

Государственное управление

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА С ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН

**Владимир ЮЖАКОВ, Елена ДОБРЮЛЮБОВА,
Андрей ПОКИДА, Наталья ЗЫБУНОВСКАЯ**

Владимир Николаевич Южаков —
доктор философских наук, профессор,
директор Центра технологий государственного
управления Института прикладных
экономических исследований, РАНХиГС
(РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Елена Игоревна Добролюбова —
кандидат экономических наук, заместитель
директора Центра технологий государственного
управления Института прикладных
экономических исследований, РАНХиГС
(РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Андрей Николаевич Покида —
кандидат социологических наук,
директор Центра социально-политического
мониторинга Института
общественных наук, РАНХиГС
(РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: pokida@ranepa.ru

Наталья Владимировна Зыбундовская —
научный сотрудник Центра
социально-политического
мониторинга Института
общественных наук, РАНХиГС
(РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: nzyb@ranepa.ru

Аннотация

В последние годы предпринимаются усилия по реформированию контрольно-надзорной деятельности государства (КНД). Во многих случаях конечными выгодополучателями КНД являются граждане (в том числе с точки зрения ее влияния на защиту их жизни и здоровья, на обеспечение сохранности их имущества и информации, иных общественно значимых ценностей, таких как окружающая среда и памятники истории и культуры). Однако до настоящего времени отсутствуют методические подходы и практика учета мнения граждан о результативности КНД. В статье представлены основные итоги проведенного по авторской методике социологического опроса, направленного на устранение этого пробела и выявление оценки гражданами как конечными бенефициарами результативности КНД и ее реформирования. Фактическая реализованная выборка опроса составила 1010 респондентов — совершеннолетних граждан в 28 российских регионах. В исследовании предполагается, что каждый гражданин независимо от его опыта взаимодействия с контрольно-надзорными органами является выгодополучателем их деятельности, поэтому внимание авторов направлено прежде всего на выявление оценки гражданами степени защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от основных видов рисков (угроз), которая должна обеспечиваться в том числе и этими органами. Исследование позволяет выявить зависимость такой оценки от личного опыта защиты жизни или здоровья, имущества и других интересов, а также от взаимодействия граждан с органами контроля (надзора). По итогам опроса выявлено, что лишь 30% респондентов оценивают свою защищенность от таких рисков (угроз) как достаточную. Среди тех, кто непосредственно сталкивался с необходимостью защиты от этих рисков, таких только 18,4%. Проведенный социологический опрос показывает возможность и целесообразность учета показателей результативности КНД, отражающих позицию граждан как конечных бенефициаров государственного контроля (надзора), при проведении КНД и оценке ее реформирования.

Ключевые слова: государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, охраняемые законом ценности, защищенность граждан, риски (угрозы).

JEL: H11.

Статья подготовлена по итогам исследования в рамках государственного задания РАНХиГС 2018 года, представленного в форме доклада на экспертной дискуссии «Контрольно-надзорная деятельность государства: проблемы обоснованности, результативности и эффективности» на Гайдаровском форуме 2019 года.

Введение

Контрольно-надзорная деятельность (далее КНД) государства весьма многообразна, масштабна и затратна (как для государства, так и для подконтрольных объектов)¹. В последние годы предпринимаются усилия по реформированию КНД, формируется новое понимание ее результативности. Признано, что информацию о достижении и/или недостижении показателей результативности КНД следует использовать в качестве основы для принятия управленческих решений². При этом значительная часть КНД в конечном счете направлена или должна быть направлена на защиту интересов граждан. Поэтому их мнение о результативности такой КНД целесообразно учитывать как при ее организации, в том числе при планировании и финансировании, так и при реформировании. Для того чтобы обеспечить решение этой задачи к 2021 году, сбор данных об оценке гражданами результативности КНД нужно начинать уже сейчас.

В статье представлены результаты подготовленного и выполненного в РАНХиГС социологического исследования, посвященного оценке результативности контрольно-надзорной деятельности государства гражданами как ее конечными выгодополучателями.

1. Объект, цель и ключевая проблема исследования

Функции контроля и надзора со стороны государства в отношении третьих лиц приобрели статус специального, самостоятельного типа государственных функций, осуществляемого особым видом органов исполнительной власти (службами), в 2004 году в соответствии с Указом Президента России³. В последующие годы возникло большое количество видов КНД государства и осуществляющих ее служб.

¹ Только на федеральном уровне на начало 2018 года 50 федеральных органов исполнительной власти осуществляли 160 видов государственного контроля (надзора). На региональном уровне осуществлялось 44 вида регионального государственного контроля (надзора) и 11 видов муниципального контроля. По оценкам Минэкономразвития, в системе контрольно-надзорных органов на федеральном уровне работают более 200 тыс. чел., а совокупные расходы на такую деятельность составляют более 500 млрд руб. в год. Издержки бизнеса от избыточного административного давления оцениваются различными экспертами в диапазоне от 2 до 5% ВВП, что в денежном выражении составляет 1,5–3,5 трлн руб. См.: Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». <http://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>.

² Это относится в том числе к решениям по оптимизации и совершенствованию системы управления, мотивации сотрудников, распределения ресурсов и проведения контрольно-надзорных мероприятий. Данная практика должна быть внедрена к концу 2021 года. См.: Паспорт приоритетного проекта «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности». Утвержден протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 № 78(14). <http://arg.gov.ru/ru-RU/document/default/view/444>.

³ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (редакция от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

При подготовке федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации⁴ сформировалось понимание необходимости законодательного разделения видов КНД государства на две большие группы. Одна из них⁵ связана с осуществлением контроля (надзора), ориентированного на обеспечение соблюдения организациями (прежде всего хозяйствующими субъектами) и физическими лицами обязательных требований, установленных в целях защиты охраняемых законом ценностей⁶.

Значительная часть этой группы видов контрольно-надзорной деятельности государства (в терминологии законопроекта — видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля) непосредственно направлена на защиту интересов граждан (от рисков причинения вреда их жизни и здоровью, имуществу, окружающей среде). Собственно говоря, такая КНД имеет смысл только в той мере, в какой эта защита выступает ее конечной и достигаемой целью, а также конечным и достигаемым результатом. В этом смысле и в этой части граждане являются конечными бенефициарами (выгодополучателями) этих видов КНД государства. Объектом исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, стала оценка гражданами результативности именно этой части видов контрольно-надзорной деятельности. Возможность и актуальность такой оценки определяется формированием в ходе реформирования КНД государства нового понимания ее результативности. Длительное время результативность контрольно-надзорной деятельности определялась преимущественно через показатели самой этой деятельности, ее активности и возможности минимизации нагрузки от нее для хозяйствующих субъектов, прежде всего через количество проведенных проверок, выявленных нарушений, минимизацию затрат бизнеса при проведении в отношении него контрольных мероприятий. При

⁴ На момент подготовки статьи указанный законопроект принят Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации в первом чтении. Проект Федерального закона № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». <http://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>.

⁵ В проекте указанного федерального закона к этой группе отнесены 207 видов федерального и регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Вторая группа — иные осуществляемые государством виды контроля и надзора, выведенные из-под регулирования данного законопроекта.

⁶ К охраняемым законом ценностям в законопроекте отнесены «жизнь и здоровье граждан, права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение, поддержание общественной нравственности, обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления, обеспечение обороны страны и безопасности государства, стабильности финансового сектора, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности». <http://sozd.duma.gov.ru/bill/332053-7>.

