек от профилактических визитов в разрезах .....	<b>22</b>
<b>IV. ИЗДЕРЖКИ ОТ ДОСУДЕБНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ</b> .....	<b>26</b>
4.1. Ключевые результаты расчета издержек от досудебного обжалования .....	<b>27</b>
4.2. Сравнение издержек от досудебного и судебного обжалования .....	<b>29</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>31</b>
<b>МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ИЗДЕРЖЕК ОТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ КОНТРОЛЯ</b> .....	<b>32</b>
<b>АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ</b> .....	<b>38</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b> .....	<b>39</b>

Использованные в настоящем исследовании результаты от расчета издержек представлены в разрезе организационно-правовой формы контролируемых лиц

ВСЕ ИЗДЕРЖКИ

ИЗДЕРЖКИ КОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА

ИЗДЕРЖКИ НЕКОММЕРЧЕСКОГО СЕКТОРА

# Введение

Контрольная (надзорная) деятельность государства должна основываться на **балансе интересов регулятора и бизнеса**. С одной стороны, важно обеспечить безопасность граждан, а с другой – здоровое развитие экономики с минимально допустимым давлением на рынок.

В рамках государственного контроля взаимодействие\* с инспектором и выявление нарушений снижают риск угрозы безопасности жизни и здоровья населения, однако каждое подобное взаимодействие влечет издержки предприятий.

В 2023 году ЦСР опубликовал исследование «Издержки бизнеса и социальной сферы от проверок»\*\*, где посчитал затраты предпринимателей от контрольных (надзорных) мероприятий [1]. Данное исследование является его логичным продолжением.

В январе 2024 года ЦСР организовал круглый стол с участием экспертов, на котором обсуждались вопросы, связанные с издержками от проверок [13]. Результаты этой встречи были учтены и отражены в данном исследовании.

В частности, **разработана комплексная методика оценки издержек, связанных с профилактическими визитами и досудебным обжалованием**, а также проведены расчеты издержек от проверок за 2023 год. Данный подход представляется особенно актуальным в свете наблюдаемого в последние годы смещения контрольной (надзорной) деятельности государства в сторону превентивного контроля и приоритета профилактики нарушений обязательных требований.

Монетарная оценка издержек позволяет измерить фактическое влияние реформы контрольной (надзорной) деятельности на экономику. Статистические данные свидетельствуют о значительном росте числа профилактических визитов. Соответственно, возникает потребность в объективном анализе финансовых затрат, которые несут предприятия.

Разработанная методика расчета издержек выявила экономию от внедрения системы досудебного обжалования и профилактических визитов, а также дополнительно проведены расчеты издержек от проверок и профилактических визитов с разрезами по субъектам Российской Федерации и видам экономической деятельности.

---

в **87** раз

**профилактический визит  
экономичнее проверки**

---

в **8** раз

**досудебное обжалование  
выгоднее аналогичного  
судебного спора**

\* Под взаимодействием контролируемых лиц с органами контроля в настоящем исследовании понимается взаимодействие в период проведения проверки, профилактического визита, а также обжалования решений органов контроля в досудебном порядке.

\*\* Под проверками понимаются проверки организаций всех сфер деятельности, кроме проверок государственных и муниципальных органов, строительных объектов, а также проверок в отношении лиц, являющихся собственниками земельных участков.



## РАЗДЕЛ I.

# Структура издержек от взаимодействия с органами контроля

## 1.1. Цели и задачи исследования

Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о Контроле) закрепил два новых **инструмента контрольной деятельности государства: профилактический визит и досудебное обжалование.**

Со дня введения системы досудебного обжалования растет её популярность (в 2022 году было 9 тыс. обращений, в 2023 году – 18 тыс. обращений) [2]. Обязательный порядок досудебной стадии не позволяет предприятиям сразу обращаться в судебные органы за защитой своих прав. В результате возникает вопрос о целесообразности внедрения системы досудебного обжалования, ответить на который можно сравнив издержки предприятий коммерческого сектора от досудебного и судебного обжалования.

В то же время намечается тенденция роста использования профилактических визитов. Количество профилактических визитов в 2023 году составило около 1,1 млн., что почти в 2 раза больше показателя 2022 года [2]. Профилактический визит показал себя с положительной стороны, сократив издержки предприятий от взаимодействия с органами контроля.

В связи с чем целью настоящего исследования является **актуализация методики оценки издержек** предприятий от взаимодействия с органами контроля с учетом большего круга факторов, влияющих на размер издержек.

Для достижения поставленной цели выделяются следующие задачи:

- 1. определить круг издержек**, возникающих от контрольной деятельности государства, и оценить их воздействие на предприятия, **основываясь на объективных данных**
- 2. разработать методику оценки издержек от досудебного обжалования и профилактических визитов**
- 3. провести расчеты издержек** от проверок, профилактических визитов и досудебного обжалования **в различных разрезах** (по регионам, видам экономической деятельности и т.д.)

---

# 46,1 млрд руб.

**Общая сумма издержек организаций коммерческого и некоммерческого секторов от взаимодействия с органами контроля в 2023 году**

## 1.2. Динамика показателей контрольной (надзорной) деятельности

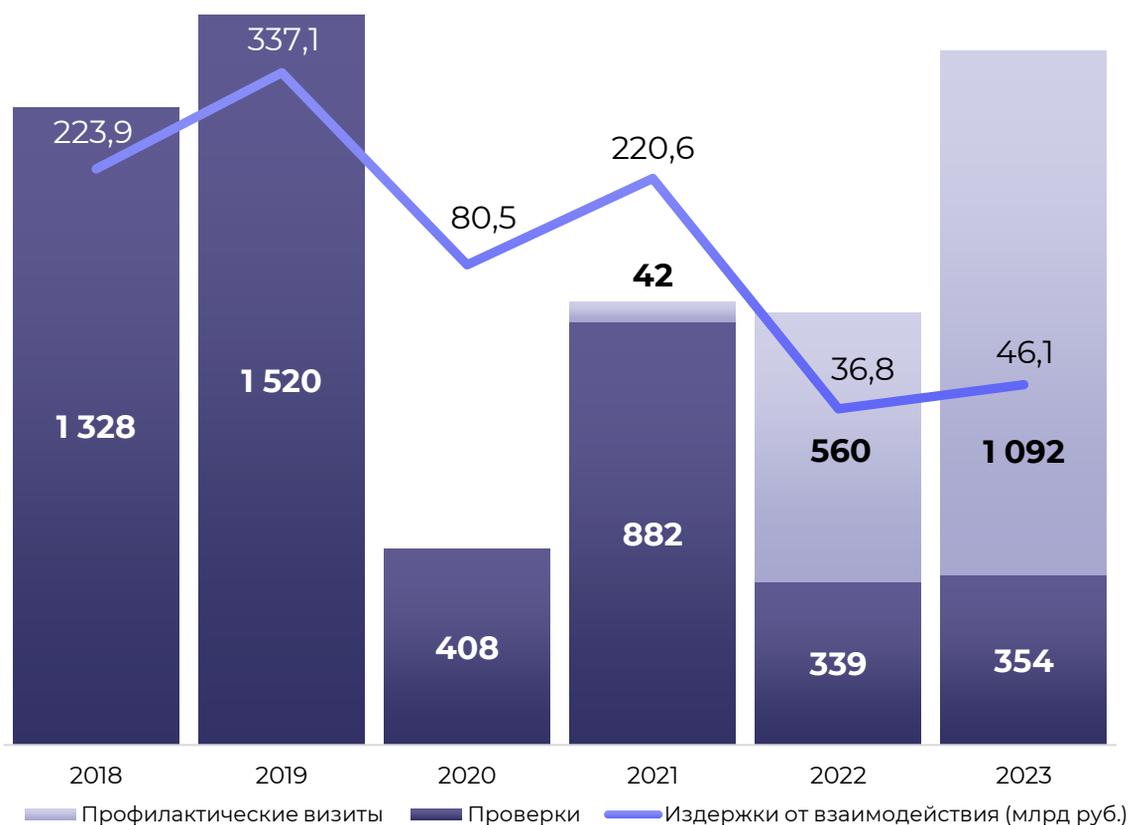
Реформа контрольной (надзорной) деятельности прошла несколько этапов, совершенствуясь с каждым годом. Её ключевой вехой стало вступление в силу 1 июля 2021 года Закона о Контроле. Наравне с новой линейкой контрольных (надзорных) мероприятий и дистанционными способами взаимодействия появились профилактические визиты и досудебное обжалование. Новеллы закона позволили в дальнейшем эффективнее регулировать контрольную (надзорную) деятельность в период кризисов. Именно с этого момента намечается тенденция сокращения количества проверок, достигая рекордно низких показателей.

В ковидном 2020 году Правительство значительно ограничило государственный контроль в период пандемии путем введения моратория на проверки (Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438) (рис. 1.1.) [2]. Так, **количество проверок в 2020 году сократилось на 73%** по сравнению с 2019 годом.

В период моратория в 2022 году в целях поддержки экономики непосредственное взаимодействие предприятий с органами контроля было также ограничено. **С 2021 по 2022 гг. количество проверок снизилось на 62%.**

При этом исследования показывают, что это не отразилось на уровне защищенности граждан. Например, в исследовании, проведенном РАНХиГС (В. Н. Южаковым), за период **с 2018 по 2023 гг. на 9,3% выросла оценка гражданами общего уровня защищенности охраняемых законом ценностей от различных рисков (угроз)** [с. 106, 4].

**Рис. 1.1. Количество завершенных проверок и профилактических визитов в динамике, тыс. единиц**



За 6 лет количество проверок существенно сократилось. Несмотря на увеличение в период 2022-2023 гг., показатель остается на низком уровне. **Общее количество проверок в 2023 году незначительно (+4,4%) превысило показатель 2022 года.**

Однако вместе с сокращением количества проверок наблюдается стремительный рост профилактических визитов, которые полноценно начали проводиться в 2022 году.

В 2023 году **количество проведенных профилактических визитов превысило аналогичные показатели проверок в 3 раза** [2].

В то же время совокупность проверок и профилактических визитов в 2023 году превысила показатели 2018 года (рис. 1.1.). В результате **изменилась структура взаимодействия контролируемых лиц с органами контроля, но общее количество мероприятий осталось прежним** (1,3 млн проверок в 2018 году против 1,4 млн проверок и профилактических визитов в 2023 году).

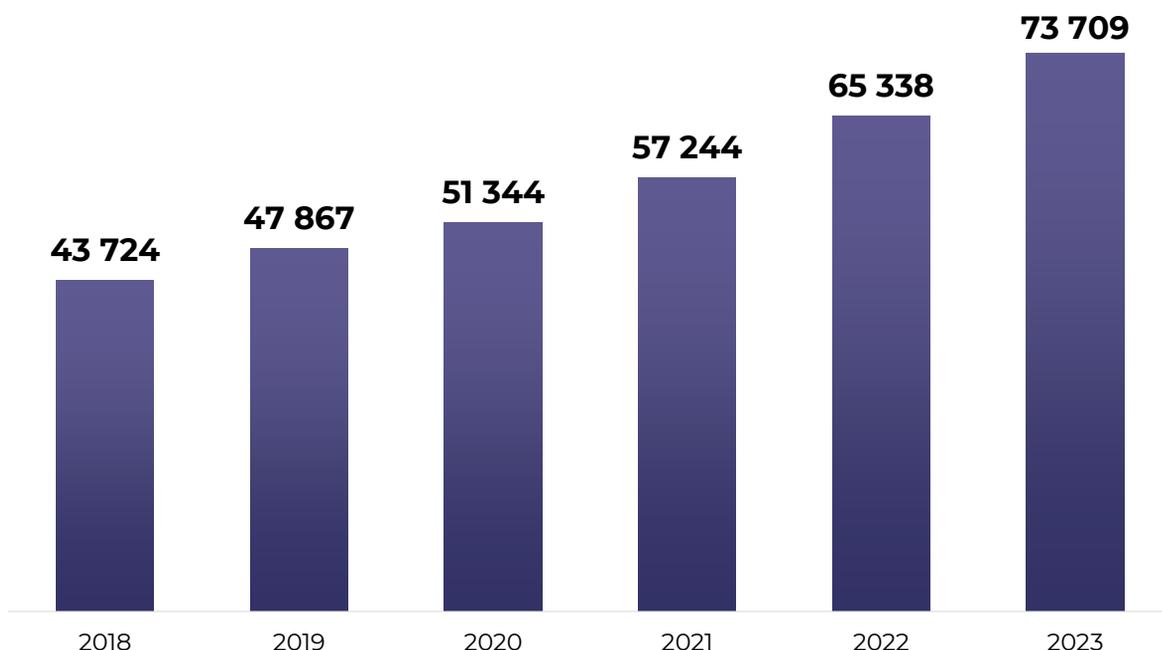
### Рост заработных плат

Взаимодействие с представителями органов контроля предполагает вынужденное отвлечение сотрудников от выполнения трудовых обязанностей. Следовательно, в период взаимодействия с органом контроля работник получает ту же стоимость оплаты труда, но тратит рабочее время не на выполнение своих прямых обязанностей, а на сопровождение инспектора. Как следствие, рост трудозатрат приводит к увеличению издержек предприятий.

