

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н.,
Зыбуновская Н.В., Александров О.В.,
Масленникова Е.В.**

**Оценка результативности и эффективности контрольно-
надзорной деятельности глазами граждан и подходы к
проведению функционального анализа контрольно-
надзорной деятельности**

Москва 2019

Аннотация. В работе представлены разработанные на основе анализа зарубежного и российского опыта методические подходы к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как ее основных бенефициаров, результаты репрезентативного социологического опроса, проведенного с целью оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора) глазами граждан в 2018 году, а также методология проведения функционального анализа контрольно-надзорной деятельности и результаты ее апробации.

Исходя из проведенного опроса сформулированы рекомендации, которые могут быть использованы при дальнейшем реформировании контрольно-надзорной деятельности в России.

Южаков В.Н., директор научно-исследовательского Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Добролюбова Е.И., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Покида А.Н., директор научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга Школа публичной политики и управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Зыбуновская Н.В., научный сотрудник научно-исследовательского центра социально-политического мониторинга Школа публичной политики и управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Александров О.В., старший научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Масленникова Е.В. ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018 год

СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ.....	3
ВВЕДЕНИЕ	5
1 Анализ зарубежного и российского опыта учета позиции граждан при оценке контрольно-надзорной деятельности.....	7
1.1 Зарубежный опыт учета позиции граждан при оценке контрольно-надзорной деятельности	7
1.2 Российский опыт учета позиции граждан при оценке государственного контроля (надзора)	11
2 Методические подходы к проведению социологических опросов граждан по оценке контрольно-надзорной деятельности	14
3 Результаты апробации методических подходов к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан	21
3.1 Оценка уровня защищенности граждан от рисков (угроз) охраняемым законом ценностям	22
3.2 Опыт взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами	28
3.3 Результаты взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами	30
3.4 Оценка гражданами реформы контрольно-надзорной деятельности	33
4 Методические подходы к проведению функционального анализа контрольно-надзорной деятельности с учетом российского и международного опыта	36
4.1 Результаты обзора и анализа международного опыта в сфере проведения «регуляторных гильотин» и замещения контрольно-надзорной деятельности иными, в том числе негосударственными, институтами защиты охраняемых законом ценностей	38
4.2 Результаты обзора и анализа российского опыта проведения и исследования возможностей функционального анализа и замещения государственных функций негосударственными институтами в сфере государственного управления, в том числе в отношении КНД.....	42
4.3 Методология функционального анализа КНД и сокращения (отмены) по его итогам всех видов государственного и муниципального контроля (надзора), осуществление которых не влияет на уровень риска для охраняемых законом ценностей, не направлено на снижения конкретных рисков причинения вреда охраняемых законом ценностей и/или может обеспечиваться негосударственными институтами (далее – методология функционального анализа КНД)	43

4.4 Алгоритм и результаты апробации методологии функционального анализа КНД	52
4.5 Предварительные (прогнозные) предложения по итогам апробации методологии функционального анализа по формированию системы органов власти, занимающихся контрольно-надзорной деятельности по принципу «один риск – одно разрешение/один контроль».....	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	57
ЛИТЕРАТУРА	60

ВВЕДЕНИЕ

В современном мире, предполагающем все более активное участие граждан и предприятий в выработке, мониторинге и оценке реализации государственной политики, необходимо создание действенных систем учета позиций всех бенефициаров (выгодополучателей) на этапе правоприменительной практики, в том числе, при оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Учет мнения всех бенефициаров, в том числе граждан, значим и потому, что, как правило, позиция граждан по отношению к реформе контрольно-надзорной деятельности менее организована и очевидна, а зачастую – противоположна позиции бизнеса, традиционно являющегося более организованным стейкхолдером реформирования государственного контроля (надзора), способным эффективно защищать свои интересы.

Поскольку оценка гражданами тех или иных общественных благ и ценностей зависит от многих параметров [1], она не может быть измерена исключительно статистическими методами и требует применения более широкого круга методов, в том числе, социологических.

В составе показателей реализации приоритетной программы «Реформирование контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации»¹ предусмотрены показатели, отражающие интересы различных заинтересованных сторон и рассчитываемые с использованием социологических методов. Так, для оценки показателя «уровень административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность» проводятся социологические исследования бизнеса. При оценке показателя «индекс качества администрирования контрольно-надзорных функций» проводятся социологические опросы среди государственных служащих в органах государственного контроля (надзора). В «Базовой модели определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»² предусмотрена возможность установления «показателей, характеризующих восприятие обществом контрольно-надзорной деятельности в подконтрольной сфере», однако данный показатель отнесен к индикативным, требования по его формированию, в т.ч. по расчету показателя на основе независимых исследований не установлены. Де-факто, интересы граждан в отношении контрольно-надзорной деятельности, связанные со снижением рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, оцениваются только на основе статистических показателей, большинство из которых формируется органами власти, чья

¹ Электронный ресурс: <http://xn----8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/> (дата доступа 08.10.2018).

² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р (ред. от 27.04.2018) .

деятельность подлежит оценке. При таком подходе сохраняются риски манипулирования данными и искажения отчетности в ведомственных интересах [2].

Цель работы связана с выработкой и апробацией методических подходов к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров, а также с выработкой и апробацией подходов к проведению функционального анализа контрольно-надзорной деятельности.

Для достижения этой цели проанализирован зарубежный и имеющийся российский опыт проведения социологических исследований для выявления позиции граждан в отношении реформы государственного контроля (надзора). С учетом анализа зарубежной и российской практики обоснованы основные методические подходы к проведению репрезентативного социологического исследования по оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров. Приведены основные результаты апробации данного методического подхода на основе проведения репрезентативного социологического исследования.

Кроме того, проанализирован российский международный опыт проведения функционального анализа контрольно-надзорной деятельности, регуляторных реформ, разработана и апробирована новая методология проведения функционального анализа контрольно-надзорной деятельности и по ее результатам подготовлены предложения по передаче части функций по осуществлению контроля и надзора негосударственным институтам, а также по оптимизации структуры и состава контрольно-надзорных органов.

1 Анализ зарубежного и российского опыта учета позиции граждан при оценке контрольно-надзорной деятельности

1.1 Зарубежный опыт учета позиции граждан при оценке контрольно-надзорной деятельности

В последнее десятилетие в зарубежных странах практика проведения социологических опросов для оценки регуляторных реформ, в том числе реформы контрольно-надзорной деятельности становится все более распространенной. О значимости данного направления свидетельствует тот факт, что в 2012 г. ОЭСР разработала практическое руководство по проведению социологических опросов, направленных на оценку качества регулирования [3], которое может использоваться и для оценки реформы контрольно-надзорной деятельности. В рамках таких опросов выявляется оценка выгодополучателями (гражданами, бизнесом) успешности проводимых преобразований, определяются наиболее проблемные вопросы в рассматриваемых сферах регулирования, выясняется степень информированности граждан и бизнеса о целях и задачах реформ, а также заинтересованность бенефициаров в запланированных или реализуемых изменениях.

Выборка социологических опросов чаще всего включает представителей бизнеса (в том числе представителей субъектов малого и среднего предпринимательства), однако в случаях, когда регулирование направлено на действия физических лиц, социологические опросы проводятся и среди населения [4]. Примечательно, что и в сфере контрольно-надзорной деятельности адресаты регулирования рассматриваются в зарубежной практике как клиенты органов государственной власти [5]. В этом смысле социологические опросы, направленные на оценку деятельности контрольно-надзорных органов, с методической точки зрения часто мало отличаются от опросов, посвященных вопросам качества предоставления государственных услуг.