таким подходе мнение граждан вряд ли могло что-либо добавить к оценке результативности контрольно-надзорной деятельности.

Ситуация начала меняться в рамках реформирования КНД⁷. Результативность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля теперь предлагается понимать как «степень достижения общественно значимых результатов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выражающихся в минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям»⁸. Планирование и осуществление контрольно-надзорных мероприятий предполагается сфокусировать на снижении уровня ущерба охраняемым законом ценностям и уровня материального ущерба по контролируемым видам риска нанесения ущерба (вреда) действиями (бездействием) подконтрольных объектов (юридических и физических лиц)⁹.

Успешная реализация реформы в значительной степени зависит от внедрения процедур внешнего мониторинга и оценки динамики результативности КНД. Документами, регулируемыми в настоящее время реформирование КНД, предусмотрены разработка и внедрение механизмов сбора достоверных данных, необходимых для расчета соответствующих показателей. Однако пока такая оценка проводится только на основании имеющейся статистики по ущербу охраняемым законом ценностям.

У данного подхода есть несомненные плюсы, связанные с возможностью получения независимых объективных данных о результативности КНД. Но у него (даже если оставить в стороне то, что статистика часто оказывается ведомственной, то есть может отражать интересы контрольно-надзорных органов) есть и вероятные минусы. Прежде всего, ни в предложенной системе показателей результативности КНД, ни в механизмах сбора дан-

⁷ Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации была признана одним из одиннадцати приоритетных направлений стратегического развития Российской Федерации до 2018 года и на период до 2025 года, утвержденных Советом по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте РФ (протокол заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 01.07.2016 № 1). Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утверждена 21.12.2016 президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

⁸ Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (Базовая модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности) утверждены Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.05.2017 № 999-р.

⁹ Паспортом программы в качестве ключевых показателей реформирования КНД установлены в первую очередь: снижение количества смертельных случаев по контролируемым видам рисков (чел.), снижение числа заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков (чел.), снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков (млн руб.) в ценах 2015 года. См.: Паспорт приоритетной программы по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12. <http://government.ru/news/25930/>.

ных о них не учитываются возможности оценки полезности КНД гражданами как их конечными бенефициарами.

Между тем опыт российской административной реформы в отношении улучшения исполнения другого типа государственных функций — административных государственных услуг — показывает, что такие субъективные оценки со стороны тех, ради кого эти функции осуществляются, весьма полезны для последовательного повышения качества их исполнения [Мау и др., 2016]. Достижение целевых значений показателей результативности исполнения государственной функции (если следовать опыту в отношении административных госуслуг) должно обеспечивать и желаемое улучшение оценки ее исполнения со стороны ее бенефициаров.

Конечно, опыт, полученный в рамках административной реформы в отношении повышения качества предоставления административных госуслуг, не следует автоматически переносить на реформирование КНД. Главной проблемой для использования этого опыта является то, что в отличие от административных госуслуг в случае исполнения функций по контролю (надзору) нет конкретных обращающихся за ними получателей (заявителей). Контрольно-надзорная деятельность производит не услуги, а публичные блага — защищенность от рисков нанесения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Их пользователями (конечными бенефициарами) являются не отдельные заявители, а неопределенный круг лиц, нередко — всё население страны. Конкретные заявители обращаются в контрольно-надзорные органы (КНО) только в случае появления у них жалоб в отношении подконтрольных контрольно-надзорным органам объектов (на нарушение ими обязательных требований, например к качеству продукции) или в отношении исполнения контрольных (надзорных) функций самими этими органами. Но КНД в целом направлена на защиту не только этих заявителей, но и всех людей, интересы которых потенциально будут затронуты нанесением вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Можно ли, учитывая эту проблему, выявить, как граждане — конечные бенефициары КНД оценивают ее результативность? Мы попытались ответить на этот вопрос в рамках исследования, результаты которого представлены в настоящей статье.

2. Зарубежные и российские подходы к учету оценки гражданами контрольно-надзорной деятельности

Определенный опыт учета в государственном управлении оценки гражданами КНД государства накоплен и за рубежом, и в России. Вопрос в том, насколько при этом оценивается именно результативность.

Одной из особенностей «нового государственного управления» как модели государственного управления стала попытка учета позиций всех заинтересованных сторон на этапах выработки решений, мониторинга и оценки результатов их реализации. Распространение такой модели в странах ОЭСР, а затем и в развивающихся государствах привело к активизации использования различных каналов выявления и учета позиций заинтересованных сторон при проведении реформ государственного управления, в том числе реформ в сфере государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности. О всё большем внимании к вопросам учета позиции граждан при мониторинге различных реформ в сфере государственного регулирования свидетельствует и разработка практического руководства ОЭСР по проведению социологических опросов, направленных на оценку качества регулирования [Measuring Regulatory..., 2012].

В последнее десятилетие практика проведения социологических опросов для оценки регуляторных реформ становится всё более распространенной. Как правило, социологические опросы по тематике реформ регулирования проводятся в целях:

- оценки успешности программы регулятивных реформ с позиции «пользователей» (граждан и бизнеса);
- диагностики и выявления наиболее проблемных вопросов для бизнеса и граждан;
- выявления уровня информированности, доверия, интереса и знания требований регулирования, программ реформирования.

В состав респондентов большинства исследований, проведенных в странах ОЭСР, включаются представители бизнеса (в некоторых случаях обследования проводились исключительно среди представителей малого и среднего бизнеса), выступающие объектами регулирования (подконтрольными субъектами) и являющиеся в широком смысле клиентами органов власти¹⁰.

Для оценки реформ КНД, как правило, также рекомендуются к проведению социологические опросы бизнеса. При этом граждане зачастую включаются в целевую выборку, только если они являются подконтрольными субъектами¹¹.

Однако в ряде стран проводятся также и социологические опросы граждан как бенефициаров государственного контроля (надзора). Причем такие опросы проводятся и в развитых, и в развивающихся-

¹⁰ http://www.eupan.eu/files/repository/20111230120429_Measure_to_Improve.pdf.

¹¹ http://www.tm.lt/dok/F_%20Blanc_Measuring%20reform%20success.pdf.

ся государствах. Например, в Канаде¹², США¹³, Сальвадоре¹⁴ и Хорватии¹⁵ накоплена практика проведения социологических опросов среди граждан по вопросам общественного порядка и безопасности. В Великобритании имеется опыт опроса граждан как конечных бенефициаров государственного регулирования с целью мониторинга результативности действующих норм в сфере обеспечения безопасности на рабочем месте и профилактики профессиональных заболеваний, соблюдения экологических стандартов и гигиенических требований к продуктам питания, а также ограничений по курению табака¹⁶. В Канаде в провинции Альберта показатель, характеризующий оценку работниками своей защищенности на рабочем месте и формируемый на основе социологического опроса, используется при оценке результативности соответствующего органа государственной власти (департамента труда) [Добролюбова, 2016].