Одновременно с 2018 года размер заработной платы в среднем по России вырос на 69% (рис. 1.2.). **Если тенденция сокращения количества проверок не осуществилась бы, то издержки организаций от проверок увеличились бы минимум на те же 69%, а в масштабах контрольной деятельности речь шла бы о сотнях млрд рублей.**

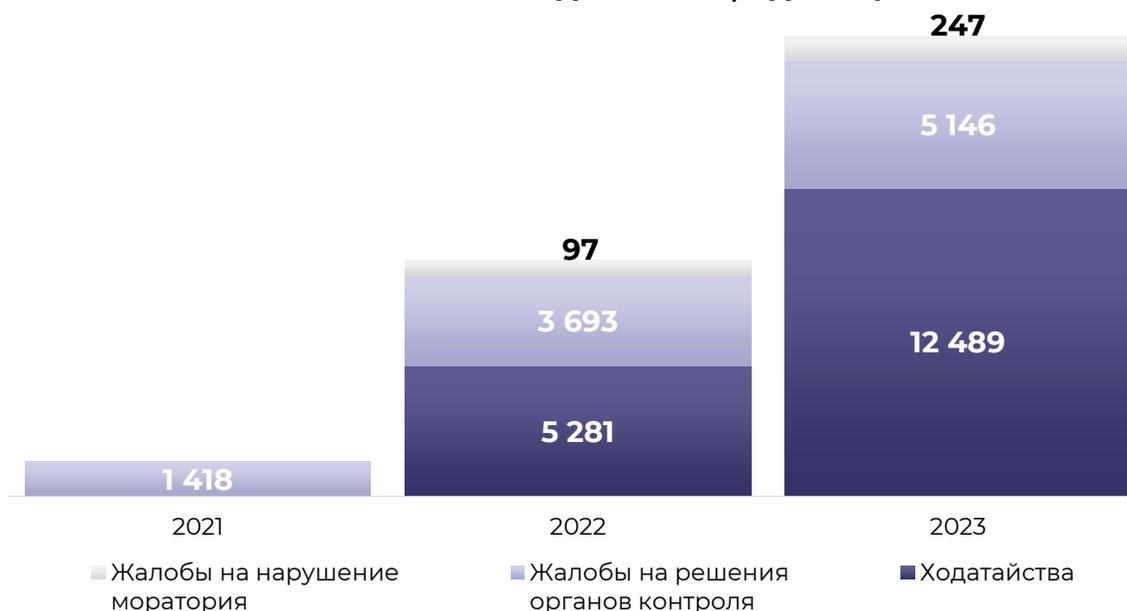
Исследование сервиса «Работа.ру» объясняет рост заработных плат работников дефицитом кадров в национальной экономике, по причине которого организации вынуждены предлагать более благоприятные условия для привлечения потенциальных сотрудников или удержания действующих [3].

**Рис. 1.2. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников по полному кругу организаций в целом по экономике РФ, рублей [8]**



Досудебное обжалование решений органов контроля стало обязательным для всех видов контроля (надзора)\* с начала 2023 года, в связи с чем наметился двукратный рост количества обращений (рис. 1.3).

**Рис. 1.3. Количество обращений в системе досудебного обжалования в динамике, единиц**



Большую долю обращений составляют ходатайства о продлении срока исполнения предписаний (~ 70% всех обращений) [2], которые не учитываются в настоящем исследовании, поскольку они не свидетельствуют о потенциальных ошибках со стороны органов контроля, а лишь связаны с просьбой продления времени на исполнение предписания.

Более 4,5 тыс. жалоб подано в 2023 году представителями коммерческого и некоммерческого секторов [2]. В то же время в среднем лишь каждая 5 жалоба удовлетворяется полностью или частично в пользу заявителя (рис. 1.4.).

Расчет издержек от досудебного обжалования на основе разработанной методики показал, что с момента введения досудебного порядка обжалования решений органов контроля **предприятия сэкономили 1,28 млрд рублей.**

**Рис. 1.4. Соотношение поданных жалоб и решений в пользу заявителя в 2023 году, единиц**



\* Кроме видов муниципального контроля для которых в Положении о виде контроля предусмотрен отказ от применения досудебного обжалования.

## 1.3. Состав издержек

В настоящем исследовании издержки контролируемых лиц от взаимодействия с органами контроля подразделены на **3 группы**

издержки  
от проверок



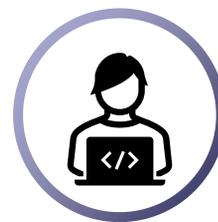
**43,9**  
млрд руб.

издержки  
от профилактических  
визитов



**2,1**  
млрд руб.

издержки  
от досудебного  
обжалования



**88,1**  
млн руб.

В 2023 году издержки коммерческого сектора от проверок составили 28,4 млрд рублей. Сравнивая с результатами прошлогоднего исследования, можно заметить **рост издержек на 29%**. В то же время совокупный рост издержек коммерческого и некоммерческого секторов составил **22,9%** (рис. 1.5).

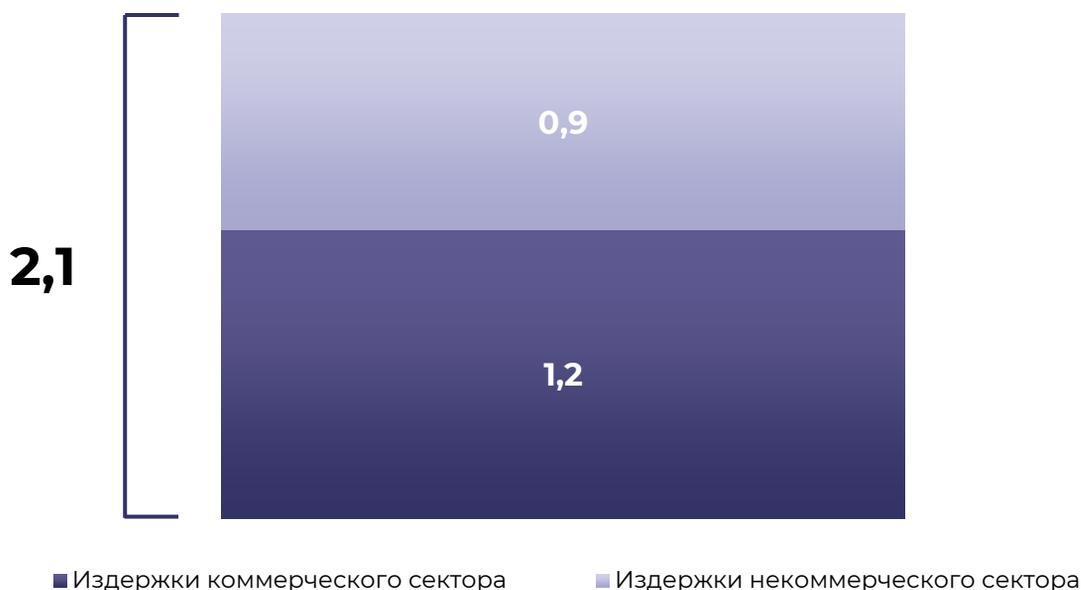
**Рис. 1.5. Структура изменения издержек от проверок за период 2022-2023 гг., млрд рублей**



\* Под организациями коммерческого сектора понимаются предприятия, осуществляющие предпринимательскую деятельность с соответствующей организационно-правовой формой, за исключением строительных организаций.

\*\* Под организациями некоммерческого сектора понимаются бюджетные организации и прочие некоммерческие предприятия. Такое деление связано с особенностями заполнения данных в реестре проверок.

Рис. 1.6. Издержки от профилактических визитов, млрд рублей



Издержки от профилактических визитов распределены равномерно между коммерческим и некоммерческим сектором. **При этом издержки от проверок и досудебного обжалования в основном сосредоточены на коммерческом секторе.**

Рис. 1.7. Издержки от досудебного обжалования, млн рублей



Затраты на досудебное обжалование для коммерческого сектора составили 69,3 млн рублей (рис. 1.7.). Количество жалоб, поданных организациями коммерческого сектора, в 3,6 раз превышает число обращений некоммерческих предприятий.



## РАЗДЕЛ II.

# Издержки от проверок

## 2.1. Ключевые результаты расчета издержек от проверок

В настоящем исследовании подход к расчету издержек не изменился и также состоит из издержек, связанных с подготовкой к проверке, и издержек от непосредственного взаимодействия с органами контроля.

### Подготовка к проверке

Как правило, от контролируемого лица требуется подготовить документы, предоставить сведения и отвечать на запросы органов контроля. Это может повлечь расходы на привлечение сторонних специалистов, которые подготовят объект контроля и соберут необходимые документы. Зачастую в стоимость услуг включается также сопровождение проверки.

### Проведение проверки

Органы контроля проводят проверку деятельности компании, изучают документы и оценивают, насколько бизнес-процессы соответствуют нормативным требованиям. Такой аудит может вызвать простой в работе, снизить продуктивность бизнеса, а также отвлечь ключевых сотрудников и руководство от выполнения их основных обязанностей.

В подсчете издержек предприятий от проверок следует выделить две составляющие:

1. издержки на консультационные услуги (далее – аутсорсинг)
2. издержки на трудозатраты

**Издержки на консультационные услуги** включают следующие переменные:

№	Показатель	Источник данных
1.	Уровень инфляции	Росстат
2.	Количество проверяемых лиц	ЕРКНМ
3.	Стоимость консультационных услуг	Опрос [5]

Проведенный в 2019 году опрос предприятий показал, что в среднем организация ежегодно тратит 189,5 тыс. рублей на аутсорсинг, чтобы лучше подготовиться к проверке [5]. С учетом инфляции в 2023 году (7,4%) **затраты организаций на аутсорсинг составили 267 тыс. рублей.**

Однако стоит учитывать, что одну организацию в течение года могут проверять несколько раз. Следовательно, необходимо определить соотношение количества проверок и проверяемых лиц. Согласно данным реестра проверок, в 2023 году на одну коммерческую организацию приходилось 1,96 проверок.

**Издержки на трудозатраты** включают следующие переменные:

№	Показатель	Источник данных
1.	Количество проверок	ЕРКНМ
2.	Средняя длительность проверки	ЕРКНМ
3.	Среднемесячная заработная плата сотрудника	Росстат
4.	Количество отвлекаемых работников	Опрос [5]

Средняя оплата труда работников в России в 2023 году составила 73,7 тыс. рублей. В целях объективного подсчета затрат необходимо учитывать лишь рабочие дни (247 дней). Как следствие, один рабочий день высчитывается путем деления среднемесячной заработной платы на 20,58.

Для того, чтобы узнать среднее количество отвлекаемых работников во время проверки, в марте 2024 года Центром стратегических разработок проведен опрос, в результате которого удалось выявить, что предприятие в среднем отвлекает **3 сотрудников**. В то же время проведенный Аналитическим центром при Правительстве РФ опрос в 2019 году показал аналогичный результат (3,12) [5].