Примером проведения социологического опроса среди населения является опрос Службы по совершенствованию регулирования Великобритании, посвященный оценке восприятия регулирования в некоторых сферах со стороны граждан. Предметом опроса были сферы, представляющие непосредственный интерес для граждан: обеспечение безопасности на рабочем месте и профилактика профессиональных заболеваний, экологические стандарты, регулирование, связанное с безопасностью продуктов питания и регулирование по ограничению курения табака. В состав выборки было включено 1000 граждан; опрос проводился методом формализованного интервьюирования. В качестве метода исследования использовалось интервьюирование граждан на основе репрезентативной выборки. По каждой сфере регулирования граждане проводили оценку

влияния используемых мер регулирования для решения проблем, на которые направлены данные меры, а также соотношение выгод от мер регулирования и связанных с ним затрат (усилий) с позиции опрашиваемых домохозяйств [6]. Социологические опросы граждан, направленные на оценку регуляторных реформ, проводились также в Корее, Франции и Бельгии.

В некоторых странах социологические опросы граждан включались в качестве одного из компонентов комплексных исследований, направленных на оценку результативности государственного регулирования и (или) контрольно-надзорной деятельности в определенной сфере. Так, в Дании было проведено социологическое исследование, направленное на оценку риска заражения мяса птицы гражданами (потребителями), фермерами и ветеринарами. В состав выборки были включены 2259 граждан (потребителей), 100 представителей производителей и 41 ветеринар. Исследование показало, что оценка рисков потребителями и производителями существенно различается, что может свидетельствовать о недостаточном внимании к рискам со стороны производителей [7]. Во Франции в рамках оценки качества государственного регулирования раз в два года проводится социологическое исследование «Упрощаем вместе», направленное на оценку информированности и поддержки основных мер административной и бюджетной реформы. В состав выборки включаются как представители бизнеса, так и граждане; объем выборки составляет 3000 респондентов [3].

Опросы граждан, направленные на оценку результативности контрольно-надзорной деятельности (либо отдельных направлений такой деятельности, имеющих особенное значение для граждан) могут проводиться и в составе социологических опросов, нацеленных на оценку качества государственных услуг. Например, компания МакКинзи в составе исследования, посвященного оценке удовлетворенности граждан качеством государственных услуг в 15 американских штатах, также включила в состав оценки отдельные сферы, где государство предоставляет не услуги, а общественные блага, путем осуществления контрольно-надзорных функций (сферы общественной безопасности и экологической безопасности) и разрешительных функций (лицензирование профессиональной деятельности). Отдельно в данном исследовании оценивалась такая категория как «регулирование бизнеса» [8].

Социологические исследования широко используются для учета позиции граждан в сфере общественной безопасности; такого рода исследования проводятся в Канаде, США (на уровне штатов), Хорватии, Сальвадоре, других странах. При этом используемые социологические методы различны: используются как анкетирование, так и интервьюирование, в т.ч. дистанционное и очное.

Так, в Канаде в г. Барнаби в 2009 г. проводилось социологическое исследование восприятия гражданами уровня собственной безопасности, опыта обращения в полицию и результативности взаимодействия с органами полиции. Исследование проводилось методом письменного анкетирования. В рамках опроса было обработано 248 анкет или 21,5% от общего числа разосланных анкет – 1200. Исследование показало улучшение восприятия безопасности гражданами за последние 5 лет и в целом высокий уровень безопасности. В то же время по отдельным аспектам (например, достаточность присутствия полиции на улицах города) оценки оказались существенно ниже. Выявлена зависимость оценок безопасности от того, были ли респонденты жертвами преступлений в прошлом [9].

В США чаще используются методы устного интервьюирования респондентов в общественных местах. В частности, подобные исследования проводились в Индиане [10] и в округе Колумбия [11]. В первом случае было опрошено 6400 домохозяйств; во втором – 909 респондентов. Итоги исследований позволили выявить восприятие гражданами уровня своей защищенности. Так, по итогам проведенного в 2015 г. опроса в округе Колумбия выявлено, что большинство респондентов чувствовали себя в безопасности как дома, так и в общественных местах, в т.ч. в ночное время; при этом более 20% респондентов за последний год становились свидетелями преступлений. Для снижения уровня преступности большинство респондентов считало необходимым увеличить численность полицейских.

Если в США подобные исследования проводятся на уровне штатов, а в некоторых случаях на муниципальном уровне, в Сальвадоре было проведено Национальное исследование восприятия безопасности и доверия к государственным институтам (2013 г.). Для проведения исследования использовалась многоступенчатая квотная выборка (2400 респондентов, погрешность 1,99%). Целью опроса была оценка гражданами уровня общественной безопасности и доверия к государственным институтам (получение базовых данных для дальнейшей оценки реализации реформ), в т. ч. оценка безопасности на транспорте. Примечательно, что по итогам исследования был рассчитан показатель, отражающий уровень удовлетворенности деятельностью государственных институтов, призванных обеспечивать безопасность (полиции, судов и т.д.) [12].

Еще один пример учета позиции граждан при оценке контрольно-надзорной деятельности – Национальное исследование общественного мнения по вопросам безопасности в Республике Хорватия, 2009 г. [13]. Одной из задач исследования была оценка уровня защищенности граждан от преступности и уровня страха перед преступностью как субъективных показателей личной и общественной безопасности. В

рамках исследования использованы различные методы сбора информации. Общая выборка составила 4500 респондентов, в т.ч. 2000 – телефонные интервью, 2500 – личные интервью.

Анализ зарубежной практики проведения социологических исследований граждан для целей оценки качества государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности позволяет определить ряд факторов, влияющих на результаты подобных исследований [3].

Во-первых, процесс адаптации к новым мерам регулирования может влиять на оценку их приемлемости больше, чем фактические затраты бизнеса и граждан, связанные с реализацией новых требований. В этом отношении негативное восприятие новых (дополнительных, измененных) требований, в том числе связанных с предоставлением отчетности, может быть более значимым, чем восприятие выгод от вводимого регулирования с точки зрения минимизации рисков причинения вреда [14].

Во-вторых, качество государственных услуг, связанных с реализацией мер государственного регулирования, в том числе профессионализм и вежливость персонала, задействованного в непосредственном взаимодействии с гражданами, влияет на общее восприятие мер регулирования и контрольно-надзорной деятельности. Иными словами, на оценку результативности деятельности государственных органов в сфере контроля (надзора) может влиять оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

В-третьих, сложный язык, используемый при подготовке нормативных правовых актов, может негативно влиять на восприятие мер регулирования гражданами. В целом, уровень информированности о контрольно-надзорной деятельности и ее результатах, о целях и задачах реформы государственного контроля (надзора) может влиять на восприятие граждан. В целом, эксперты ОЭСР отмечают, что, как правило, информированность о менее эффективных мерах регулирования (проблемных сферах) среди граждан и бизнеса выше, тогда как эффективные меры регулирования «воспринимаются как должное», что также может влиять на общее восприятие и оценку гражданами мер регулирования и их реформирования [3].

В-четвертых, публикации в СМИ могут влиять на восприятие гражданами мер государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности, причем в отсутствие личного опыта реализации тех или иных мер влияние СМИ на мнение респондентов выше [6].

Перечисленные выше факторы не являются основанием отказа от использования социологических методов при оценке государственного контроля (надзора): в отсутствие данных о позиции граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной

деятельности реформа в данной сфере может привести к ухудшению, а не улучшению сложившегося положения. Однако наличие широкого круга факторов, влияющих на восприятие респондентами результативности контрольно-надзорной деятельности, требует использования для принятия решений и иных источников данных [15], например, результатов фокус-групп [4], статистических данных и т.д.