В российской практике социологические опросы по оценке результативности КНД до настоящего времени ориентировались в основном на выявление позиции бизнеса, в том числе на оценку его административных издержек. Подобные исследования проводились в рамках реализации реформы государственного контроля (надзора) Аналитическим центром при Правительстве РФ¹⁷, уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей¹⁸, РАНХиГС [Добролюбова и др., 2017] и др. Есть и примеры исследований по отдельным видам контроля (надзора). Так, в 2015 и 2016 годах были проведены социологические опросы по оценке качества и эффективности деятельности Роструда. В состав выборки были включены представители различных референтных групп: работники, обращавшиеся в государственные инспекции труда в субъектах РФ, представители работодателей, у которых проводились проверки, а также представители объединений работников и работодателей, члены экспертного сообщества, непосредственно взаимодействующие с региональными инспекциями Роструда¹⁹. Имеются и отдельные исследования, в ходе которых

¹² https://www.ufv.ca/media/assets/ccjr/reports-and-publications/Public_Safety_Burnaby.pdf.

¹³ http://www.courtexcellence.org/uploads/publications/Perceptions_of_Public_Safety_FullReport.pdf.

¹⁴ <https://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/Mayo2013/Perception%20Survey%20Baseline%202012%20English.pdf>.

¹⁵ http://www.hr.undp.org/content/croatia/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/Safety_and_security.html.

¹⁶ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100106160005/http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/>.

¹⁷ Предварительные результаты оценки административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность. http://knd2.ac.gov.ru/assets/files/event/20171214/Ocenka_nagr.pdf.

¹⁸ Административный климат в Российской Федерации. 2017. Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации. <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2017/pdf/7.pdf>.

¹⁹ Информация об оценке представителями референтных групп качества и эффективности осуществления Рострудом своей деятельности, 2016 год. https://www.rostrud.ru/openrostrud/508553.shtml?sphrase_id=4189632.

проводились социологические опросы служащих контрольно-надзорных органов [Жигун и др., 2017; Юрковский и др., 2016].

В целом анализ зарубежного и российского опыта показывает, что методические подходы к оценке КНД с позиции граждан в значительной степени повторяют принципы, используемые при оценке гражданами качества предоставления государственных услуг [Южак и др., 2014]. Однако это не всегда позволяет учесть специфику состава бенефициаров КНО государства, в состав которых входят как граждане, сталкивавшиеся с теми или иными рисками (угрозами) вреда (ущерба) их жизни, здоровью, имуществу, в том числе обращавшиеся в органы государственного контроля (надзора), так и граждане, не сталкивавшиеся с такими рисками (угрозами) и не обращавшиеся в соответствующие государственные органы.

Также следует отметить, что преобладание представителей бизнеса при оценке результативности государственного контроля (надзора) смещает фокус внимания реформирования КНД в данной сфере с проблем обеспечения защищенности граждан и организаций от подконтрольных рисков (угроз). Основное внимание уделяется вопросам минимизации административных издержек, которая может осуществляться и в ущерб защищенности прав и законных интересов граждан как конечных бенефициаров государственного контроля (надзора). В связи с этим выработка методологии выявления эмпирических данных, характеризующих оценку гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от различных видов рисков (угроз) нанесения им вреда (ущерба), представляется актуальным направлением развития системы оценки результативности контрольно-надзорной деятельности и ее реформирования. Представленные в статье результаты социологического исследования, подготовленного и проведенного РАНХиГС в 2018 году, позволяют, на наш взгляд, продвинуться в этом направлении.

3. Уровень защищенности граждан от рисков (угроз) охраняемым законом ценностям

Основной целью и ожидаемым результатом реформирования контрольно-надзорной деятельности государства является минимизация причинения вреда (ущерба) значимым для граждан охраняемым законом ценностям. В связи с этим гражданам, рассматриваемым в данном исследовании²⁰ в качестве бенефициаров КНД, было предложено оценить уровень защищенности значимых для

²⁰ Источником эмпирической информации является репрезентативный социологический опрос граждан в возрасте 18 лет и старше, представляющих различные социально-демографические группы и слои населения. Фактическая реализованная выборка составила 1010 респондентов в 28 субъектах Российской Федерации. Опрос проведен в апреле 2018 года. Статистическая погрешность результатов опроса составляет 3,1%.

них охраняемых законом ценностей (далее также — уровень защищенности граждан, уровень защищенности) от различных наиболее распространенных рисков (угроз) нанесения им вреда (ущерба).

При разработке инструментария исследования были выделены десять наиболее распространенных групп рисков (угроз) охраняемым законом ценностям, с которыми респонденты сталкиваются в процессе жизнедеятельности.

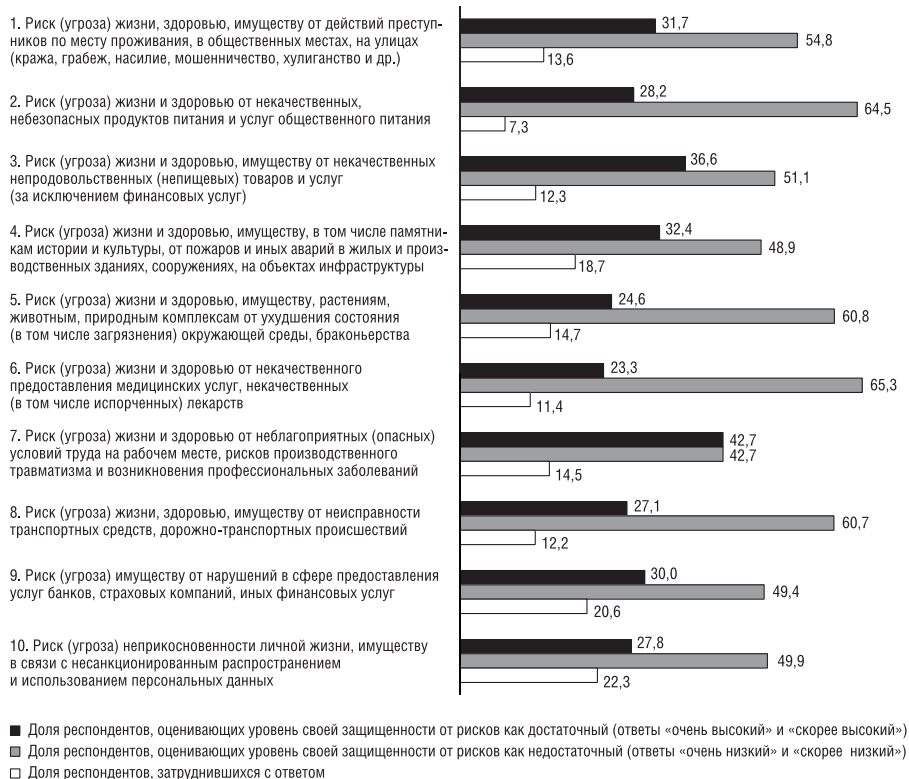
Важно подчеркнуть, что в исследовании рассматривается субъективная оценка гражданами уровня защищенности значимых для них (включая близких людей) охраняемых законом ценностей, основанная на их личностном восприятии сложившейся ситуации в различных областях.

На оценку гражданами защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от различных рисков (угроз) нанесения им вреда (ущерба) влияют разные факторы, среди которых, во-первых, социальное положение респондентов, во-вторых, опыт столкновений граждан с необходимостью защиты от различных рисков (угроз), в-третьих, опыт их взаимодействия с органами власти по обеспечению защиты от различных рисков (угроз), в том числе результат этого взаимодействия (предотвращение (устранение) выявленных нарушений, возмещение ущерба либо отсутствие каких-либо изменений).