Проведенный в марте 2024 года Центром стратегических разработок опрос организаций по вопросам взаимодействия с органами контроля показал, что предприятия во время подготовки к проверке обращаются к платным консультационным услугам, **стоимость которых в среднем составляет 300 тыс. рублей**. В силу сравнительно небольшого количества респондентов (~ 100 представителей организаций) данный показатель не использовался в расчете издержек от проверок.

Тем не менее, стоит отметить небольшую разницу в данных, полученных в результате опроса Центра стратегических разработок в 2024 году и Аналитического центра при Правительстве в 2019 году, что подтверждает актуальность используемых показателей в расчете издержек.

# 43,9 млрд руб.

## Издержки организаций коммерческого и некоммерческого сектора от проверок в 2023 году

**На одну проверку предприятие в среднем тратит 175 тыс. рублей.** В 2022 году данный показатель был равен 150 тыс. рублей.

Рост издержек обусловлен:

1. увеличением заработной платы работников
2. инфляцией, влияющей на цену аутсорсинга
3. повышением количества проверок

## 2.2. Оценка издержек от проверок в разрезах

Выездная проверка традиционно остается самой затратной для коммерческого и некоммерческого секторов (рис. 2.1.). Так, в 2023 году было проведено более 156 тыс. выездных проверок, что превышает сумму количества остальных видов контрольных мероприятий.

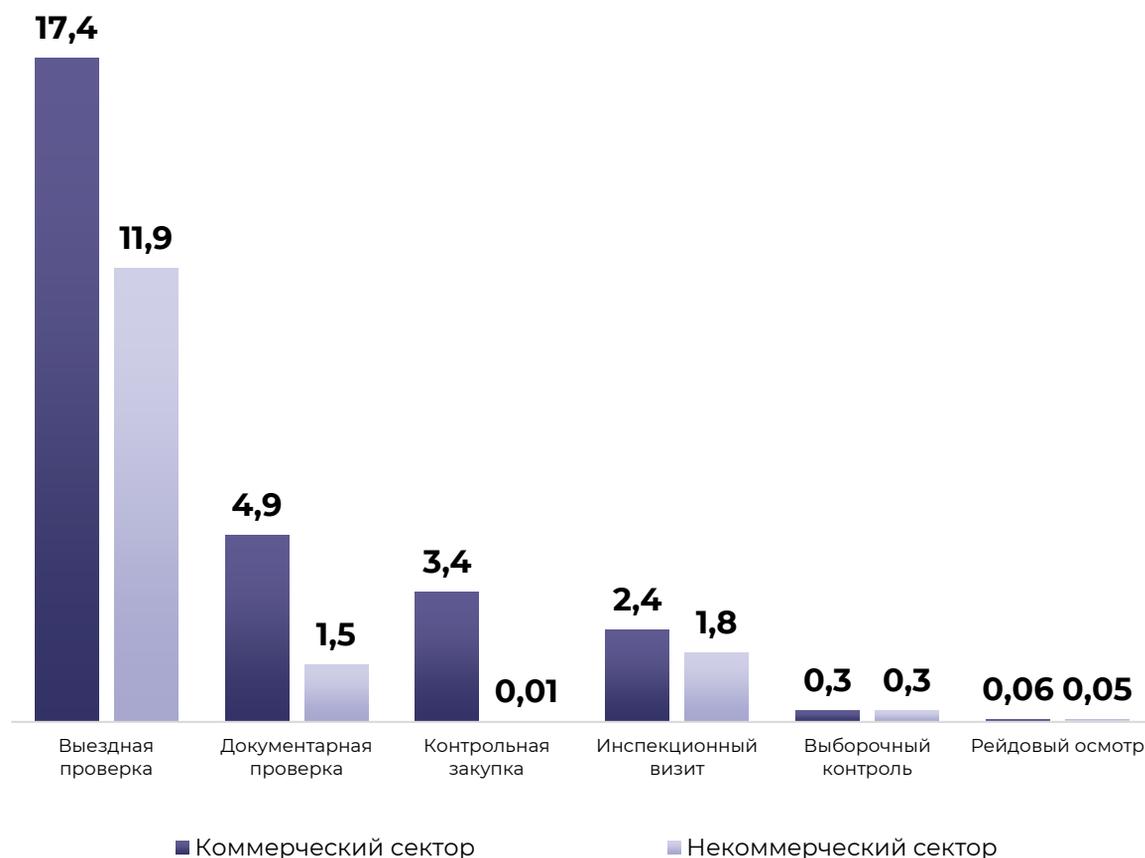
Документарной проверке чаще подвергались коммерческие организации, за счет чего показатели издержек в три раза превышают данные некоммерческого сектора.

Любопытно, что контрольная закупка почти не проводилась в отношении некоммерческого сектора. В то же время данный вид контрольных мероприятий находится на третьем месте по показателям коммерческих организаций, а доля в общей сумме издержек составляет 12%.

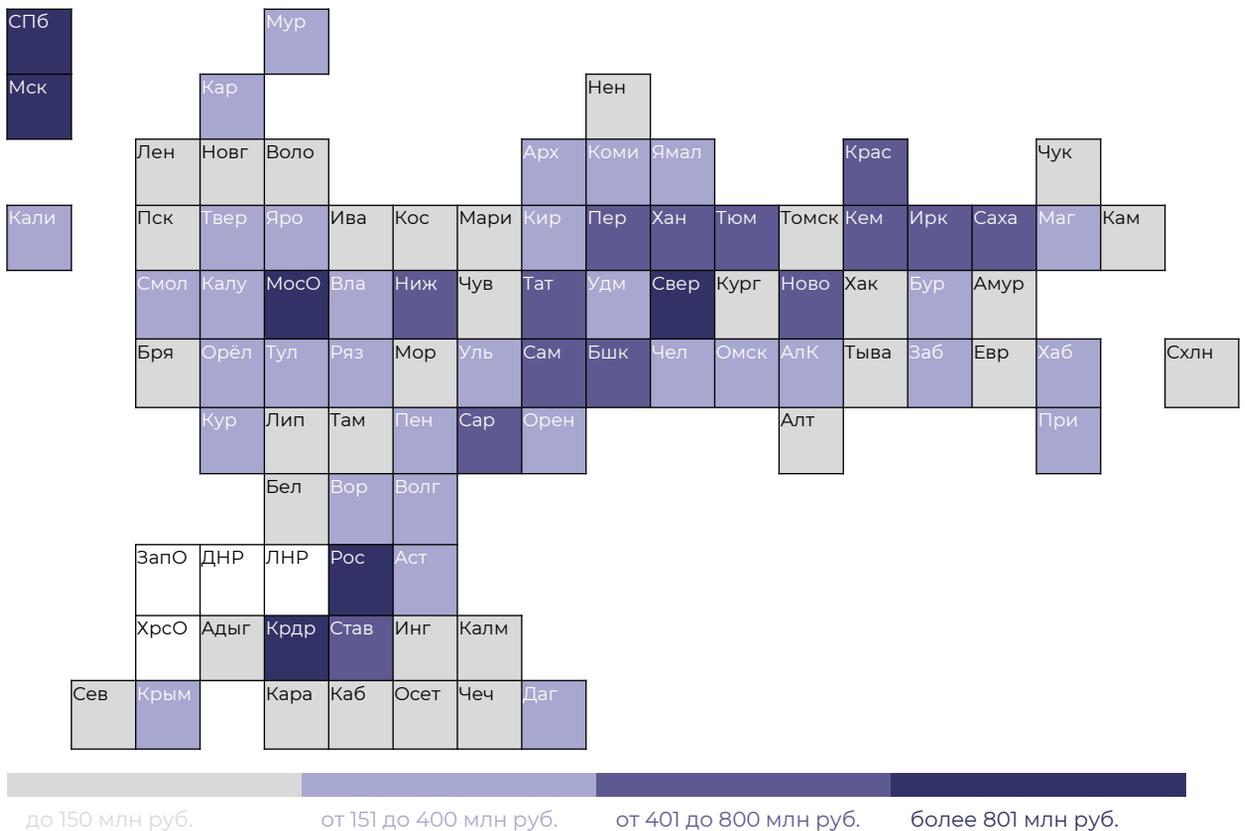
Инспекционный визит в отношении организаций коммерческого сектора проводился 22,9 тыс. раз в 2023 году, что на 5,2 тыс. больше (+29,4%), чем в отношении организаций некоммерческого сектора.

Издержки от выборочного контроля и рейдового осмотра в равном количестве представлены у коммерческих и некоммерческих организаций.

**Рис. 2.1. Издержки предприятий коммерческого и некоммерческого секторов по видам контрольных мероприятий в 2023 году, млрд рублей**



**Рис. 2.2. Распределение издержек от проверок по субъектам РФ в отношении организаций коммерческого сектора, млн рублей**



Лидером среди регионов России по сумме издержек от проверок в 2023 году является г. Москва (рис. 2.2.), более 15% затрат коммерческих организаций от проверок приходится на столицу.

Издержки организаций от проверок в меньшей степени зависят от количества проведенных мероприятий со стороны органов контроля, чем от профилактических визитов. Например, количество проверок коммерческого сектора в Москве превышает в 1,5 раза показатели Санкт-Петербурга, однако издержки выше в 3 раза. Основная причина заключается в разнице среднемесячной заработной платы, которая выше в Москве на 43,5%.

В то же время количество дней проверки в Москве (9,5 дней) почти в 2 раза больше показателей северной столицы (5,8 дней). Более того, в Москве в 2023 году на одну организацию в среднем приходилось 1,5 проверки, в Санкт-Петербурге – 2,5. Следовательно, в столице одну организацию проверяли реже, поэтому большему количеству предприятий приходилось готовиться к контролю со стороны государства, выделяя финансовые ресурсы на аутсорсинг.

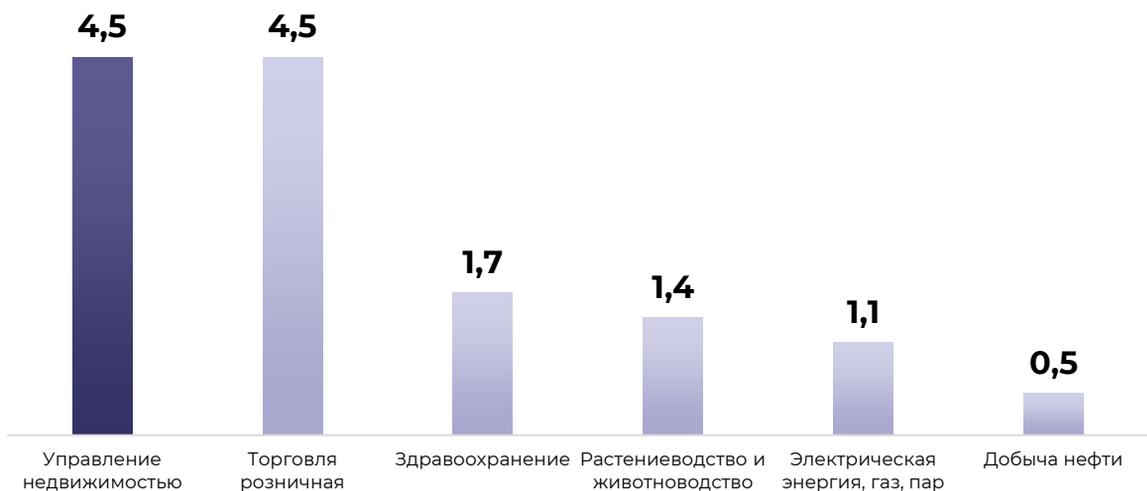
Регионы с наименьшими издержками от проверок коммерческих организаций – г. Севастополь, Еврейская автономная область, Республика Адыгея. Такие показатели связаны с низким количеством проверок. Так, в Севастополе за 2023 год проведено всего 27 проверок в отношении организаций коммерческого сектора.