В этом отношении представляет интерес пример проведения комплексных оценок территорий (Comprehensive area assessments) в Великобритании. В рамках данной практики была предпринята попытка оценки результативности местных органов власти, организаций здравоохранения, полиции и пожарной службы. Для проведения оценки был организован сбор данных, включая опросы служащих муниципальных органов, организаций и инспекций, опросы жителей, а также проведение фокус-групп и частично структурированных интервью для формирования 12 кейсов. В результате исследования было выявлено, что проведение комплексных оценок территорий стимулировало развитие партнерства между органами управления, однако полученные оценки были недостаточны для сопоставления результативности деятельности конкретных служащих. Хотя первоначально предполагалось, что инструмент комплексных оценок территорий будет использован для развития подотчетности органов власти, фактически данная практика не вызвала интереса граждан и СМИ.

На основе данного примера можно сделать вывод, что, хотя совместная (комплексная) оценка результативности взаимодействия органов власти на местах выглядит привлекательной, на практике сложно обеспечить требуемый уровень взаимодействия, в том числе, в связи с различиями подходов к бюджетированию и планированию деятельности на национальном уровне. Кроме того, для проведения оценки результативности контрольно-надзорных органов необходима организация сбора дополнительных эмпирических данных [16].

1.2 Российский опыт учета позиции граждан при оценке государственного контроля (надзора)

В российской практике, как и за рубежом, для оценки деятельности государственного контроля (надзора) значительно чаще используются опросы представителей бизнеса. К таким опросам можно, в частности, отнести исследование «Оценка уровня административной нагрузки на бизнес», проведенное Аналитическим центром при Правительстве РФ в 2017 г. в рамках мониторинга реализации приоритетного проекта по реформе контрольно-надзорной деятельности [17]; исследование Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей «Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и

малых компаний об административной среде в Российской Федерации» [18], социологические опросы, проведенные в рамках мониторинга реализации федерального закона № 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [19–20].

Проведенная в 2017 г. РАНХиГС оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (на примере наиболее массовых видов государственного контроля (надзора) также основывалась на результатах социологического исследования, респондентами которого были представители хозяйствующих субъектов [21]. При этом косвенно выявлялось и влияние контрольно-надзорной деятельности на защиту интересов граждан как конечных благополучателей государственного контроля (надзора): через оценку представителями бизнеса наличия (отсутствия) влияния контрольно-надзорной деятельности в целом и отдельных проверок на безопасность и качество производимой продукции, а также на безопасность производственных процессов.

Однако есть и отдельные примеры опросов граждан как бенефициаров государственного контроля (надзора), в т.ч. на региональном уровне.

В рамках Всероссийского исследования правовой грамотности, проведенного Аналитическим центром НАФИ, 2017 г., рассматривались, в том числе, такие вопросы как распространенность нарушений прав россиян в повседневной жизни, действия граждан, связанные с защитой своих прав [22]. В рамках исследования было опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 регионах России; статистическая погрешность составила 3,4%. Результаты исследования показали, что за последние перед проведением опроса полгода около трети россиян столкнулись с нарушениями своих прав, при этом лишь каждый пятый респондент, столкнувшийся с нарушением своих прав, обращался куда-либо. В рамках исследования граждане рассматривались как потребители, а нарушения группировались по видам услуг (например, медицинские, образовательные услуги, услуги ЖКХ и т.д.).

В целях общественной оценки качества и эффективности осуществления Рострудом своей деятельности в 2015 и 2016 гг. также проводились социологические исследования. Опрашивалось несколько референтных групп: работники, обращавшиеся в государственные инспекции труда в субъектах РФ, работодатели, у которых проводились проверки, а также представители объединений работников и работодателей, члены экспертного сообщества, непосредственно взаимодействующие с региональными инспекциями Роструда. Социологическое исследование охватывало 13 субъектов РФ. Использовался метод телефонного интервью, а также Интернет-опроса.

В ходе исследования изучались следующие группы вопросов:

- «1. Информированность референтных групп (т.е. открытость Роструда)
2. Отношение работников к деятельности инспекции в 2016 году (по итогам обращений)
3. Отношение работодателей к деятельности инспекции в 2016 году (по итогам проверок)
4. Доверие к инспекции труда региона
5. Сравнение работы инспекции труда с другими органами
6. Мнение референтных групп о трудовом законодательстве» [23].

Для оценки результативности деятельности ФНС России выявлена практика проведения опросов налогоплательщиков по оценке качества налогового администрирования. Подобное исследование проводилось, в частности, в 2008 году Социологическим центром РАНХиГС. Для проведения опроса использовалась многоступенчатая квотная выборка объемом 4 тыс. респондентов – физических лиц; опрос проводился на основе интервьюирования «лицом к лицу». Примечательно, что, как и в некоторых зарубежных исследованиях, данный опрос проводился как компонент комплексного исследования налогоплательщиков и был дополнен опросом представителей хозяйствующих субъектов (предприятий и индивидуальных предпринимателей) [24].

На региональном уровне социологические опросы проводятся с целью изучения вопросов защиты прав потребителей [25–26] и оценки степени соблюдения законодательства в сфере трудовых отношений [27].

2 Методические подходы к проведению социологических опросов граждан по оценке контрольно-надзорной деятельности

Проведенный анализ российской и зарубежной практики учета мнения граждан при оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности показывает, что, хотя в последние годы интерес к использованию социологических данных растет, значительная часть социологических опросов, проводимых как в развитых, так и в развивающихся странах – это опросы представителей бизнеса, направленные на оценку качества взаимодействия с органами государственного контроля (надзора), административных издержек, связанных с проведением проверок и т. д. Подобные исследования проводились и в России.

В то же время, по итогам анализа выявлена и практика проведения исследований, направленных на оценку уровня безопасности (личной защищенности), которые проводятся среди граждан и в некоторых случаях используются как один из показателей результативности деятельности соответствующих государственных органов [28]. Такой подход позволяет в большей степени сбалансировать оценку результативности контрольно-надзорных органов и рекомендуется к использованию в России в рамках мониторинга и оценки реформы контрольно-надзорной деятельности.

Проведенный анализ позволяет сформировать основные методические подходы к проведению социологических опросов граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности.

1. С учетом значимости реформы контрольно-надзорной деятельности целесообразна разработка, апробация и последующее внедрение практики оценки результативности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров государственного контроля (надзора), «потребителей безопасности» как общественного блага. Сроки и периодичность проведения социологических опросов граждан как бенефициаров контрольно-надзорной деятельности и ее реформы должны быть определены с учетом графика реализации соответствующей приоритетной программы; международная практика показывает, что проведение подобных исследований с периодичностью один раз в 2 года либо проведение ежегодных исследований является оптимальным.

2. Результаты социологических исследований граждан как конечных бенефициаров должны использоваться для оценки результативности реформы государственного контроля (надзора) вместе с данными, получаемыми из других источников (данными государственной и ведомственной статистики, социологическими опросами представителей хозяйствующих субъектов и т.д.).

Оценки граждан как конечных бенефициаров реформы отражают восприятие тех или иных предпринимаемых мер гражданами, а на восприятие граждан влияют различные факторы (в том числе, их информированность, наличие либо отсутствие личного опыта защиты охраняемых законом ценностей и взаимодействия с органами контроля (надзора) и т.д.). Хотя при формировании инструментов исследования и интерпретации результатов соответствующие искажения могут быть минимизированы, использование результатов социологического исследования граждан как единственного (основного) источника данных для оценки результативности деятельности органов государственного контроля не представляется возможным (в силу ограничений по репрезентативности данных, которые могут быть собраны независимо и с обеспечением приемлемого уровня затрат на мониторинг реформы) и целесообразным (ввиду объективных ограничений по возможности оценки гражданами тех или иных аспектов государственного контроля (надзора)).