Полученные результаты показывают, что респонденты невысоко оценивают защищенность значимых для них (и их близких людей) охраняемых законом ценностей по всем представленным видам рисков (угроз) нанесения им вреда (ущерба) (рис. 1). Преобладают ответы, свидетельствующие о низкой защищенности. Только от 23,3 до 42,7% опрошенных, в зависимости от вида риска, указали достаточный уровень защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей (ответы «очень высокий» и «скорее высокий»).

В среднем уровень защищенности по всем представленным видам рисков составляет только 30,0%, что свидетельствует о его недостаточности для обеспечения защищенности граждан от основных рисков (угроз).

Наиболее проблемная ситуация, с точки зрения граждан, складывается в отношении рисков (угроз) их жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в том числе испорченных) лекарств, а также риска (угрозы) жизни и здоровью, имуществу, растениям, животным, природным комплексам от ухудшения состояния (в том числе загрязнения) окружающей среды, браконьерства. Только 23,3 и 24,6% респондентов соответственно считают уровень своей защищенности от данных рисков достаточным. По остальным рискам уровень защищенности не намного выше.



Источник: составлено авторами по результатам социологического исследования, проведенного в апреле 2018 года.

Рис. 1. Уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей (жизни и здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов) от основных видов рисков (угроз) (%)

Результаты опроса показывают, что значимым фактором, оказывающим влияние на оценку гражданами уровня своей защищенности от различных видов рисков (угроз), является их опыт столкновений с различными нарушениями, проблемами, вызывающими потребность в защите значимых для них охраняемых законом ценностей от каких-либо угроз. Вполне логично, что если респонденты уже имели такой опыт, они хуже оценивают свою текущую защищенность от негативных явлений, чем те граждане, которые не сталкивались с нарушениями своих прав и интересов. В среднем уровень защищенности среди тех, кто сталкивался с необходимостью защиты значимых для них охраняемых законом ценностей от различных рисков (угроз), составляет 18,4%.

По данным исследования, оценки уровня защищенности граждан от различных видов рисков (угроз) изменяются также в зависимости от результата обращения граждан в контрольно-надзорные органы для обеспечения защиты — устранения нарушений и/или возмещения ущерба. Так, например, отмеченную

зависимость демонстрирует риск жизни, здоровью, имуществу от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах. Если в случае отсутствия положительного результата обращения в КНО с жалобами средняя оценка уровня защищенности по данному риску снижается в два раза — с 31,7 до 15,9%, то при условии полного предотвращения (устранения) выявленных нарушений защищенность, напротив, возрастает до 35,8%. Предотвращение (устранение) нарушений, по мнению граждан, приносит определенные гарантии того, что благодаря деятельности правоохранительных органов они могут получить защиту, и, соответственно, оценки их защищенности повышаются. Следовательно, положительный результат обращения в КНО во многом способствует формированию высоких оценок граждан относительно их защищенности от данного вида риска.

В целом можно проследить изменения в оценках уровня защищенности от основных рисков (угроз) в зависимости от различных обстоятельств, сопоставляя средние значения уровня защищенности среди различных групп граждан (см. табл.).

Как видно из приведенных данных, средний уровень оценки защищенности по общей выборочной совокупности снижается при условии наличия у граждан опыта столкновений с необходимостью защиты от данных рисков (угроз), а также в случае причинения вреда (ущерба). Наибольшее повышение оценки уровня защищенности от основных рисков (угроз) наблюдается в случае возмещения ущерба гражданам в результате их обращения в КНО. Последнее обстоятельство повышает уровень защищенности до 34,1%.

Т а б л и ц а

Уровень защищенности от основных видов рисков (угроз) среди различных групп граждан

Уровень защищенности от основных видов рисков (угроз)	Доля респондентов, оценивающих уровень своей защищенности от рисков (угроз) как достаточный (%)
в среднем по общей выборке	30,0
среди тех, кто не сталкивался с необходимостью защиты от данных рисков	32,7
среди тех, кто сталкивался с необходимостью защиты от данных рисков	18,4
среди тех, кто получил вред (ущерб)	17,9
среди граждан, по результатам обращения которых в КНО выявленные нарушения не предотвращены (не устранены)	16,0
среди граждан, по результатам обращения которых в КНО выявленные нарушения полностью предотвращены (устранены)	24,0
среди граждан, по результатам обращения которых в КНО ущерб был возмещен	34,1

Результаты проведенного анализа показали также, что уровень защищенности граждан от различных рисков (угроз), по мнению

опрошенных, в первую очередь зависит от их личных действий, знаний, умений. Так, их компетенция в сфере правовой и финансовой грамотности, умения применять эти знания, умения выбирать качественную продукцию, владение навыками самообороны могут способствовать защищенности их (и их близких людей) жизни, здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов. Доля таких ответов в среднем по общей выборочной совокупности составила 73,1%. Немаловажным фактом является отмеченная респондентами значимость государственных органов контроля (надзора). Об этом сообщила половина опрошенных (50,8%). Около половины респондентов (48,0%) считают, что их защищенность зависит от добросовестности производителей товаров и услуг, а также поставщиков и продавцов, которые должны следить за качеством и безопасностью продукции.

Весьма важным для граждан фактором, влияющим на их защищенность, является действующее законодательство, включающее различные стандарты качества продукции, правовые акты, обеспечивающие безопасность граждан в разных областях жизнедеятельности, а также предусматривающие ответственность лиц, нарушающих нормы права, — 43,5%.

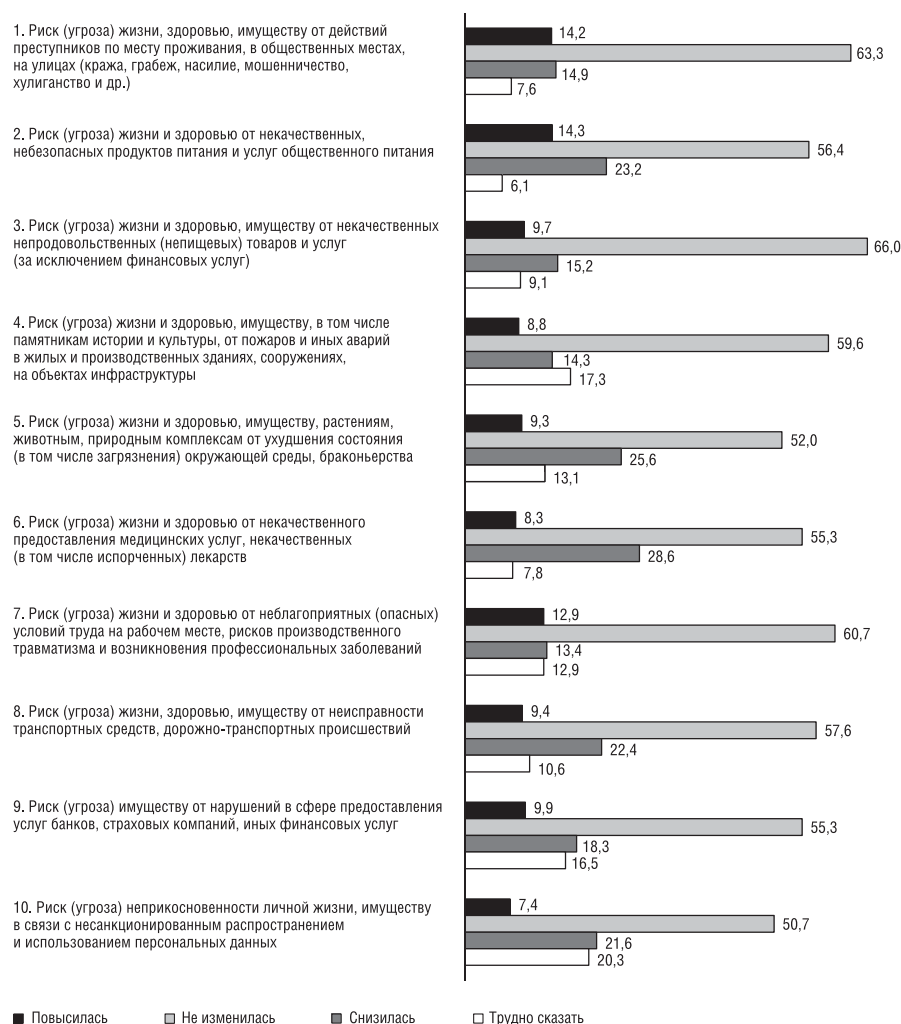
Обращает на себя внимание также тот факт, что в плане своей защищенности от рисков (угроз) граждане мало надеются на общественные организации, например профсоюзы, общество защиты прав потребителей. Только каждый седьмой респондент указал на то, что его защищенность зависит от таких организаций.