**Рис. 2.3. Издержки предприятий коммерческого сектора от проверок по субъектам РФ в 2023 году, млрд рублей**



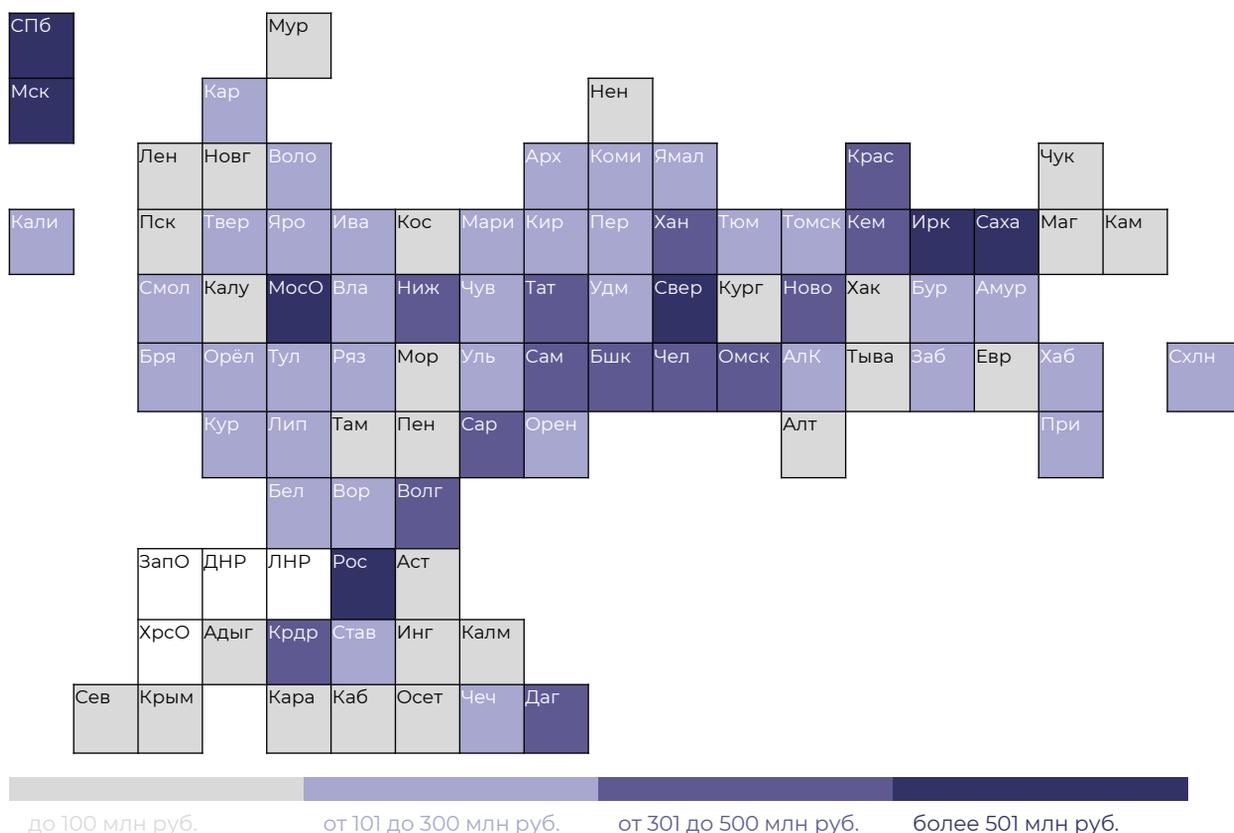
В 2023 году больше всего проверок коммерческих предприятий проведено по виду деятельности «Операции с недвижимым имуществом» – 32,2% от общего числа проверок коммерческих предприятий; «Торговля розничная» – 13%.

**Рис. 2.4. Издержки предприятий коммерческого сектора от проверок по видам экономической деятельности в 2023 году, млрд рублей**



Несмотря на низкие показатели по уровню заработной платы, издержки организаций, занимающихся операциями с невидимым имуществом и розничной торговлей, от проверок превышают иные виды деятельности.

**Рис. 2.5. Распределение издержек от проверок по субъектам РФ в отношении организаций некоммерческого сектора, млн рублей**



Издержки некоммерческих организаций от проверок распределены более равномерно по регионам России (рис. 2.5).

Тем не менее, особо выделяются г. Москва и Московская область, суммарно превысившие показатель издержек в 2 млрд рублей.

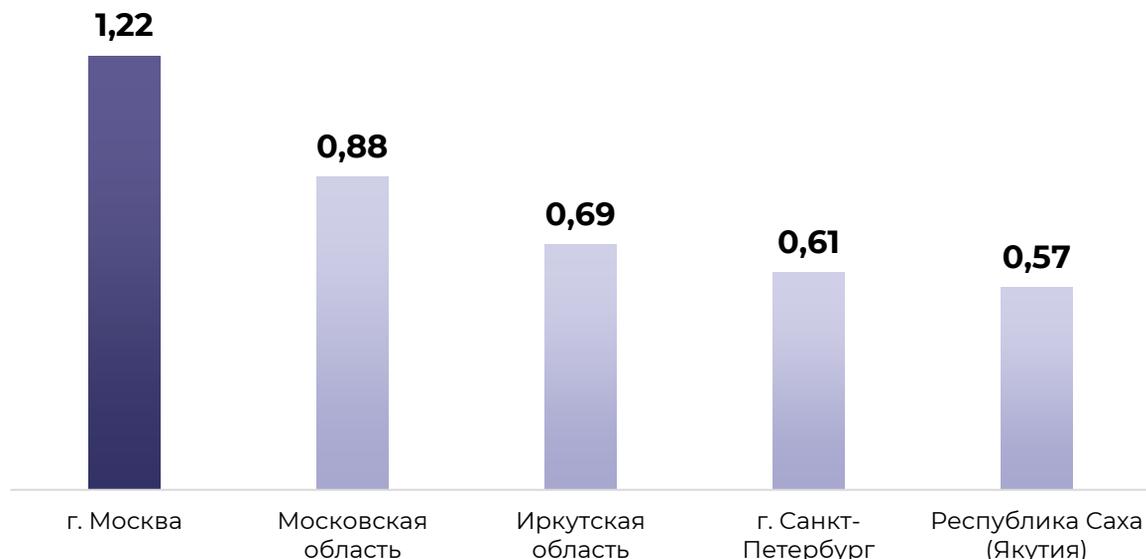
В то же время г. Москва – единственный регион, превысивший отметку издержек в 1 млрд рублей в 2023 году. В отношении около 2,9 тыс. организаций некоммерческого сектора, зарегистрированных в столице, были проведены проверки в 2023 году.

Столько же организаций подверглись проверке в Московской области, однако количество проверок отличается в пользу г. Москвы (6,4 тыс. проверок в Москве против 5,1 тыс. проверок в Московской области). Не стоит забывать, что средняя зарплата в столице также превышает показатели Московской области (+65,2%).

Любопытно, что северная столица занимает лишь четвертое место, уступая г. Москве по показателям издержек в 2 раза. Во-первых, за 2023 год в Санкт-Петербурге проведено 3,2 тыс. проверок организаций некоммерческого сектора. Во-вторых, как отмечалось выше, среднемесячная заработная плата в Москве выше на 43,5%.

Наименьшие показатели издержек от проверок отмечаются в южных регионах России: г. Севастополь, Республика Крым, Республика Ингушетия, что связано с меньшим количеством проведенных контрольных мероприятий. Так, в Севастополе за 2023 год проведено всего 19 проверок организаций некоммерческого сектора.

**Рис. 2.6. Издержки предприятий некоммерческого сектора от проверок по субъектам РФ в 2023 году, млрд рублей**



Таким образом, лидером среди регионов по-прежнему остается г. Москва, на чью долю приходится более 7% издержек от проверок некоммерческого сектора (рис. 2.6.).

Второе место принадлежит Московской области, что связано с большим количеством зарегистрированных некоммерческих организаций, подвергавшихся проверкам со стороны органов контроля в 2023 году.

**Рис. 2.7. Издержки предприятий некоммерческого сектора от проверок по видам экономической деятельности в 2023 году, млрд рублей**



Среди некоммерческих организаций лидером является сфера «Образование» – около 50% от общего числа издержек некоммерческого сектора (рис. 2.7.). В 2023 году органы контроля чаще остальных некоммерческих организаций проверяли школы и иные образовательные учреждения.



## РАЗДЕЛ III.

# Издержки от профилактических ВИЗИТОВ

## 3.1. Ключевые результаты расчета издержек от профилактических визитов

С момента вступления в силу Закона о Контроле и отдельных его положений в части профилактических мероприятий началось активное использование профилактического визита – важного инструмента предотвращения нарушений обязательных требований.

2022 год стал первым полноценным периодом применения профилактических визитов на практике. Согласно сводному докладу о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации, за 2022 год было проведено 560 тысяч профилактических визитов. **В 2023 году количество профилактических визитов выросло в 2 раза и составило ~ 1,1 млн [2].**

# 1,1 млн

профилактических визитов  
проведено в 2023 году

**Преимуществом профилактических визитов над проверками является срок их проведения.** Согласно ч. 7 ст. 52 Закона о Контроле, порядок и сроки проведения профилактического визита устанавливаются положением о виде контроля. Например, положение о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) регламентирует срок проведения профилактического визита в течение 1 рабочего дня (Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1096). Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) устанавливает срок, не превышающий 8 часов (Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1100).

Итоги проведенного Центром стратегических разработок в 2022 году опроса предприятий коммерческого сектора об опыте участия в профилактическом визите показывают, что **в большинстве случаев профилактический визит занимает 4 часа** времени работников [13]. К примеру, средний срок проведения проверки составляет 7–8 рабочих дней.

Ещё одним важным фактором является отсутствие необходимости подготовки со стороны контролируемого лица к профилактическому визиту, поскольку само профилактическое мероприятие и является консультацией со стороны органов контроля.

Таким образом, для подсчета издержек от профилактических визитов необходимы следующие переменные: количество профилактических визитов, их длительность для определения времени отвлечения сотрудника от выполнения трудовых обязанностей и среднемесячная заработная плата **одного сотрудника** [6].

# 2,1 млрд руб.

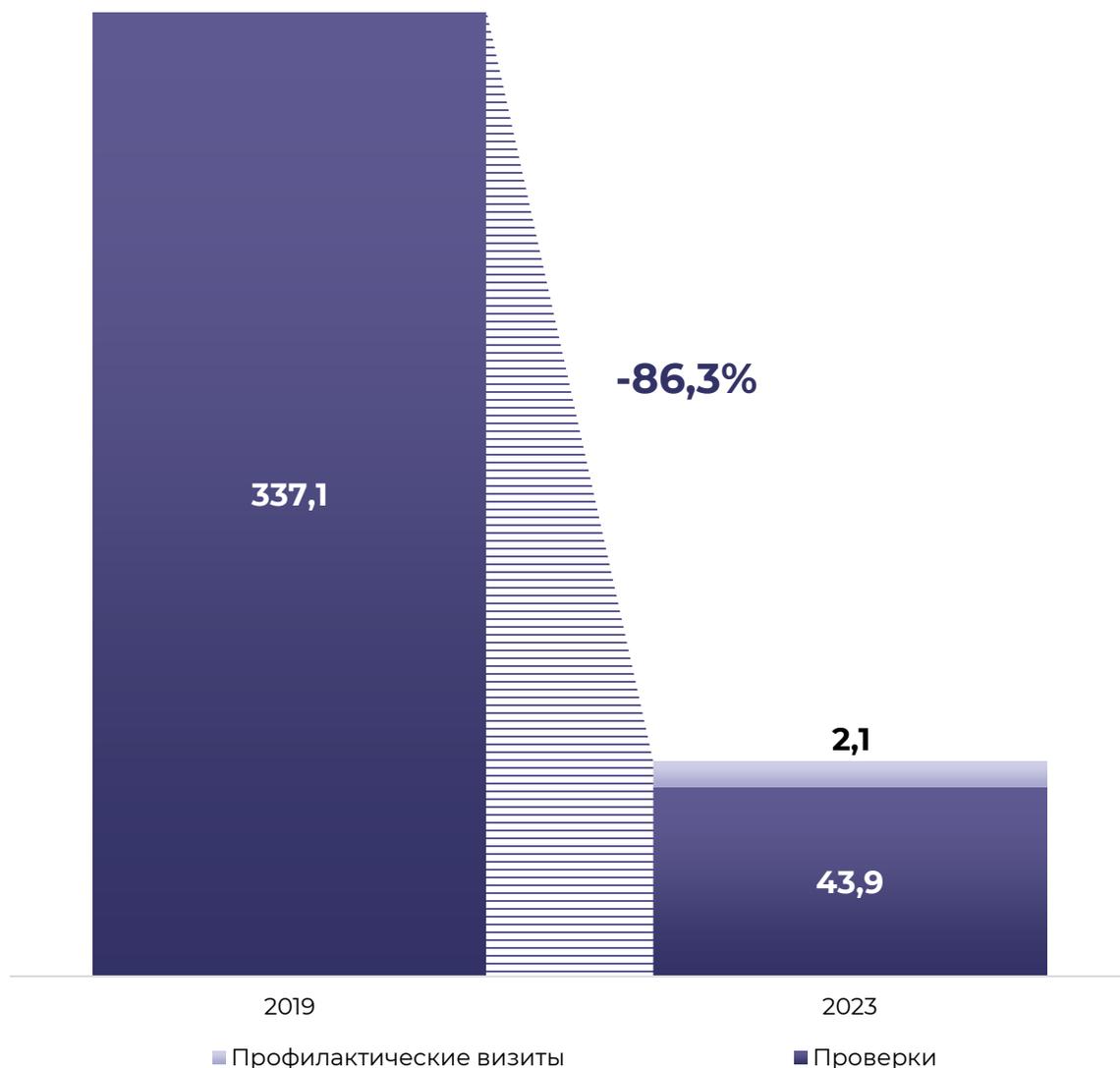
**Издержки организаций коммерческого и некоммерческого сектора от профилактических визитов в 2023 году**