3. В отличие от подходов, используемых при оценке качества предоставления государственных услуг, где в качестве опрашиваемых, как правило, выступают только получатели услуг (граждане, обращавшиеся за получением государственных услуг), при оценке государственного контроля (надзора) факт взаимодействия с контрольно-надзорным органом не является признаком получения выгоды от общественного блага (сохранения той или иной общественно значимой ценности). Так, все граждане в той или иной степени являются бенефициарами в сфере обеспечения продовольственной безопасности, безопасности непродовольственных товаров, безопасности на транспорте. Широкий круг граждан является конечными выгодоприобретателями при обеспечении соблюдения регулирования в сфере охраны персональных данных, оказания финансовых услуг, соблюдения экологических требований и стандартов.

В этой связи в состав выборки социологического исследования для выявления оценки гражданами результативности контрольно-надзорной деятельности целесообразно включать всех совершеннолетних граждан, а не только граждан, сталкивавшихся с фактами причинения вреда либо обращавшихся в органы государственного контроля (надзора). При этом разные группы респондентов могут оценить разные аспекты контрольно-надзорной деятельности. Если граждане, сталкивавшиеся с теми или иными угрозами (рисками) могут оценить и личный опыт защиты общественно значимых ценностей, и личный опыт обращения в органы государственного контроля (надзора), и субъективный уровень собственной защищенности в той или иной сфере безопасности (от той или иной группы рисков), то граждане, не сталкивавшиеся с какими-либо рисками (угрозами), могут оценить только уровень своей защищенности (рисунок 1).



Рисунок 1 – Состав респондентов опроса граждан как бенефициаров контрольно-надзорной деятельности и ее реформы

4. При выборе оптимального метода проведения социологического опроса необходимо учитывать как затраты на проведение исследования, так и надежность получаемых данных. Зарубежная практика показывает, что анкетирование по почте, равно как и Интернет-опросы через веб-сайты органов государственного контроля (надзора), как правило, не обеспечивают необходимого уровня репрезентативности и не позволяют выявить причины отказа от участия в опросе. Наиболее надежные данные могут быть получены на основе проведения личных интервью, однако данный метод исследования является более дорогостоящим.

При использовании методов, не обеспечивающих достаточный уровень репрезентативности, рекомендуется дополнять социологический опрос иными методами (например, проведением экспертных интервью или фокус-групп).

С учетом недостатков и преимуществ различных методов проведения опроса, для получения наиболее достоверных данных рекомендуется использовать метод интервьюирования «лицом к лицу».

5. Для обеспечения надежности получаемых в ходе опроса результатов в состав исследования целесообразно включать вопросы, позволяющие выявить влияние тех или иных факторов на оценку респондентами результативности контрольно-надзорной деятельности в той или иной сфере. В частности, целесообразно учитывать возможное влияние таких факторов как уровень информированности о проводимой реформе; наличие (отсутствие) личного опыта защиты тех или иных охраняемых законом ценностей (жизни,

здоровья, имущества и т.д.), в том числе обращения в органы государственного контроля (надзора) и итогов такого обращения, если оно состоялось, факта наличия (отсутствия) и объема расходов граждан на обеспечение защиты своих законных прав и свобод. Для выявления указанных факторов соответствующие вопросы должны быть включены в анкету социологического исследования.

6. При проведении исследования под охраняемыми законом ценностями, конечными бенефициарами которых являются граждане, целесообразно рассматривать следующие:

- жизнь и здоровье граждан;
- сохранность имущества граждан;
- права, свободы и законные интересы граждан;
- сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды;
- сохранность объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение¹.

7. При разработке инструментария для проведения опроса необходимо определить сферы безопасности, в отношении которых граждане могут оценить свой уровень защищенности и результативность деятельности органов государственного контроля (надзора). При определении сфер безопасности необходимо учитывать наличие и уровень риска для граждан от нарушений в данных сферах; избегать формирования слишком узких, мало значимых для граждан сфер (в противном случае репрезентативность получаемых данных может быть ограничена).

Исходя из Рекомендаций ОЭСР по принципам лучшей практики в сфере обеспечения соблюдения законодательства и проверок, принятым в 2014 г. [29], с учетом перечня подлежащих оценке гражданами общественно значимых ценностей предлагается выделить 10 сфер безопасности, по которым проводится оценка. Для каждой из этих сфер целесообразно сформулировать группу рисков (угроз), в отношении которых граждане могут оценить уровень своей защищенности, частоту столкновения с рисками (угрозами) причинения вреда (себе и близким людям), а также результативность действий органов государственного контроля (надзора) в случаях, если они обращались в такие органы (таблица 1).

8. Граждане как конечные бенефициары государственного контроля (надзора) заинтересованы в высоком уровне своей защищенности, минимизации частоты столкновения с фактами и рисками причинения вреда в подконтрольных сферах, а в случае возникновения факта причинения вреда – в скорейшем его возмещении. Исходя из этого,

¹ Наименование общественно значимых ценностей приведено в соответствии с Базовой моделью определения критериев и категорий риска, утв. протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3) (<http://xn----8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/explibrary/?showID=79>).

для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан могут быть использованы следующие показатели, данные которых формируются на основе обработки анкет социологического опроса:

- частота столкновений с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей (ниже частота – выше результативность);
- результативность рассмотрения обращений граждан в контрольно-надзорные органы с целью защиты охраняемых законом ценностей (в том числе, уровень возмещения причиненного вреда);
- общая оценка уровня защищенности охраняемых законом ценностей по видам рисков (угроз), приведенных в таблице 1.

При опросах граждан могут быть оценены и отдельные аспекты эффективности контрольно-надзорной деятельности. К таковым, прежде всего, относятся:

- наличие (отсутствие) и уровень материальных издержек, которые несут граждане, в связи с защитой охраняемых законом ценностей;
- оперативность рассмотрения обращений контрольно-надзорными органами.

Следует отметить, что эффективность контрольно-надзорной деятельности может быть оценена респондентами, сталкивавшимися со случаями причинения вреда.

Таблица 1 – Сферы безопасности и характеристики групп риска при оценке гражданами государственного контроля (надзора)

Сфера безопасности	Характеристика групп риска (угроз)
1. Личная (физическая) безопасность граждан (безопасность от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах)	Риск (угроза) жизни, здоровью, имуществу от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.)
2. Продовольственная безопасность граждан (безопасность продуктов питания, приобретаемых в розничной торговле, приобретаемых или потребляемых в качестве услуг предприятий общественного питания)	Риск (угроза) жизни и здоровью от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания
3. Безопасность непродовольственных товаров и услуг для граждан (безопасность всех товаров и услуг народного потребления, за исключением продуктов питания)	Риск (угроза) жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных (непищевых) товаров и услуг (за исключением финансовых услуг)

Продолжение таблицы 1

Сфера безопасности	Характеристика групп риска (угроз)
4. Техническая безопасность граждан (безопасность для граждан объектов инфраструктуры и строительства, в том числе, безопасность для граждан предприятий, зданий и сооружений производственного и жилого назначения, коммунальной инфраструктуры), а также пожарная безопасность	Риск (угроза) жизни и здоровью, имуществу, в том числе, памятникам истории и культуры от пожаров и иных аварий в жилых и производственных зданиях, сооружениях, на объектах инфраструктуры
5. Экологическая безопасность (безопасное для граждан и в их интересах состояние объектов окружающей среды, в т.ч. отсутствие угроз животным и растениям)	Риск (угроза) жизни и здоровью, имуществу, растениям, животным, природным комплексам от ухудшения состояния (в том числе, загрязнения) окружающей среды, браконьерства
6. Безопасность граждан в сфере здравоохранения (обеспечение безопасности при предоставлении государственных и частных услуг в сфере здравоохранения, лекарственная безопасность)	Риск (угроза) жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в т.ч. испорченных) лекарств
7. Безопасность граждан на рабочем месте	Риск (угроза) жизни и здоровью от неблагоприятных (опасных) условий труда на рабочем месте, рисков производственного травматизма и возникновения профессиональных заболеваний
8. Транспортная безопасность (безопасность граждан при использовании общественного городского и междугороднего транспорта)	Риск (угроза) жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, дорожно-транспортных происшествий
9. Безопасность граждан в сфере финансовых услуг (в том числе, безопасность граждан при использовании услуг банков, страховых организаций, иных финансовых институтов)	Риск (угроза) имуществу от нарушений в сфере предоставления услуг банков, страховых компаний, иных финансовых услуг
10. Информационная безопасность граждан и защита персональных данных	Риск (угроза) неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных

Примечание – Источник: составлено авторами.