Оценивая изменения своей (и близких людей) защищенности от различных рисков (угроз) за последние два года, респонденты заявляют в основном о неизменности ситуации (рис. 2). В этом уверены больше половины опрошенных (50–66% в зависимости от вида риска).

Сопоставление положительных и отрицательных оценок позволяет говорить о том, что вектор развития ситуации, по мнению граждан, направлен на снижение уровня защищенности практически по всем видам риска. За 2016–2017 годы особенно это касается риска (угрозы) жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в том числе испорченных) лекарств.

4. Опыт взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами

Как правило, граждане обращаются в органы государственного контроля (надзора) относительно редко и только в случаях острой необходимости защиты своих прав или интересов, в том

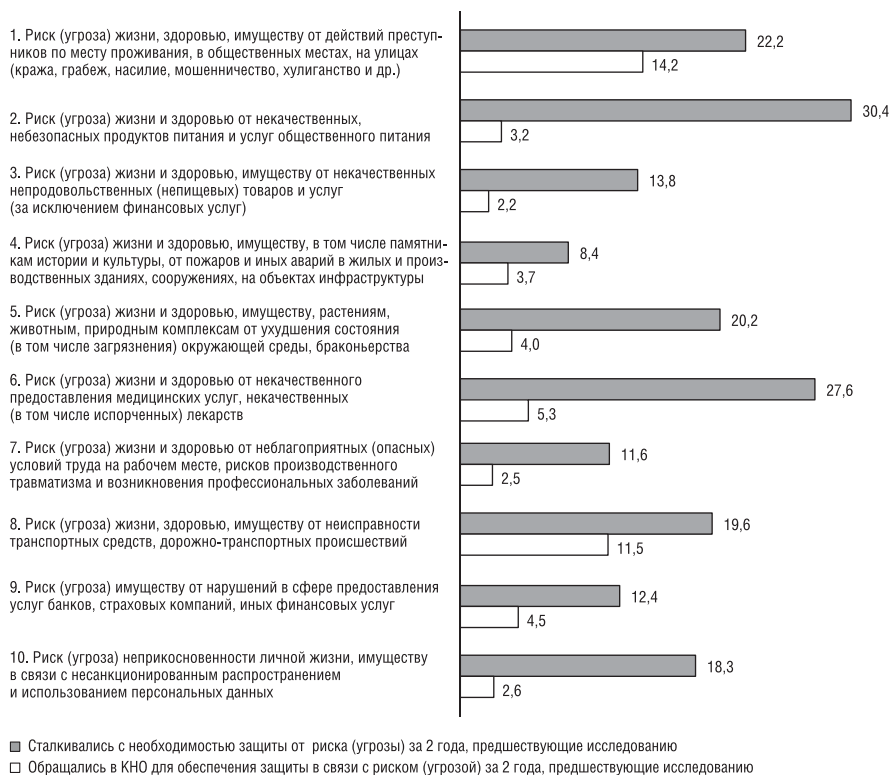


Источник: составлено авторами по результатам социологического исследования, проведенного в апреле 2018 года.

Рис. 2. Оценка гражданами изменения своей (и близких людей) защищенности от основных рисков (угроз) за два года, предшествующих исследованию (% от общего числа респондентов)

числе жизни и здоровья. Результаты проведенного общероссийского опроса показали, что в целом три четверти граждан от 18 лет и старше в течение предшествующих опросу двух лет²¹ имели опыт столкновений с необходимостью защиты значимых для них и близких людей охраняемых законом ценностей — в частности, жизни или здоровья граждан, их имущества, персональной информации, иных интересов, в том числе связанных с охраной

²¹ Опрос проводился в апреле 2018 года.



Источник: составлено авторами по результатам социологического исследования, проведенного в апреле 2018 года.

Рис. 3. Опыт столкновений граждан (и их близких людей) с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз) и обращений граждан в КНО для обеспечения защиты за два года, предшествующих исследованию (% от общего числа респондентов)

окружающей среды или памятников истории и культуры, — от того или иного риска (угрозы). Из них около половины обращались в КНО за защитой.

Результаты, полученные в ходе опроса, показали, что респонденты с различной частотой сталкиваются с тем или иным видом риска (угрозы) в процессе своей жизнедеятельности. На рис. 3 приведены данные о личном опыте столкновений граждан или членов их семей с нарушениями в отношении охраняемых законом ценностей, а также об опыте обращений в государственные КНО для обеспечения защиты от различных видов рисков (угроз) за два года, предшествующих исследованию.

Большинство рисков (угроз), представленных на рис. 3, — восемь из десяти — связаны с возможным прямым воздействием на главную охраняемую законом ценность — жизнь и здоровье граждан. Тем не менее граждане в случае возникновения раз-

личных рисков или угроз для охраняемых законом ценностей не стремятся защищать свои права или интересы путем обращения в КНО. По данным опроса, три респондента из четырех считают, что их защищенность от различных видов рисков (угроз) зависит прежде всего от их личных действий и умений, правовых или финансовых знаний. На добросовестность производителей, поставщиков, продавцов продукции (товаров, работ, услуг) или на деятельность органов государственного контроля (надзора) надеется только каждый второй опрошенный.

В целом за предшествующие исследованию два года 38,7% респондентов обратились в КНО для обеспечения защиты жизни и здоровья, имущества, персональных данных, интересов или иных охраняемых законом ценностей. Причем, как показывают данные, во многом распределение обращений в КНО зависит от вида риска (угрозы) или факта причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. В случае когда нарушение сопровождалось причинением вреда или ущерба гражданам или их имуществу, пострадавшие значительно чаще обращались в органы власти за защитой.