## 3.2. Замена плановых проверок профилактическими визитами

В первом разделе исследования была продемонстрирована статистика по количеству проверок и профилактических визитов, согласно которой **за последние 5 лет сокращение количества проверок не привело к снижению общего количества мероприятий в рамках взаимодействия органов контроля с контролируруемыми лицами** (рис. 1.1).

Тем не менее, экономический эффект от такого взаимодействия для бизнеса существенный. **Издержки организаций от проверок и профилактических визитов сократились с 337,1 млрд рублей в 2019 году до 46,1 млрд в 2023 году (-86,3%)** (рис. 3.1.). Подобное изменение в структуре взаимодействия органов контроля с контролируруемыми лицами **снизило издержки на 291 млрд руб.**

**Рис. 3.1. Издержки предприятий от проверок и профилактических визитов, млрд рублей**



Одновременно Правительством РФ продлена возможность замены плановых проверок профилактическими визитами в отношении школ и детских садов в случае отнесения их объектов контроля к категории чрезвычайно высокого или высокого риска.

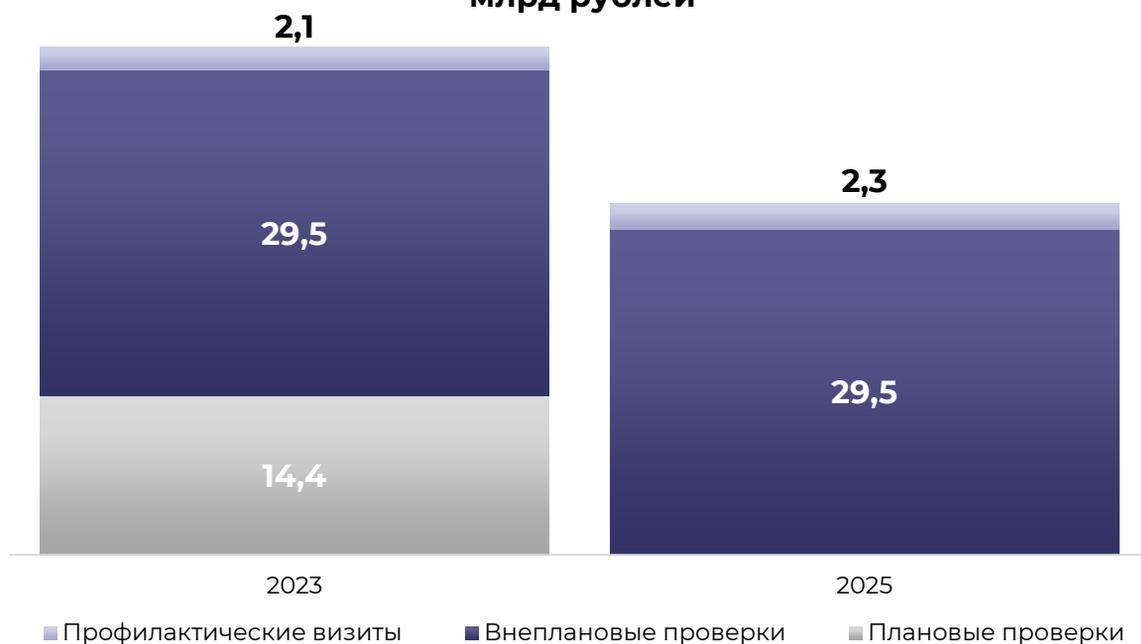
**Если данный подход применить ко всем контролируемым лицам, то это позволило бы значительно сократить издержки добросовестных лиц.** При этом инспектор так же посетил бы объект контроля, и в случае подозрения на нарушение обязательных требований мог бы инициировать внеплановую проверку.

### Плановые проверки

В 2023 году проведено 82,1 тыс. плановых проверок предприятий. Благодаря расчетам, подробнее описанным в разделе III настоящего исследования, удалось выяснить, что одна проверка в среднем обходится предприятию в 175 тыс. рублей. Таким образом, в 2023 году издержки предприятий от плановых проверок составили ~ **14,4 млрд рублей**.

Стоимость одного профилактического визита составляет 2 тыс. рублей. В случае полной замены плановых проверок профилактическими визитами издержки предприятий составили бы **165 млн рублей**.

**Рис. 3.2. Прогноз изменения издержек предприятий в случае замены плановых проверок профилактическими визитами, млрд рублей**



Таким образом, при сохранении аналогичных показателей по стоимости контрольных и профилактических мероприятий предприятия в 2025 году **сэкономили бы 14,2 млрд рублей** от замены плановых проверок профилактическими визитами (рис. 3.2.), а общее количество издержек по сравнению с 2018 годом **сократилось бы на 192 млрд рублей**.

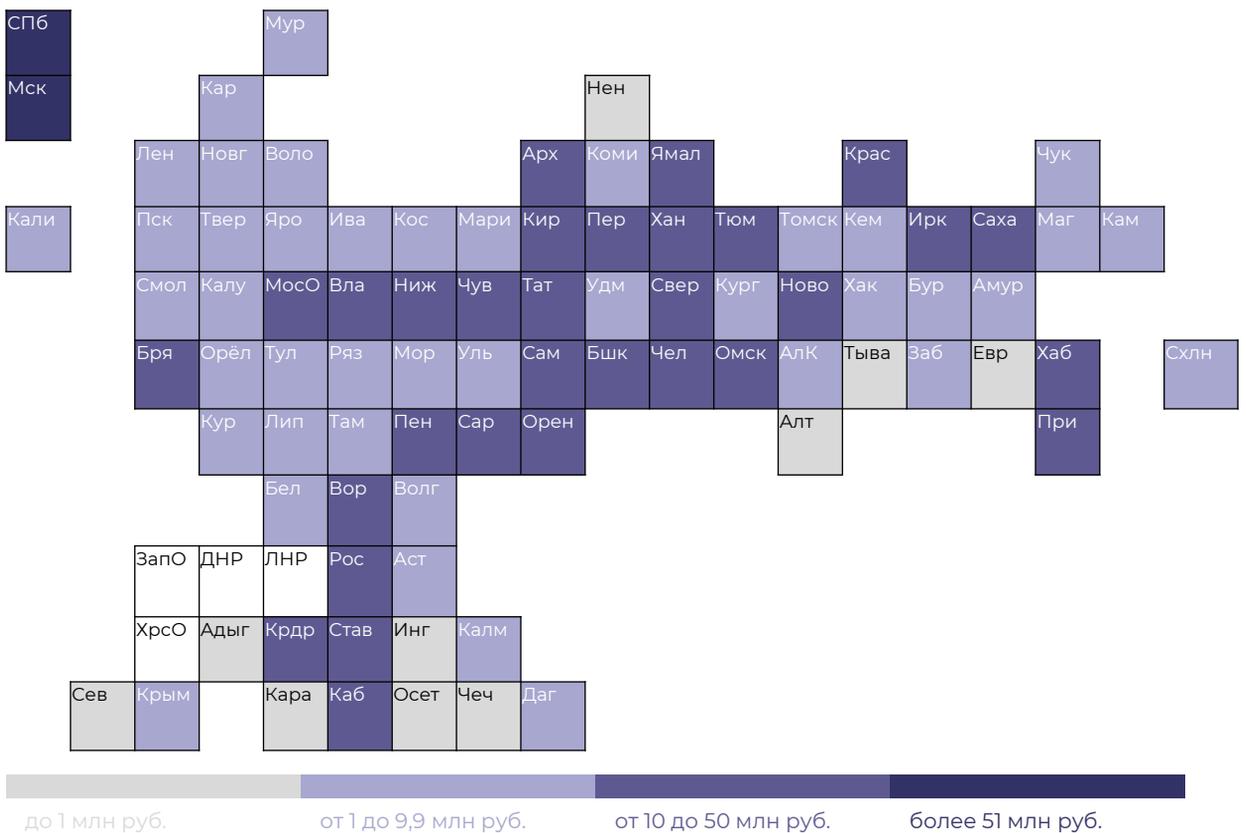
# 14,2 млрд руб.

**Потенциальная экономия от замены плановых проверок профилактическими визитами**

### 3.3. Оценка издержек от профилактических визитов в разрезах

Издержки распределены неравномерно по субъектам Российской Федерации, поскольку отличается количество предприятий в зависимости от региона, а также уровень заработных плат работников.

**Рис. 3.3. Распределение издержек от профилактических визитов по субъектам РФ в отношении организаций коммерческого сектора, млн рублей**



В основном субъекты распределяются по двум категориям: в 42 регионах (47%) издержки от профилактических визитов находятся в диапазоне от 1 до 10 млн рублей, а в 31 (35%) – в диапазоне от 10 до 50 млн рублей.

Только в двух субъектах (2%) издержки превышают 50 млн рублей – г. Москва и г. Санкт-Петербург.

Во многих южных регионах издержки меньше 1 млн рублей, что связано в первую очередь с низким количеством профилактических визитов.