9. При формировании вопросов анкеты об общем уровне защищенности (безопасности) целесообразно использовать шкалу оценки, не предполагающую «среднего» ответа; при данном подходе, используемом во многих зарубежных исследованиях, позиция каждого респондента может быть оценена однозначно как положительная либо отрицательная, исключается искажение результатов анкетирования, связанное с выбором «среднего», нейтрального варианта.

10. Зарубежные исследования выявили наличие зависимости результатов социологических исследований от дизайна инструмента исследования. Например, общий уровень удовлетворенности качеством государственных услуг выше, если общий вопрос задается до проведения оценки конкретного личного опыта обращения за государственной услугой. Если, напротив, вопрос, на основе которого оценивается общая

удовлетворенность, идет после оценки конкретных услуг, анализ негативного личного опыта может отрицательно сказаться на оценке [3]. Во избежание аналогичных проблем при проведении социологического исследования, направленного на оценку результативности контрольно-надзорной деятельности, целесообразно при разработке инструментария анкеты учитывать следующие требования к ее качеству:

- ответы на вопросы анкеты должны соответствовать цели опроса;
- вопросы анкеты должны касаться наиболее проблемных вопросов в исследуемой сфере;
- вопросы должны быть сформулированы понятным образом, необходимо избегать слишком сложных формулировок, узкоспециализированных терминов;
- основные термины, используемые в анкете, должны быть четко определены;
- следует избегать ситуации, когда в одном вопросе представлено де-факто несколько вопросов;
- вопросы должны быть прозрачными и четкими, они должны одинаково пониматься всеми респондентами;
- формулировки вопросов и варианты ответов должны быть по возможности нейтральными, вопросы не должны «подсказывать» желаемые варианты ответов;
- выбранная шкала оценки должна быть четкой и одинаково понимаемой всеми респондентами;
- целевая аудитория респондентов должна быть способна ответить на вопросы анкеты и иметь необходимые для этого знания;
- в состав анкеты целесообразно включать проверочные вопросы, позволяющие оценить последовательность и взаимное соответствие ответов на другие вопросы анкеты;
- более сложные вопросы целесообразно включать ближе к концу анкеты, чтобы респондентам было комфортнее отвечать на них;
- нецелесообразно формировать избыточно длинную анкету.

В целом, по нашему мнению, внедрение практики проведения регулярных социологических опросов граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности и ее реформы является важным условием учета позиций всех заинтересованных сторон при планировании, мониторинге и оценке результативности реализуемых мероприятий. Данная мера является необходимой для обеспечения соответствия реализуемых мер ожиданиям и потребностям не только контрольно-надзорных органов и бизнеса, но и главных бенефициаров реформы – граждан.

3 Результаты апробации методических подходов к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан

Общероссийский социологический опрос населения проведен с целью изучения мнения граждан как конечных благополучателей контрольно-надзорной деятельности о ее результативности и эффективности с точки зрения влияния на защиту их жизни и здоровья, обеспечение сохранности их имущества и информации, на защиту в интересах их безопасности и сохранности иных общественно значимых ценностей, таких как окружающая среда и памятники истории и культуры.

Анализ материалов эмпирических исследований показал, что до настоящего времени отсутствуют методические подходы и практика оценки контрольно-надзорной деятельности с позиции ее конечных благополучателей – граждан. Текущее социологическое исследование служит основой для восполнения такой информации. Однако, как показывает практика, проведение подобного исследования в части получения адекватной эмпирической базы оценок граждан, безусловно, сопряжено с рядом трудностей, связанных с ограниченностью взаимодействия населения с различными государственными контролирующими органами. В исследовании предполагается, что каждый гражданин, независимо от его опыта взаимодействия с контрольно-надзорными органами, является потенциальным потребителем их деятельности. В этой связи внимание исследования направлено не только на изучение оценок «рядовых» граждан относительно деятельности контрольно-надзорных органов с учетом их личного опыта столкновений с необходимостью защиты жизни или здоровья, имущества и других интересов, взаимодействия с конкретными государственными органами контроля (надзора), но и на выявление оценок защищенности граждан от различных рисков (угроз), находящихся в причинно-следственной связи с их социальным положением, жизненным опытом столкновений с неправомерными действиями (ситуациями) и деятельностью контрольно-надзорных органов по профилактике нарушений и защите охраняемых законом ценностей.

Основным источником эмпирической информации является репрезентативный социологический опрос граждан в возрасте 18 лет и старше, представляющих различные социально-демографические группы и слои Российской Федерации. Фактическая реализованная выборка составила 1010 респондентов в 28 субъектах Российской Федерации.

3.1 Оценка уровня защищенности граждан от рисков (угроз) охраняемым законом ценностям

Если исходить из парадигмы, формируемой в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности государства, основной целью деятельности контрольно-надзорных органов является минимизация причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. В связи с этим гражданам, рассматриваемым в данном исследовании¹ в качестве бенефициаров контрольно-надзорной деятельности, было предложено оценить собственный уровень защищенности от различных, наиболее распространенных рисков (угроз) в отношении значимых для граждан охраняемых законом ценностей.

При разработке инструментария исследования были выделены 10 наиболее распространенных групп рисков (угроз), с которыми сталкиваются респонденты в процессе своей жизнедеятельности.

Важно подчеркнуть, что в исследовании рассматривается субъективная оценка гражданами уровня своей (близких людей) защищенности, основанная на их личностном восприятии сложившейся ситуации в различных областях.

На оценку гражданами своей защищенности от различных рисков (угроз) 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, а именно, полное предотвращение (устранение) выявленных нарушений, возмещение ущерба.

Полученные результаты показывают, что респонденты невысоко оценивают свою (близких людей) защищенность по всем представленным рискам (угрозам) (рисунок 2). Преимущественно преобладают ответы о низкой защищенности. Только порядка четверти-трети опрошенных, в зависимости от вида риска, указали достаточный уровень своей защищенности (ответы «очень высокий» и «скорее, высокий»).

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

¹ 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%.