Например, с риском (угрозой) жизни и здоровью от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания столкнулись 30,4% опрошенных, но в КНО (Роспотребнадзор, прокуратуру или иные органы) обратились в десять раз меньше — 3,2%. При этом факт причинения вреда (ущерба) для жизни и здоровья граждан, по оценкам респондентов, по данному риску фиксируется ниже, чем в среднем по всем рискам, в 70% случаях. При возникновении такого риска граждане могут и стремятся самостоятельно разрешить проблему, поскольку в большинстве случаев этот риск не требует вмешательства контролирующих органов, конечно, при условии отсутствия систематических нарушений или вреда здоровью.

Другой пример связан с риском (угрозой) жизни, здоровью, имуществу от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.). С этим риском (угрозой) столкнулись 22,2% респондентов, обратились в органы КНД (полицию, прокуратуру или иные органы) за защитой уже больше половины — 14,2%. Факт же причинения вреда жизни и здоровью граждан от этого риска составил 85,3%.

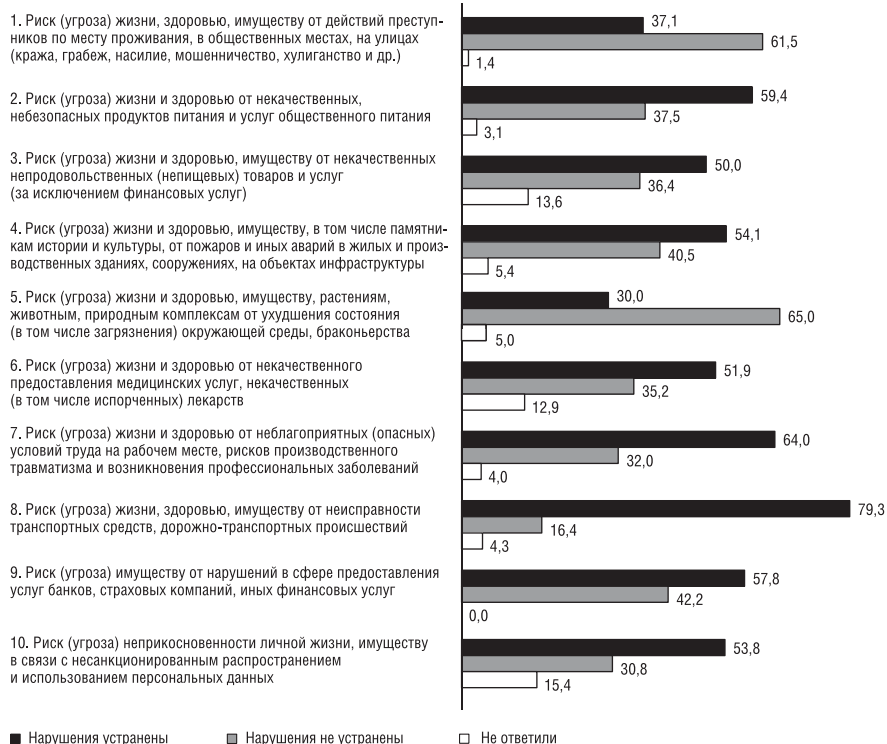
5. Результаты взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами

Результаты опроса продемонстрировали, что по большинству обращений граждан в органы власти, выполняющие функции

КНО, было принято положительное решение. Так, в целом каждый второй гражданин, который обратился в КНО за защитой от различных рисков (угроз), отметил факт полного устранения (предотвращения) выявленных нарушений, а для 41,2% заявителей ущерб от нарушений был возмещен.

Если рассматривать результативность КНО по конкретным видам рисков (угроз), за защитой от которых граждане и обращались в КНО, то результат обращений не вполне однозначен. По большинству приведенных рисков (угроз) доля устраненных (предотвращенных) нарушений при обращении граждан в КНО весьма существенна и значительно превышает количество нарушений, которые не удалось устранить (рис. 4).

Тем не менее следует отметить, что по риску (угрозе) жизни и здоровью, имуществу от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.)

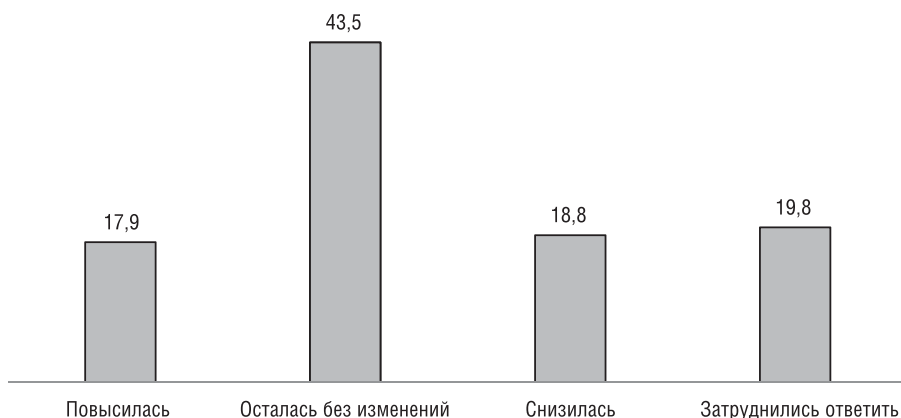


Источник: составлено авторами по результатам социологического исследования, проведенного в апреле 2018 года.

Рис. 4. Факт устранения выявленных нарушений при обращении граждан в КНО в связи с необходимостью защиты от основных рисков (угроз) за два года, предшествующих исследованию (% респондентов, которые обращались в КНО)

окружающей среды, браконьерства результативность деятельности КНО невелика. По этим рискам наблюдается отрицательный баланс по количеству устраненных/неустраненных нарушений.

Результаты опроса показали, что граждане, имевшие ранее опыт обращений в эти же КНО, не увидели принципиальных изменений в их деятельности (рис. 5).



Источник: составлено авторами по результатам социологического исследования, проведенного в апреле 2018 года.

Рис. 5. Распределение ответов на вопрос: «Если Вы имели опыт обращения в данный контрольно-надзорный орган ранее, как изменилась результативность его работы?»
(% респондентов, имевших опыт обращения в КНО)

Согласно полученным данным, 43,5% опрошенных с опытом обращений в органы власти, выполняющие функции КНО, заявили, что в их деятельности ничего не изменилось. Положительные и отрицательные оценки, характеризующие изменения в деятельности КНО, имеют равные значения. При этом по отдельным видам рисков (угроз) фиксируется снижение результативности КНО. Это относится, например, к оценке деятельности полиции по защите от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.).

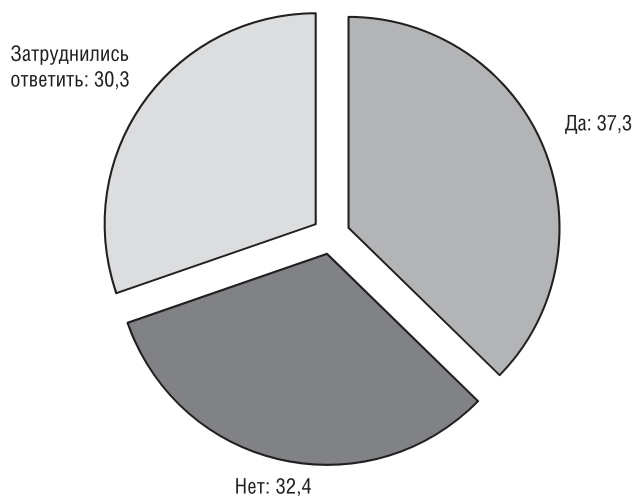
6. Оценка гражданами реформы контрольно-надзорной деятельности

В целом результаты исследования показывают, что граждане довольно плохо осведомлены о реализуемой реформе КНД. Так, только 9% однозначно заявили о своей информированности о проведении реформы; еще 20,3% что-то слышали о ней; доля граждан, узнавших о ней во время интервьюирования, превысила 65%.