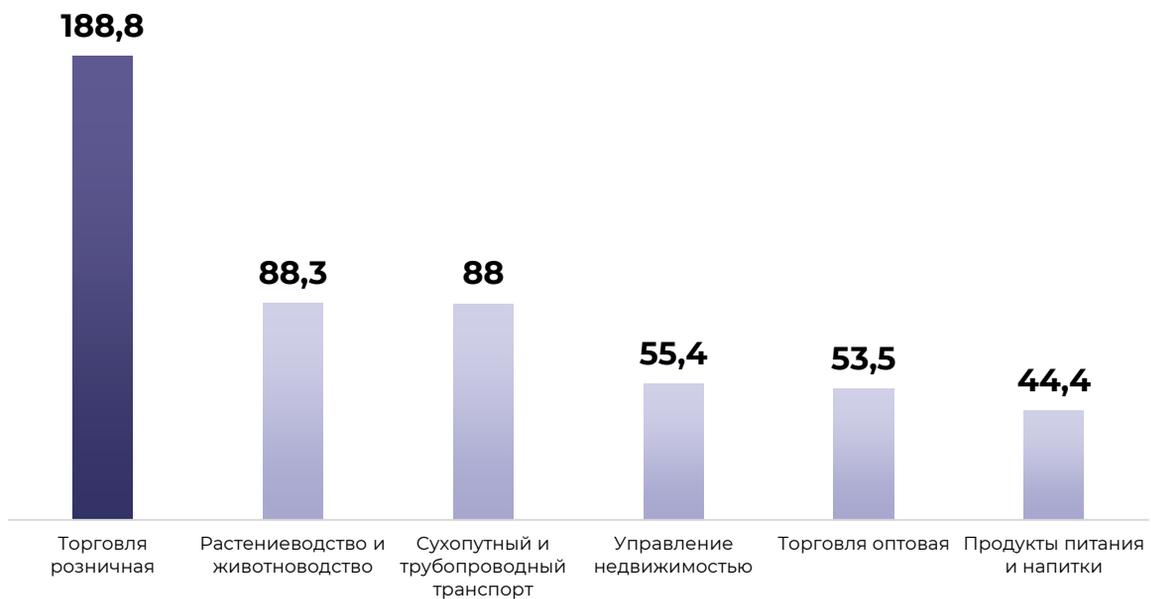
**Рис. 3.4. Издержки предприятий коммерческого сектора от профилактических визитов по субъектам РФ в 2023 году, млн рублей**



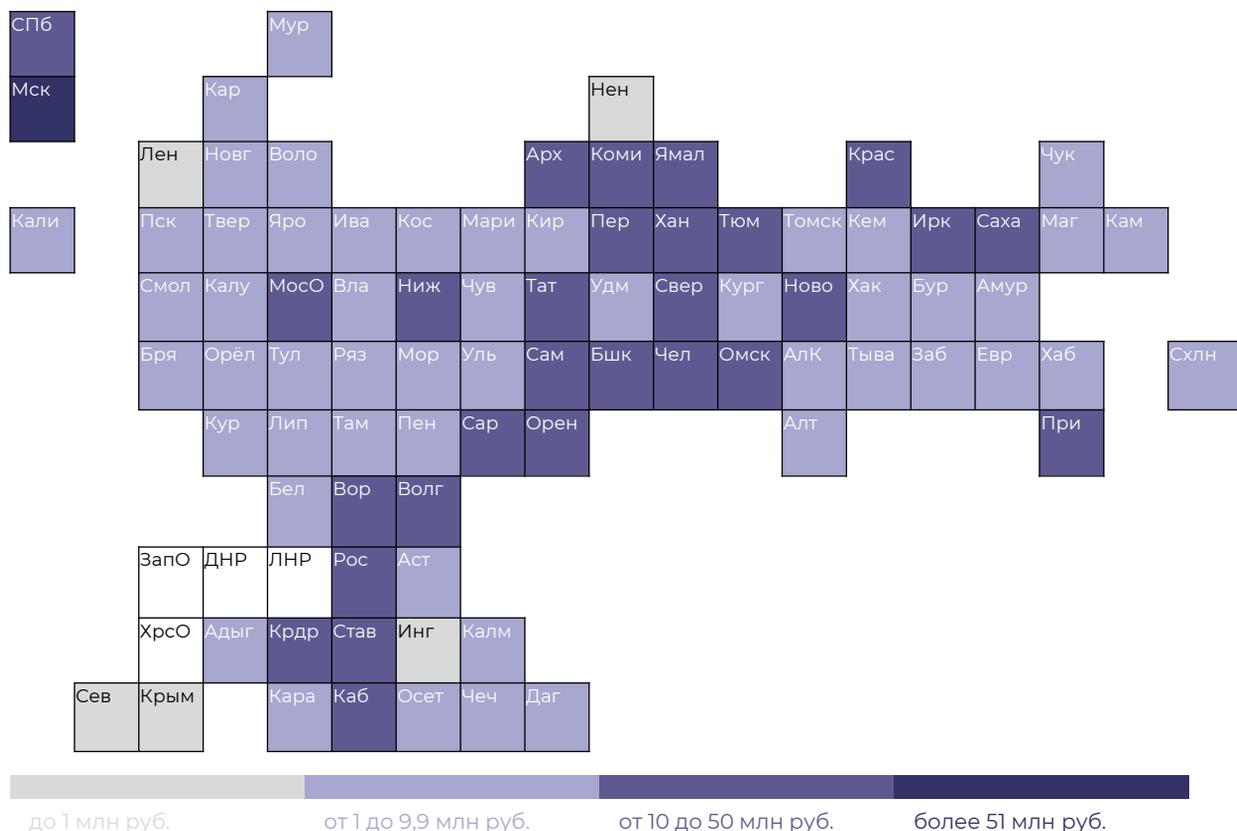
Лидером по издержкам организаций от профилактических визитов среди регионов России является г. Москва, что связано с высокими показателями уровня заработных плат и количества проведенных профилактических визитов. Около 15% издержек коммерческих организаций от профилактических визитов приходится на столицу (рис. 3.4.).

В 2023 году профилактический визит в отношении коммерческих организаций чаще всего проводился в сфере розничной торговли, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами, – 102,7 тыс. профилактических визитов. Более 10% издержек коммерческих предприятий приходится на сферу розничной торговли (рис. 3.5.).

**Рис. 3.5. Издержки предприятий коммерческого сектора от профилактических визитов по видам экономической деятельности в 2023 году, млн рублей**



**Рис. 3.6. Распределение издержек от профилактических визитов в отношении организаций некоммерческого сектора, млн рублей**



Показатели издержек предприятий некоммерческого сектора от профилактических визитов в большинстве своем аналогичны в сравнении с коммерческим сектором. Так, лидером по-прежнему является г. Москва, доля которого составляет более 10%. Также столица является единственным регионом, превысившим показатели издержек в 50 млн рублей (рис. 3.6.).

**Рис. 3.7. Издержки предприятий некоммерческого сектора от профилактических визитов по субъектам РФ в 2023 году, млн рублей**



В то же время ситуация с количеством профилактических визитов отличается у некоммерческих предприятий. Так, лидирующей сферой (70%) является образование – 314,6 тыс. профилактических визитов (рис. 3.8).

В связи с тем, что есть прямая зависимость от количества профилактических визитов и издержек, большая часть затрат приходится на организации, осуществляющие образовательную деятельность. Как было отмечено ранее, Правительство РФ позволило проводить в отношении школ и детских садов вместо плановых проверок профилактические визиты.

**Рис. 3.8. Издержки некоммерческих предприятий от профилактических визитов по видам деятельности в 2023 году, млн рублей**





## РАЗДЕЛ IV.

# Издержки от досудебного обжалования

## 4.1. Ключевые результаты расчета издержек от досудебного обжалования

С 2021 года в России действует система досудебного обжалования, которая позволяет контролируемому лицу подать жалобу непосредственно в орган, проводивший проверку. Это нововведение призвано упростить и ускорить процесс разрешения споров, связанных с проверками.

Суть досудебного обжалования заключается в том, что контролируемое лицо может обратиться с жалобой в орган, который проводил проверку, без необходимости обращения в суд. Благодаря этой системе, спор можно решить всего «в три клика».

Успех системы досудебного обжалования подтверждается статистикой: **за период с 2021 по конец 2023 года было подано 10 257 жалоб на решения органов контроля, более 20% которых были приняты в пользу заявителя** [2].

Это свидетельствует о том, что система действительно работает и помогает решать споры быстро и эффективно. «Предприниматели избавлены от необходимости оспаривать решения контрольных органов в суде за счёт более удобной и быстрой онлайн-процедуры», – отметили в Правительстве РФ [10].

Тем не менее, оценка выгод от внедрения досудебного обжалования до сегодняшнего времени не проводилась.

В настоящем исследовании учитываются только издержки организаций коммерческого сектора, возникающие от досудебного обжалования.

**Издержки от досудебного обжалования следует рассматривать в три этапа.**

**1** издержки на подготовку документов

**2** издержки на написание жалобы юристом

**3** издержки на подачу жалобы

### Издержки на подготовку документов

Для того, чтобы написать жалобу, необходимо иметь достаточный перечень документов, который позволит аргументированно донести свою позицию до органа контроля.

На данном этапе важно оценить, сколько времени будет уделено на подготовку документов для написания жалобы. Иначе говоря, выявить среднюю продолжительность отвлечения сотрудника от выполнения трудовых обязанностей.

В Постановлении Правительства РФ от 25.06.2021 № 1005 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей» установлено, что при истребовании уполномоченным лицом дополнительной информации и документов заявителю необходимо предоставить указанные информацию и документы в течение 5 рабочих дней со дня направления запроса

Таким образом, **для расчета издержек на подготовку документов следует использовать максимально допустимое нормативным правовым актом время – 40 часов.**

Данный показатель не означает, что один работник в течение 40 часов готовит все необходимые документы для обжалования решения органа контроля. Сбор информации требует работы группы людей из разных подразделений организации. Если законодатель устанавливает определенный срок предоставления документов, то предприятие, желая максимально эффективно подготовить жалобу, должно уложиться в 5 рабочих дней.

## Написание жалобы юристом

Экспертным путем удалось выяснить, что в среднем **одна жалоба содержит 291 слово ≈ 2000 знаков**, что соответствует одному листу А4. Для этого проведен анализ 632 текстов жалоб и подсчитано среднее количество слов на одну жалобу.

Оценив затраченное время на написание жалобы, можно определить трудозатраты юриста. В Постановлении Минтруда РФ от 26.03.2002 № 23 «Об утверждении норм времени на работы по документационному обеспечению управленческих структур федеральных органов исполнительной власти» установлены нормативы написания текста.

№	Название переменной	Среднее значение	Результат
1.	Норма величины на набор текста	8,6 мин. / 1000 знаков	17,2 мин.
2.	Правка корректуры	2,4 мин. / 1000 знаков	4,8 мин.
3.	Верстка текста	1,8 мин. / 1000 знаков	3,6 мин.
4.	Создание копии текста	0,08 мин. / 1000 знаков	0,16 мин.

Таким образом, **25,76 мин. требуется на написание текста размером 2000 знаков**. Однако следует учитывать сложность юридического текста, требующего специальный язык написания.

Исследование рынка услуг юридического копирайтинга и опрос 15 специалистов показал, что среднее время подготовки юридического текста объемом 300 слов оценивается в 1,5 часа. Следовательно, можно предположить, что **норматив написания одной жалобы юристом в 3 раза дольше, чем норматив написания простого текста, и составляет 1,29 часа (77,3 мин.)**.

### Подача жалобы

При помощи портала Госуслуги подать жалобу можно в течение 5 минут, указав номер проверки и изложив суть жалобы. Данная величина получена при помощи эксперимента с участием 5 сотрудников Центра институционального развития контрольной (надзорной) деятельности.

По данным государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (далее – ГИС ТОР КНД) **в 2023 году организациями коммерческого и некоммерческого секторов было подано 4 689 жалоб**, среди которых большинство (79%) принадлежит предприятиям, осуществляющим коммерческую деятельность.

# 88,1 млн руб.

**Издержки предприятий коммерческого и некоммерческого сектора от досудебного обжалования в 2023 году**

## 4.2. Сравнение издержек от досудебного и судебного обжалования

### Анализ судебных дел

Анализ судебных издержек позволяет посчитать выгоду, которую получают контролируемые лица от внедрения системы досудебного обжалования.

Проведя **выборочный анализ 100 судебных разбирательств** по обжалованию решений контрольных органов в арбитражных судах, удалось выявить, что **из 100 дел 63% разрешаются на апелляционной инстанции, 25% – на кассационной**. Следовательно, судебное разбирательство затягивается, а итоговое решение выносится в среднем через 6 месяцев после подачи искового заявления. Более того, количество судебных заседаний на первой инстанции в среднем достигает 4, что также увеличивает издержки предприятий, поскольку каждое заседание требует участия представителя истца.