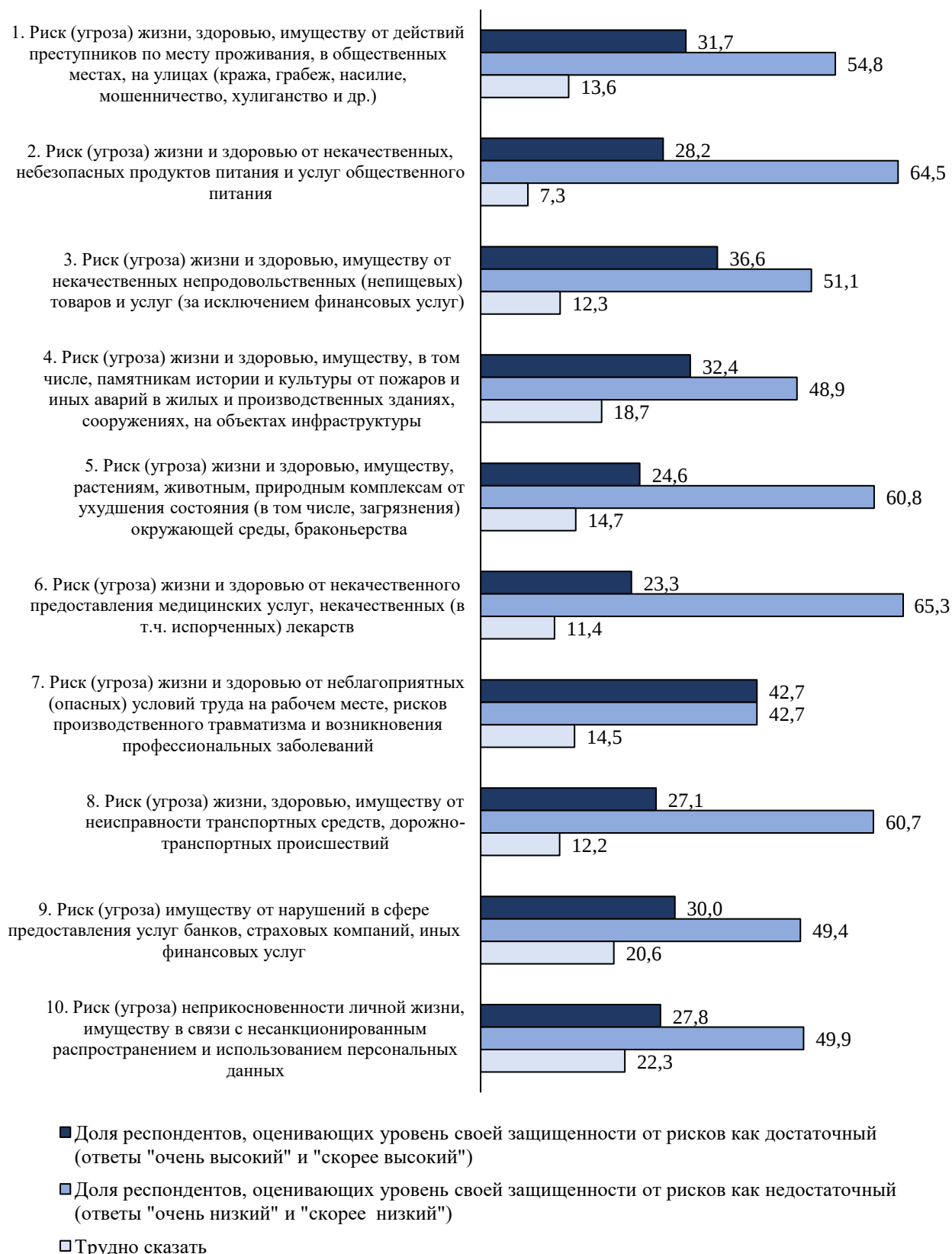


Рисунок 2 – Уровень защищенности граждан (жизни и здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов) от основных рисков (угроз) (в %)

Наиболее проблемная ситуация с точки зрения граждан складывается в отношении риска (угрозы) жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг,

некачественных (в т.ч. испорченных) лекарств и 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 достаточным уровень своей защищенности от данных рисков. По остальным рискам уровень защищенности ненамного превышает выделенные риски.

Оценки гражданами своей (близких людей) защищенности варьируются в зависимости от различных социально-демографических характеристик. По всем представленным рискам (угрозам) выше оценивают свою защищенность граждане с более высоким уровнем материального положения. Например, оценивают свою защищенность как достаточную от риска (угрозы) жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных (непищевых) товаров и услуг (за исключением финансовых услуг) 52,9% среди граждан с высоким уровнем материального положения, 34,5% – со средними доходами и только 27,8% в группе с низкими доходами. Материальное благополучие придает больше уверенности гражданам в их безопасности, поскольку предоставляет больше возможностей оградить себя от каких-либо рисков или устранить последствия случившегося (например, покупать более качественный товар, получать услуги надлежащего качества и др.).

Восприятие своей защищенности от различных рисков во многом связано с возрастом респондента. Люди в возрасте 60 лет и старше хуже оценивают свою защищенность от различных рисков (угроз) в силу своих возрастных особенностей. Они чувствуют себя более уязвимыми, считая, что могут быть подвержены различным неправомерным действиям, совершенным в отношении них. Причем это отношение распространяется на все рассматриваемые риски (угрозы).

Результаты опроса показывают, что значимым фактором, оказывающим влияние на оценку гражданами уровня своей защищенности от различных рисков (угроз), является их опыт столкновений с различными нарушениями, проблемами, вызывающими потребность в защите 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 от различных рисков (угроз), составляет 18,4%.

По данным исследования, оценки уровня защищенности граждан от различных 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 2 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 в данной области и, соответственно, оценки их защищенности повышаются. Следовательно, положительный результат обращения в контрольно-надзорные органы 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 (таблица 2).

Таблица 2 – Уровень защищенности от основных рисков (угроз) среди различных групп граждан (в %)

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

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 получения вреда (ущерба). Наиболее реальное повышение уровня защищенности от основных рисков (угроз) возможно в случае возмещения ущерба гражданам в результате их обращения в контрольно-надзорные органы. Последнее обстоятельство повышает уровень защищенности до 34,1%.

Результаты проведенного анализа показали, что уровень защищенности от различных рисков (угроз), по мнению опрошенных, в первую очередь зависит от личных действий, знаний, умений граждан. Так, компетенция граждан в сфере правовой и финансовой грамотности, их умения применять эти знания, умения выбирать качественную продукцию, владение навыками самообороны и другие подобные способности могут способствовать защищенности 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%). Тем самым граждане выражают определенный аванс доверия органам власти в области обеспечения своей безопасности (своей семьи) от различных рисков (угроз).

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 безопасность, 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 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 такие организации.

Что касается оценок гражданами изменения своей (близких людей) защищенности от различных рисков (угроз) за последние 2 года, то тенденция такова, что по всем представленным рискам (угрозам) граждане преимущественно заявляют о неизменности ситуации (рисунок 3). В этом уверены больше половины опрошенных (50–66% в зависимости от вида риска).