О степени информированности граждан о реформе КНД свидетельствуют также данные об их представлениях о том, с какими целями проводится реформа, в чем ее суть. Результаты опроса показывают, что граждане, которые знают о реализации этой реформы, в основном представляют, на что она направлена. Больше половины респондентов, в разной степени осведомленных о проведении реформы КНД, — 56,4% — считают, что имеют представления о ее основных целях и смысле. Около трети — 32,1% — напротив, указывают на отсутствие таких представлений. При этом значимой является доля граждан, затруднившихся ответить на этот вопрос, — 11,5%.

Данные опроса показывают, что наличие опыта взаимодействия с КНО актуализирует для граждан вопросы контрольно-надзорной деятельности, в том числе ее реформирования. Так, среди граждан, обращавшихся в органы власти, исполняющие функции КНО, для обеспечения защиты (предотвращения и устранения нарушений, выявления и наказания виновных, возмещения вреда) за последние два года, доля осведомленных о проведении реформы КНД достигает 41,2%, что почти на 12 п.п. выше среднего значения по стране.

Неоднозначны оценки гражданами возможностей влияния реформы КНД на уровень защищенности охраняемых законом ценностей. Ответы респондентов, имеющих оптимистические ожидания (выбравшие варианты ответа «да» и «скорее да» при оценке



Источник: составлено авторами по результатам социологического исследования, проведенного в апреле 2018 года.

Рис. 6. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Позволит ли реформа контрольно-надзорной деятельности повысить уровень защищенности жизни и здоровья граждан, их имущества, информации, а также окружающей среды и памятников истории и культуры?» (%)

возможностей такого влияния), и граждан, относящихся к перспективам реформы скептически (выбравшие ответы «нет» и «скорее нет»), распределились практически в равных долях с незначительным преимуществом позитивно настроенных граждан (рис. 6).

Результаты опроса зафиксировали следующую тенденцию: с уменьшением уровня информированности граждан о реализации реформы КНД снижается уровень их позитивных ожиданий по ее влиянию на уровень защищенности охраняемых законом ценностей. Наиболее высоки ожидания граждан, которые не сталкивались с необходимостью защиты своей (и своих близких) жизни, здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов от каких-либо рисков (угроз) в течение двух лет, предшествующих исследованию. Доля ответов, свидетельствующих о позитивных ожиданиях от проведения реформы КНД, в этой группе граждан составила максимальное значение — 43,1%. Факт столкновения граждан с необходимостью защиты от каких-либо рисков (угроз), напротив, оказывает негативное влияние на восприятие гражданами реформы КНД. Уровень позитивных ожиданий в этом случае снижается до 35,5%.

7. Основные выводы исследования

Результаты социологического опроса позволяют сделать вывод о наличии запроса со стороны граждан на повышение их защищенности от рисков (угроз) значимым для них охраняемым законом ценностям. Граждане невысоко оценивают уровень защищенности своей жизни и здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов. Лишь 30% респондентов оценивают свою защищенность от таких рисков (угроз) как достаточную. Среди тех, кто непосредственно сталкивался с необходимостью защиты от этих рисков, таких только 18,4%.

Такая оценка гражданами, очевидно, свидетельствует и о недостаточной фактической, объективной защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей. Низкая оценка гражданами их защищенности свидетельствует о том, что риски (угрозы) причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям слишком велики, а усилия по их минимизации, предпринимаемые в рамках организации текущей КНД, а также меры по ее совершенствованию (реформированию) недостаточны и нерезультативны.

Если вернуться к аналогии с административными государственными услугами, эта оценка примерно соответствует уровню удовлетворенности граждан качеством предоставления этих услуг, выявленному в 2004 году, признанному неприемлемым и ставшему основанием для проведения административной реформы в этом направлении. Тогда только 14% граждан, обратившихся

в течение 2002–2003 годов в госорганы, смогли получить интересующую их госуслугу приемлемого качества²². Как известно, ориентация на повышение удовлетворенности получателей административных госуслуг стала стимулом для системных усилий по улучшению всех ключевых параметров качества предоставления этих государственных услуг (времени ожидания в очереди, срока и условий предоставления услуги, ее стоимости). Это позволило повысить долю получателей этих услуг, удовлетворенных качеством их предоставления, в среднем до 90%.

На наш взгляд, итоги соцопроса позволяют сделать вывод о том, что для повышения результативности контрольно-надзорной деятельности государства следует нацелить ее на улучшение оценки гражданами как ее конечными бенефициарами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей. Улучшение этой оценки может и должно стать конечной целью и результатом, критерием успешности всех контрольных-надзорных мероприятий и мер по совершенствованию КНД государства. Учет оценки результативности с позиции граждан должен стать обязательным условием для принятия ключевых управленческих решений по организации и реформированию контрольно-надзорной деятельности государства, направленной на защиту значимых для граждан охраняемых законом ценностей.

8. Предложения по учету позиции граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности государства

Результаты соцопроса прежде всего показывают целесообразность включения показателей, отражающих оценку гражданами как конечными бенефициарами КНД уровня их защищенности, в состав конечных показателей результативности контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, а также ее реформирования (совершенствования).

К таким показателям могут быть отнесены следующие:

- ключевой конечный показатель результативности КНД:
 - доля граждан, оценивших степень (уровень) защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от угроз (рисков) нанесения им вреда (ущерба) как достаточную;
- показатели результативности КНД, обеспечивающие формирование ключевого показателя:

²² См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2019 годах. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009).

- доля граждан, оценивших степень (уровень) защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от угроз (рисков) нанесения им вреда (ущерба) как достаточную, среди тех, кто сталкивался с необходимостью защиты от хотя бы одного вида рисков (угроз);
- доля граждан, сталкивавшихся за последние два года с необходимостью защиты от хотя бы одного вида угроз (рисков) нанесения вреда (ущерба) значимым для них охраняемым законом ценностям;
- доля граждан, получивших возмещение ущерба, нанесенного значимым для них охраняемым законом ценностям.

На улучшение этих показателей должна быть ориентирована текущая КНД, проводимые в ее рамках проверки и иные контрольно-надзорные мероприятия. С этой целью данные показатели прежде всего должны быть включены в действующую утвержденную Правительством РФ базовую модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

На последовательное улучшение этих показателей должны быть в конечном счете сориентированы и все меры по совершенствованию (реформированию) КНД государства.

Полученные в ходе социологического опроса 2018 года данные могут рассматриваться как стартовые для установления целевых значений этих показателей и их динамики, а значит, и для оценки результативности усилий по совершенствованию КНД государства. К таким стартовым данным по результатам опроса 2018 года могут быть отнесены прежде всего:

- 30,0% — для показателя «доля граждан, оценивших степень (уровень) защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от угроз (рисков) нанесения им вреда (ущерба) как достаточную»;
- 18,4% — для показателя «доля граждан, оценивших степень (уровень) защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от угроз (рисков) нанесения им вреда (ущерба) как достаточную, среди тех, кто сталкивался с необходимостью защиты от хотя бы одного вида рисков (угроз)»;
- 76,3% — для показателя «доля граждан, сталкивавшихся за последние два года с необходимостью защиты от хотя бы одного вида угроз (рисков) нанесения вреда (ущерба) значимым для них охраняемым законом ценностям»;
- 41,2% — для показателя «доля граждан, получивших возмещение ущерба, нанесенного значимым для них охраняемым законом ценностям».