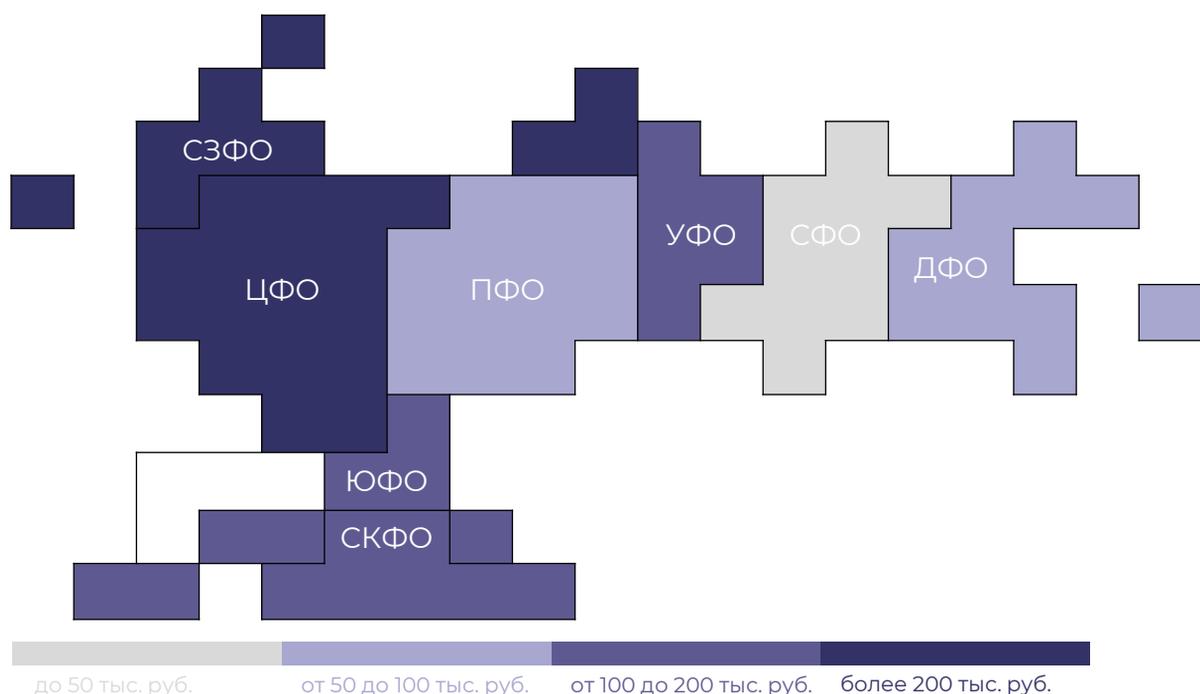
**Частный случай.** В судебном деле по исковому заявлению ООО «Охотник и К» о признании недействительным ненормативного правового акта, решения (действия, бездействия) Управления Россельхознадзора по Саратовской и Самарской областям незаконным было проведено 12 заседаний на первой инстанции и 3 – на апелляционной, а само разбирательство длилось больше года.

Таким образом, анализ судебных дел показал, что **лишь в 37% случаях решение по иску принимается в суде первой инстанции**.

### Анализ рынка юридических услуг

Проанализировав предложения 40 компаний по предоставлению юридических услуг из 8 федеральных округов РФ, удалось выявить, что в среднем по России **стоимость одного судебного обжалования составляет 143 тыс. рублей**.

**Рис. 4.1. Распределение стоимости юридических услуг по федеральным округам, тыс. рублей**



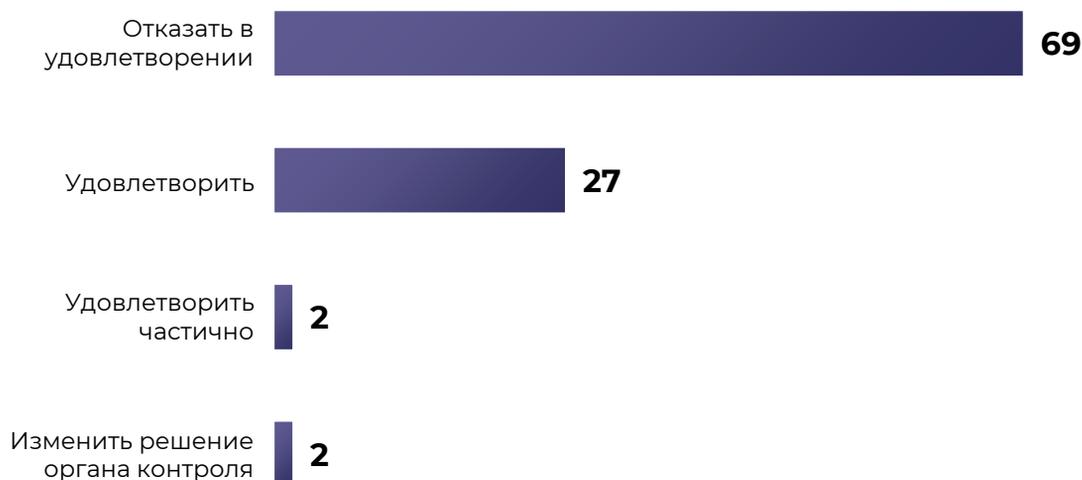
Как показал анализ рынка, в среднем для прохождения судебного разбирательства в Москве потребуется 300 тыс. рублей, а в Новосибирске – 50 тыс. рублей.

Кроме того, судебное разбирательство предполагает обязательную оплату государственной пошлины, которая рассчитывается в размере 3000 рублей – для организаций, оспаривающих решение органа контроля в суде первой инстанции, а также 1500 рублей – для апелляционной и кассационной жалобы.

При отсутствии системы досудебного обжалования **10 257 заявителей обратились бы в суд, что эквивалентно издержкам предприятий в 1,47 млрд рублей.** Таким образом, за два года система досудебного обжалования сэкономила организациям **1,28 млрд рублей (-87%).**

В то же время издержки на судебное обжалование могут быть компенсированы в случае, если исковое требование будет удовлетворено. Однако, как показывает практика, **в большинстве случаев решение не принимается в пользу заявителя.**

#### Рис. 4.2. Решение суда по рассмотрению иска об обжаловании действий (бездействия) контрольного органа, единиц



Также стоит отметить, что судебные расходы могут включать в себя и иные издержки: судебную экспертизу, почтовые отправления, транспортные издержки. Следовательно, затраты организаций на суд могут быть в десятки раз больше досудебного обжалования.

Таким образом, можно сделать вывод, что если на стадии досудебного обжалования предприятию было отказано в удовлетворении, то и **в суде с вероятностью в 69% откажут.**

# 1,28 млрд руб.

**Экономия от внедрения системы досудебного обжалования в период с 2021 по 2023 гг.**

# Заключение

В оценке издержек от взаимодействия с органами контроля существует несколько важных аспектов.

**Во-первых**, Закон о Контроле создал новые инструменты взаимодействия с органами контроля, которые также необходимо учитывать при расчете издержек контролируемых лиц.

**Во-вторых**, за счет новых инструментов и перехода на риск-ориентированный подход наметилась тенденция на снижение издержек предприятий от взаимодействия с органами контроля. **За 5 лет издержки от проверок сократились в 7,5 раз.**

Частота взаимодействия органов контроля с контролируемыми лицами не изменилась, однако дорогостоящие проверки заменены профилактическими визитами, которые обходятся бизнесу намного дешевле. Количество проверок и профилактических визитов в 2023 г. в совокупности было на уровне проверок в 2019 г., однако **издержки от взаимодействия с органом контроля снизились на 86,3% (291 млрд рублей).**

Целью реформирования контрольной (надзорной) деятельности государства является снижение административной нагрузки не за счет сокращения количества проверок, а благодаря рациональному контролю с соблюдением баланса интересов бизнеса и безопасности общества. Профилактический визит – качественно новый инструмент, призванный достичь этой цели.

**В-третьих**, одним из направлений взаимодействия контролируемых лиц с органами контроля является пост-проверочная деятельность. Не согласные с решением контрольного органа предприятия защищают свои права с помощью новой системы досудебного обжалования, благодаря которой бизнес в разы сокращает издержки за счет наиболее быстрого принятия решений с наименьшими затратами на юридические услуги. Сравнение издержек от досудебного и судебного обжалования – отличный пример рационального снижения издержек организаций. Согласно расчетам, **стоимость одного судебного обжалования на 87% (124 тыс. рублей) выше досудебной жалобы.**

**С 2021 по 2023 гг. система досудебного обжалования сэкономила предприятиям 1,28 млрд рублей.**



## ПРИЛОЖЕНИЕ

**Методика оценки  
издержек  
от взаимодействия  
с органами контроля**

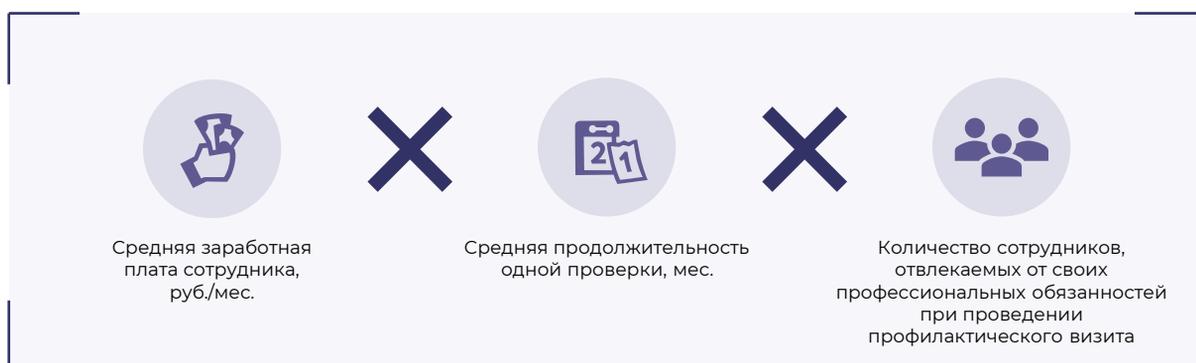
## Методика расчета издержек от проверок строится на 5 переменных:

	Количество проверок	<b>ЕРКНМ</b>
	Средняя продолжительность одной проверки	
	Средние затраты бизнеса на аутсорсинг	<b>Индекс административной нагрузки</b>
	Количество отвлекаемых работников	
	Средняя заработная плата отвлекаемого работника	<b>ЕМИСС</b>

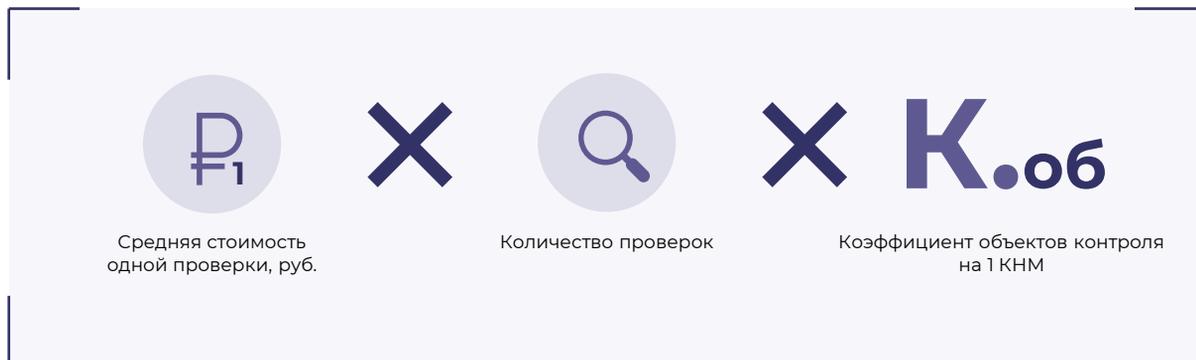
При разработке методики оценки издержек значительный упор был сделан на использовании объективных данных. Источниками таких данных выступают ЕРКНМ, ЕМИСС и расчеты индекса снижения уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность за 2019 год (Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации), с актуализацией показателей на основе проведенного Центром стратегических разработок опроса.