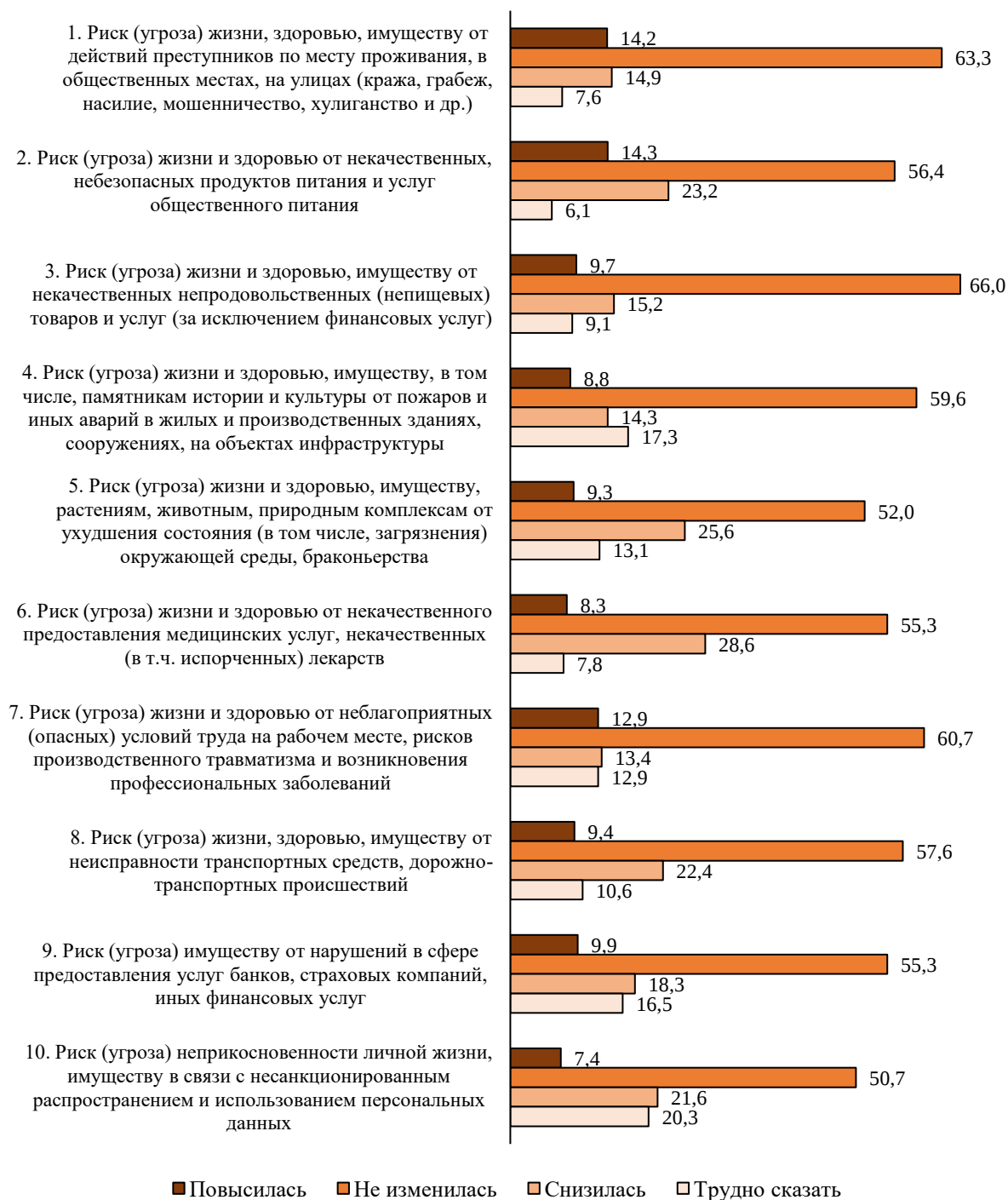


Рисунок 3 – Оценка гражданами изменения своей (близких людей) защищенности (жизни и здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов) от основных рисков (угроз) за последние 2 года (в %)

При этом сопоставление положительных и отрицательных оценок позволяет говорить о том, что вектор развития ситуации, по мнению граждан, связан со снижением уровня защищенности практических по всем видам риска. За указанный период особенно это касается риска (угрозы) жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в т.ч. испорченных) лекарств.

3.2 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 числе жизни и здоровья. Результаты проведенного общероссийского опроса показали, что в целом 3/4 граждан от 18 лет и старше в течение последних двух лет имели опыт столкновений с необходимостью своей защиты или защиты близких людей от того или иного риска (угрозы), среди них около половины обращались в контрольно-надзорные органы за защитой. В данном случае имеется в виду необходимость защиты охраняемых законом ценностей, в частности жизни или здоровья граждан, их имущества, персональной информации, иных интересов, в том числе охрана окружающей среды или памятников истории и культуры. Выявленная достаточно высокая распространенность нарушений прав и интересов граждан требует пристального внимания к регулированию деятельности контрольно-надзорных органов по профилактике правонарушений.

Результаты, полученные в ходе опроса, показали, что респонденты с различной частотой сталкиваются с тем или иным риском (угрозой) в процессе своей жизнедеятельности. На рисунке 4 приведены данные о личном опыте столкновений граждан или членов их семей с нарушениями в отношении охраняемых законом ценностей, а также опыте обращений в государственные контрольно-надзорные органы для обеспечения защиты от различных видов рисков (угроз) за последние два года.

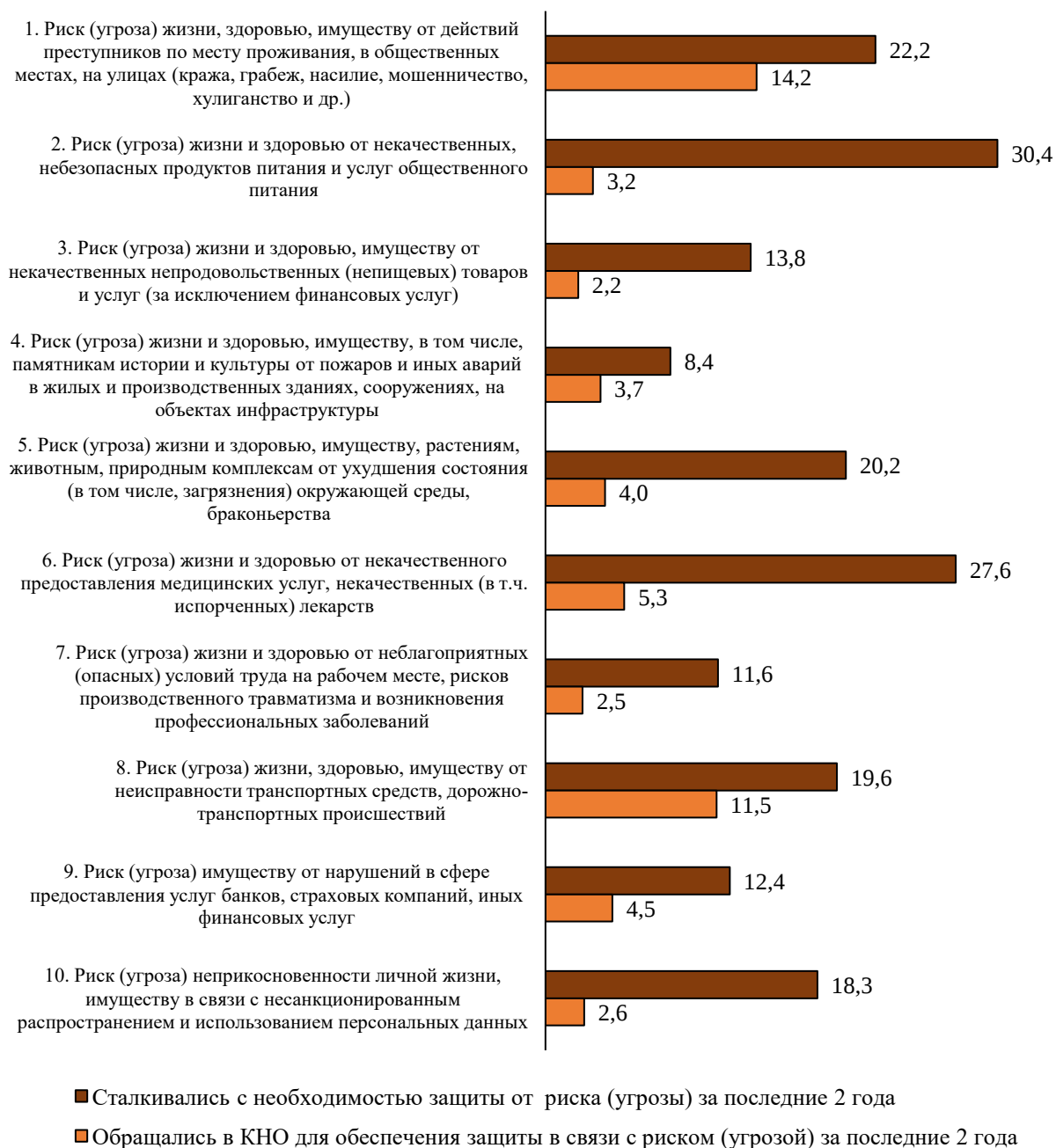


Рисунок 4 – Опыт *столкновений* граждан (членов их семей) с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз) и *обращений* граждан в государственные контрольно-надзорные органы для обеспечения защиты за последние 2 года (в % от общего количества опрошенных)

Большинство рисков (угроз), представленных на рисунке 3 (8 из 10), связаны с возможным прямым воздействием на главную охраняемую законом ценность – жизнь и здоровье граждан. Тем не менее, граждане в случае возникновения различных рисков или угроз для охраняемых законом ценностей не стремятся защищать свои права или интересы путем обращений в государственные контрольно-надзорные органы. По данным опроса, 3 из 4-х респондентов 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 последние два года 38,7% обратились в государственные контрольно-надзорные органы для обеспечения защиты жизни и здоровья, имущества, персональных данных, интересов или иных охраняемых законом ценностей. Причем, как показывают данные, во многом распределение обращений в контрольно-надзорные органы 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 столкнулось 30,4% опрошенных, но в контрольно-надзорные органы (Роспотребнадзор, прокуратуру или иные органы) обратилось 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 70,0% случаев. При возникновении данного риска граждане могут и стремятся самостоятельно разрешить данную проблему, поскольку в большинстве случаев данный риск не требует вмешательства контролирующих организаций, 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 данным риском (угрозой) столкнулись 22,2% респондентов от общего количества опрошенных, 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 данного риска составил существенное значение в 85,3%.