С учетом результатов социологического опроса можно рекомендовать установить следующие целевые значения указанных показателей результативности КНД государства и требования к их динамике за период реформирования:

- для показателя «доля граждан, оценивших степень (уровень) защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от угроз (рисков) нанесения им вреда (ущерба) как достаточную», целевое значение — 60%, увеличение по каждой группе риска не менее чем на 20 п.п.;
- для показателя «доля граждан, оценивших степень (уровень) защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от угроз (рисков) нанесения им вреда (ущерба) как достаточную, среди тех, кто сталкивался с необходимостью защиты от хотя бы одной группы рисков (угроз)», целевое значение — 48%, увеличение по каждой группе риска не менее чем на 20 п.п.;
- для показателя «доля граждан, сталкивавшихся за последние два года с необходимостью защиты от хотя бы одной группы угроз (рисков) нанесения вреда (ущерба) значимым для них охраняемым законом ценностям», целевое значение — 56,3%, снижение по каждой группе риска не менее чем на 15 п.п.;
- для показателя «доля граждан, получивших возмещение ущерба, нанесенного значимым для них охраняемым законом ценностям», целевое значение — 56,2%, увеличение по каждой группе риска не менее чем на 10 п.п.

Признание (установление в качестве официальных) указанных показателей результативности КНД и ее улучшения (как в формате совершенствования, так и в формате реформирования), а также установление предложенных выше целевых значений потребует дополнительной коррекции действующих показателей результативности КНД, в том числе установления более высоких планок для их целевых значений.

Под предлагаемые показатели результативности КНД и их целевые значения необходимо скорректировать состав и содержание запланированных ранее мер по совершенствованию (реформированию) КНД государства.

Литература

1. Добролюбова Е. И. Международный опыт оценки результативности и эффективности государственного контроля в сфере охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 96–110.
2. Добролюбова Е. И., Зыбуновская Н. В., Покида А. Н., Южаков В. Н. Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 7–25.

3. Жигун Л. А., Рязанцева М. В. Готовность системы мотивации государственных служащих к эффективному контракту // Научное обозрение. 2017. № 21. С. 132–137.
4. Мау В. А., Южаков В. Н., Покида А. Н., Добролюбова Е. И. Оценка результативности реформирования административных публичных услуг // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / Под науч. ред. В. А. Мау и С. Е. Нарышкина. М.: Дело, 2016. С. 79–111.
5. Южаков В., Бойков В., Добролюбова Е., Покида А., Зыбуновская Н. На пути к сервисному государству: удовлетворенность получателей государственных услуг // Экономическая политика. 2014. № 3. С. 116–142.
6. Юрковский А., Кузьмин И. Отечественная система права и законодательства: взгляд сотрудников прокуратуры // Государственная служба. 2016. № 3(101). С. 11–14.
7. Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys. P.: OECD Publishing, 2012.

Ekonomicheskaya Politika, 2019, vol. 14, no. 1, pp. 92–115

Vladimir N. YUZHAKOV, Dr. Sci. (Philos.), Professor. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Elena I. DOBROLYUBOVA, Cand. Sci. (Econ.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Andrei N. POKIDA, Cand. Sci. (Soc.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: pokida@ranepa.ru

Natalia V. ZYBUNOVSKAYA. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: nzyb@ranepa.ru

Effectiveness of Public Inspection and Enforcement Activity for Final Beneficiaries

Abstract

Significant efforts aimed at improving state inspection and enforcement activities are underway in Russia. The final beneficiaries of such public functions are usually citizens, as inspection and enforcement affect public health, the safety of property as well as other public values such as environment or cultural heritage. However, to date there have been no methodic approaches to evaluating performance of inspection and enforcement activities from a citizen perspective. The article presents the results of a sociological survey conducted based on the authors' methodology, which aims at collecting citizen perceptions on effectiveness of inspection and enforcement activities and the reform in this area. The survey sample accounted for 1,010 adult respondents in 28 Russian regions. The study assumes that every citizen is a potential client of inspection and enforcement bodies, whether they

have had any interaction with such bodies or not. Therefore, the survey aims at collecting public perceptions of public values safety (such as life, health, property and assets, and other interests) from various risks. The study also demonstrates how personal experience in protecting public values influences the perceptions about safety. The survey shows that only 30 percent of respondents evaluate their safety from risks (threats) as very good or rather good; the safety level among respondents who have experience in taking measures to protect such values is only 18.4 percent. Overall, the sociological survey suggests the possibility and the need to include the indicators reflecting the perspective of citizens as the final beneficiaries of inspections and enforcement activities in the list of indicators for inspection reform evaluation.

Keywords: state control, inspection and enforcement, public values, public safety, risks (threats).

JEL: H11.

References

1. Dobrolyubova E. I. Mezhdunarodnyy opyt otsenki rezul'tativnosti i effektivnosti gosudarstvennogo kontrolya v sfere okhrany truda i obespecheniya bezopasnosti na rabochem meste [International Experience in Evaluating Effectiveness of Public Control in Occupational Safety]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2016, no. 2, pp. 96-110.
2. Dobrolyubova E. I., Zybunovskaya N. V., Pokida A. N., Yuzhakov V. N. Otsenka vliyaniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) na deyatel'nost' hozyaystvuyushchikh sub'ektov [Evaluating Impact of Enforcement and Inspections on Business Activity]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2017, no. 2, pp. 7-25.
3. Zhigun L. A., Ryazantseva M. V. Gotovnost' sistemy motivatsii gosudarstvennykh sluzhashchikh k effektivnomu kontraktu [Readiness of System of Motivation for Civil Officers to the Effective Contract]. *Nauchnoe obozrenie [Scientific Review]*, 2017, no. 21, pp. 132-137.
4. Mau V. A., Yuzhakov V. N., Pokida A. N., Dobrolyubova E. I. Otsenka rezul'tativnosti reformirovaniya administrativnykh publichnykh uslug [Administrative Public Services: Evaluating the Reform Results]. In: V. A. Mau, S. E. Naryshkin (eds.). *Gosudarstvennoe upravlenie: v poiskakh rezul'tativnosti: sb. nauch. statey [Public Administration: Searching for Effectiveness. Collection of Scientific Articles]*. Moscow, Delo, 2016, pp. 79-111.
5. Yuzhakov V., Boikov V., Dobrolyubova E., Pokida A., Zybunovskaya N. Na puti k servisnomu gosudarstvu: udovletvorennost' poluchateley gosudarstvennykh uslug [On the Way to Service-Oriented State: Satisfaction of Public Services Recipients]. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 2014, no. 3, pp. 116-142.
6. Iurkovskii A., Kuzmin I. Otechestvennaya sistema prava i zakonodatel'stva: vzglyad sotrudnikov prokuratury [The Domestic System of Law and Legislation: Prosecutors' View]. *Gosudarstvennaya sluzhba [Public Administration]*, 2016, no. 3 (101), pp. 11-14.
7. *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*. P., OECD Publishing, 2012.