### Расчеты производятся в 5 этапов:

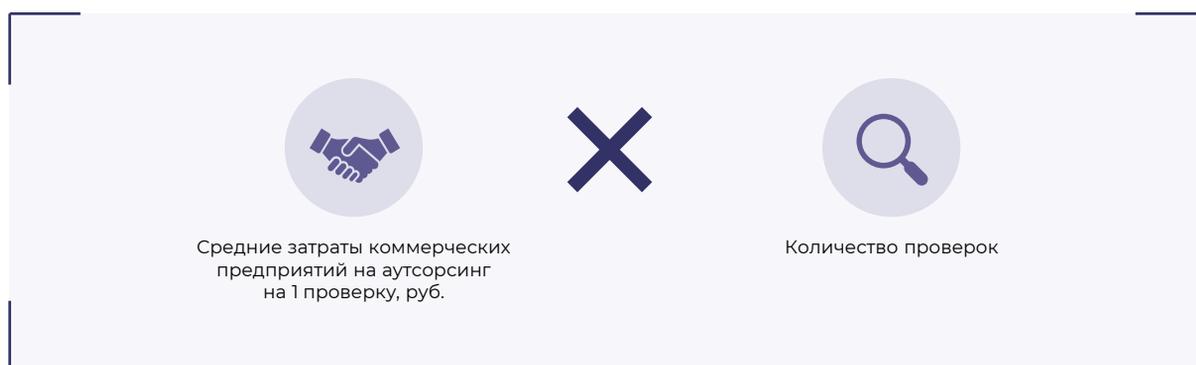
**1** Определение средней стоимости трудозатрат на одну проверку



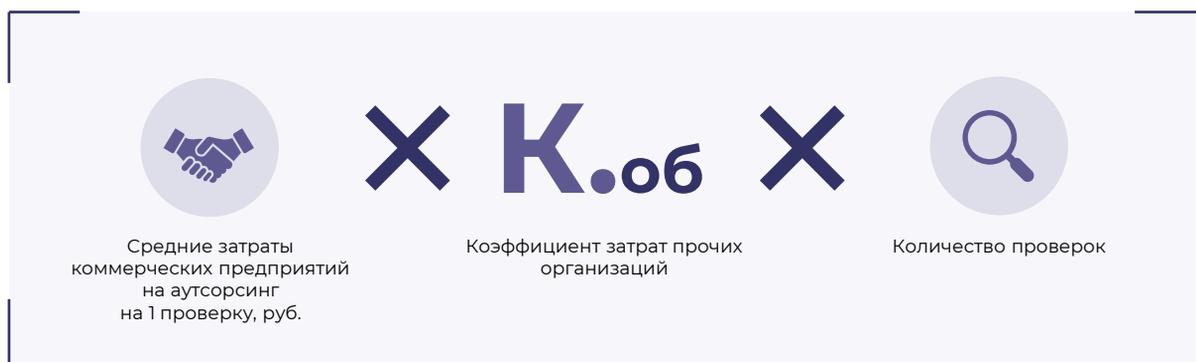
## 2 Стоимость трудозатрат в расчете на количество проверок в год



## 3 Стоимость консалтинговых услуг в расчете на количество проверок коммерческих организаций в год



## 4 Стоимость консалтинговых услуг в расчете на количество проверок некоммерческих организаций в год



## 5 Итоговый расчет издержек от проведения проверок



## Методика расчета издержек от профилактического визита строится на 3 переменных:



Количество профилактических визитов



Средняя продолжительность одного профилактического визита

ЕРКНМ



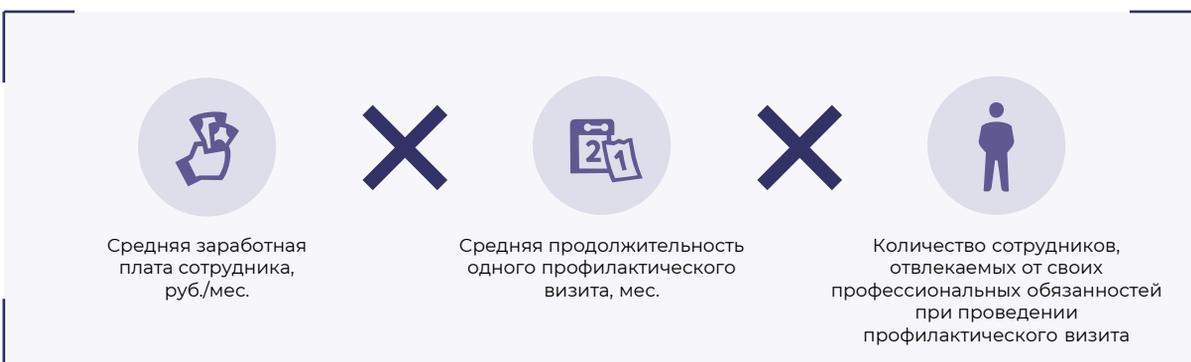
Средняя заработная плата отвлекаемого работника

ЕМИСС

В отличие от проверок, при оценке издержек от профилактического визита отсутствуют затраты на аутсорсинг. Количество отвлекаемых сотрудников равняется 1.

### Расчеты производятся в 2 этапа:

- 1 Определение средней стоимости трудозатрат одного профилактического визита



- 2 Расчет стоимости трудозатрат на количество профилактических визитов в год



## Методика расчета издержек от досудебного обжалования строится на 6 переменных:

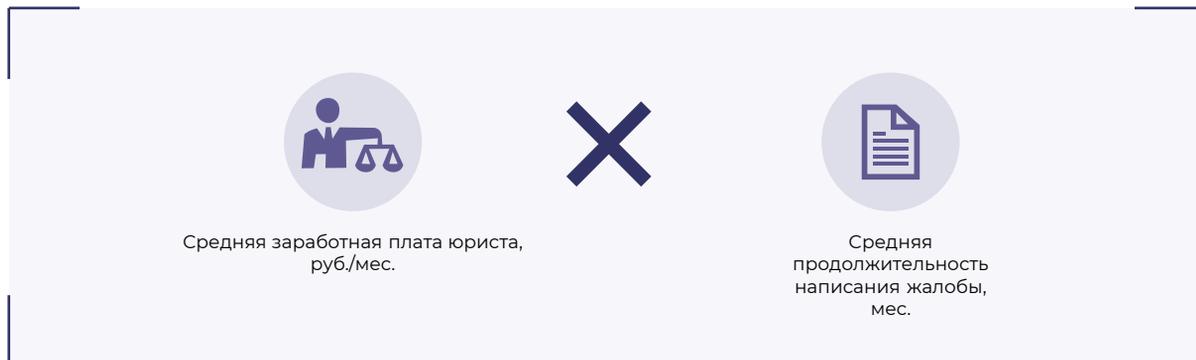
	Количество жалоб	ЕРКНМ
	Средняя продолжительность подготовки документов	Экспертно
	Средняя продолжительность написания жалобы	
	Средняя продолжительность подачи жалобы	
	Средняя заработная плата отвлекаемого работника	ЕМИСС
	Средняя заработная плата юриста	

### Расчеты производятся в 5 этапов:

- 1 Определение средней стоимости трудозатрат на подготовку документов



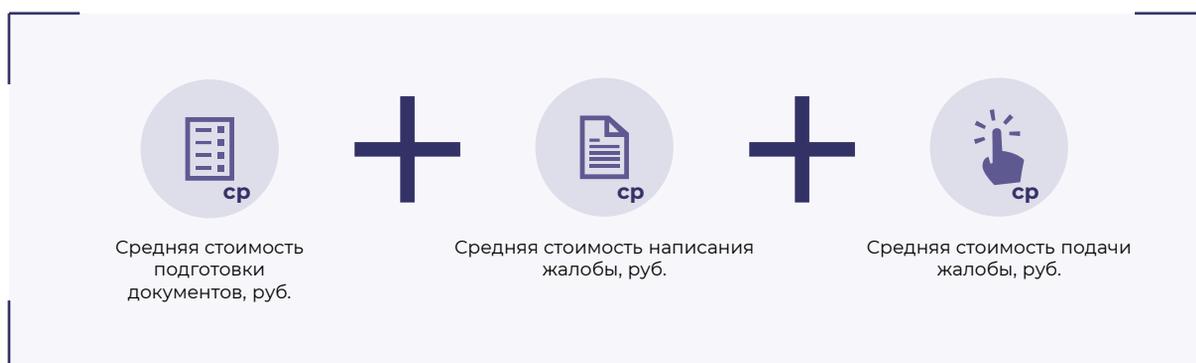
## 2 Определение стоимости трудозатрат юриста на написание жалобы



## 3 Определение средней стоимости трудозатрат на подачу жалобы



## 4 Определение средней стоимости трудозатрат на одно досудебное обжалование



## 5 Расчет стоимости трудозатрат на досудебное обжалование в год



## Авторский коллектив



### **Никитин Константин Дмитриевич**

заместитель генерального директора фонда «Центр стратегических разработок»



### **Новиков Павел Владимирович**

директор Центра институционального развития контрольной (надзорной) деятельности



### **Дёгтев Артем Геннадьевич**

заместитель директора Центра институционального развития контрольной (надзорной) деятельности



### **Васильева Наталья Михайловна**

к.э.н., заместитель директора Центра институционального развития контрольной (надзорной) деятельности

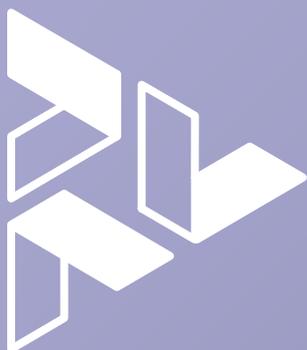


### **Исмаилов Нурман Элман оглы**

аналитик отдела цифровизации обязательных требований Центра институционального развития контрольной (надзорной) деятельности

# Список использованных источников

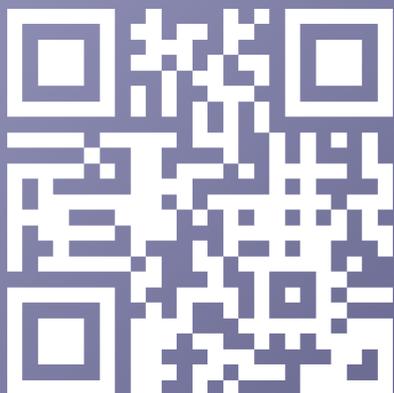
1. Издержки бизнеса и социальной сферы от проверок – Центр стратегических разработок. - URL: <https://www.csr.ru/ru/research/izderzhki-biznesa-i-sotsialnoy-sfery-ot-proverok/> (дата обращения: 25.06.2024).
2. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2023 год. - URL: <http://static.government.ru/media/files/2DNnx6TUMbQCQOPU5Q6koVdJkIFEAirX.pdf> (дата обращения: 27.06.2024).
3. Эксперты заявили о пройденном пике «зарплатной гонки» в России – РБК. - URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/12/2023/65686eac9a7947f071c3e924> (дата обращения: 25.06.2024).
4. Южаков, В. Н. Оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей: динамика 2018–2023 годов / В. Н. Южаков, А. Н. Покида, Н. В. Зыбуновская // Государственное управление. Электронный вестник, 2023. - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-grazhdanami-urovnya-zaschischennosti-ohranaemyh-zakonom-tsennostey-dinamika-2018-2023-godov> (дата обращения: 25.06.2024).
5. Справочная информация о затратах предпринимателей на аутсорсинг и о количестве отвлекаемых сотрудников за 2018 г. - URL: <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2023/11/spravochnaya-informatsiya-3.pdf> (дата обращения: 29.05.2024).
6. Профилактические мероприятия в госконтроле сокращают издержки предприятий – РАНХиГС. - URL: [https://t.me/masterskaya\\_knd](https://t.me/masterskaya_knd) (дата обращения: 22.09.2024).
7. Единый реестр проверок Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - URL: <https://proverki.gov.ru/portal> (дата обращения: 29.05.2024).
8. Официальный сайт Росстата. Рынок труда, занятость и заработная плата. - URL: [https://rosstat.gov.ru/labor\\_market\\_employment\\_salaries](https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries) (дата обращения: 29.05.2024).
9. Картотека арбитражных дел. - URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 29.05.2024).
10. Государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной деятельности». - URL: <https://tor.knd.gov.ru/> (дата обращения: 29.05.2024).
11. Введён порядок обязательного досудебного обжалования решений контрольных органов – Правительство России. - URL: <http://government.ru/news/47657/> (дата обращения: 25.06.2024).
12. Результаты опроса предпринимателей о профилактическом визите – ЦСР. - URL: <https://www.csr.ru/ru/research/rezultaty-oprosa-predprinimateley-o-profilakticheskom-vizite/> (дата обращения: 25.06.2024).
13. Эксперты обсудили вопросы издержек бизнеса от проверок – ЦСР. - URL: <https://www.csr.ru/ru/news/eksperty-obsudili-voprosy-izderzhkek-biznesa-ot-proverok/> (дата обращения: 25.06.2024).



ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК



МАСТЕРСКАЯ  
КОНТРОЛЯ  
Телеграм-канал



ЦСР  
Интернет-сайт