3.3 Результаты взаимодействия граждан с контрольно-надзорными органами

Результаты опроса продемонстрировали, что по большинству обращений граждан в КНО было принято положительное решение. Так, в целом каждый второй гражданин, который обратился в государственный контрольный орган 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 органов государственного контроля по конкретным рискам или угрозам, с которыми сталкивались граждане и обращались за защитой в КНО, то результат обращений не вполне однозначен. По большинству приведенных рисков (угроз) доля устраненных (предотвращенных) нарушений при обращении граждан в органы государственного контроля весьма существенна и значительно превышает количество нарушений, которые не удалось устранить (рисунок 5).



Рисунок 5 – Факт устранения выявленных нарушений при обращении граждан в контрольно-надзорные органы в связи с необходимостью защиты от основных рисков (угроз) за последние 2 года (в % от количества респондентов, которые обращались в контрольно-надзорные органы)

Тем не менее, следует отметить, что по риску (угрозе) жизни и здоровью, имуществу от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах, а также риску (угрозе) жизни и здоровью, имуществу, растениям, животным, природным комплексам от ухудшения состояния (в том числе, загрязнения) окружающей среды, браконьерства результативность контрольно-надзорной деятельности невелика. По данным рискам наблюдается отрицательный баланс по количеству устраненных/неустраненных нарушений.

Результаты опроса показали, что граждане, которые имели ранее опыт обращений в эти же контрольно-надзорные органы, не увидели принципиальных изменений в их деятельности (рисунок 6).

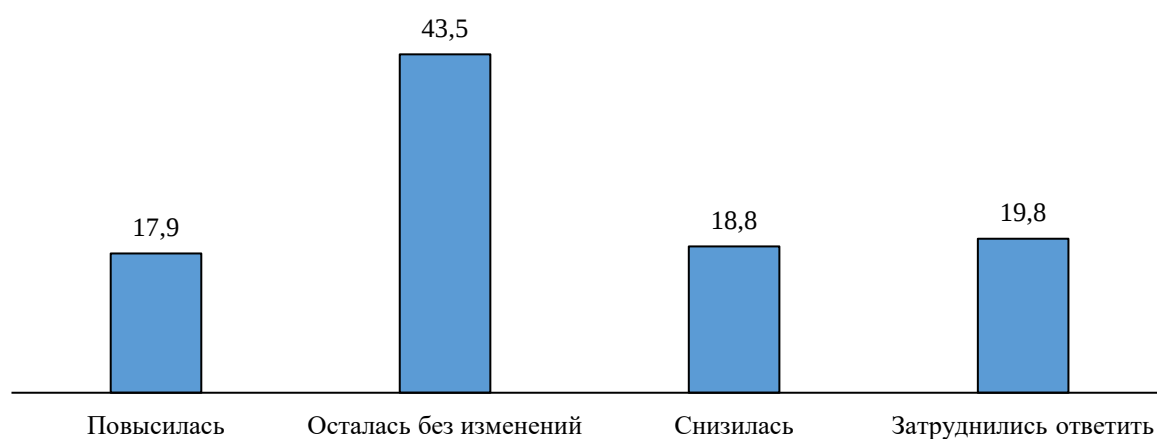


Рисунок 6 – Оценки гражданами изменений в работе контрольно-надзорных органов при условии наличия опыта обращения к ним ранее *(в % от количества респондентов, имевших опыт обращения в контрольно-надзорный орган ранее)*

Так, согласно полученным данным, 43,5% опрошенных с опытом обращений в контрольно-надзорные органы заявили, что в их деятельности ничего не изменилось. Положительные и отрицательные оценки, характеризующие изменения в деятельности контрольно-надзорных органов, имеют равные значения. При этом по отдельным видам угроз фиксируется снижение результативности органов государственного контроля, например, деятельность полиции по защите от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.).

В качестве положительного аргумента деятельности контрольно-надзорных органов может служить то, что 70,2% респондентов, которые обращались в органы государственного контроля за помощью, независимо от результата обращения, заявили,

что в случае, если знакомые столкнутся с аналогичной проблемой, они посоветуют им обращаться в органы государственного контроля (надзора).

3.4 Оценка гражданами реформы контрольно-надзорной деятельности

В целом результаты исследования показывают, что граждане довольно плохо осведомлены о реализуемой реформе контрольно-надзорной деятельности. Так, только 9,0% однозначно заявили о своей информированности о проведении данной реформы, еще 20,3% что-то слышали о ней, в то время как доля граждан, узнавших во время интервьюирования об этом впервые, превысила 65,0%.

Об информированности граждан о реформе контрольно-надзорной деятельности 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 и на что она направлена. Больше половины респондентов, в разной степени осведомленных о проведении реформы контрольно-надзорной деятельности (56,4%), считают, что имеют представления о ее основных целях и смысле. Около трети (32,1%), напротив, указывают на отсутствие у себя таких представлений. При этом значимой является доля граждан, затруднившихся ответить на данный вопрос (11,5%), что также свидетельствует об отсутствии каких-либо сведений о целях и смысле проводимой реформы.

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

Что касается ожиданий граждан о влиянии реформы контрольно-надзорной деятельности на уровень защищенности охраняемых законом ценностей, то результаты опроса демонстрируют отсутствие единодушия в оценках граждан. Ответы респондентов, имеющих оптимистические ожидания от реформы (выбравшие варианты ответа «да» и «скорее, да»), и граждан, относящихся к перспективам реформы скептически (выбравшие ответы «нет» и «скорее, нет»), распределились практически в равных долях с незначительным преимуществом позитивно настроенных граждан (рисунок 7).

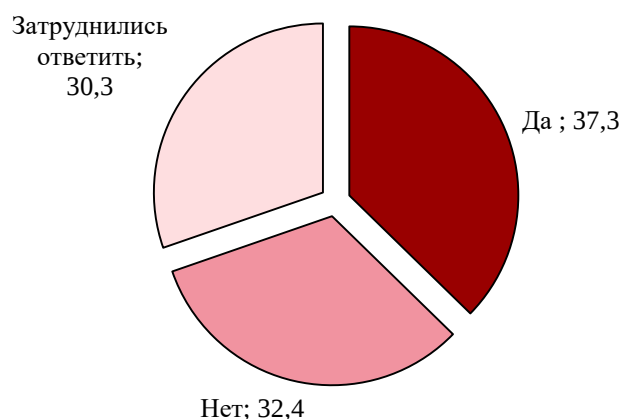


Рисунок 7 – Оценка гражданами способности реформы контрольно-надзорной деятельности повысить уровень защищенности охраняемых законом общественно значимых ценностей (в %)

Результаты опроса зафиксировали следующую тенденцию: с уменьшением уровня информированности граждан о реализации реформы КНД снижается уровень их позитивных ожиданий по влиянию реформы на уровень защищенности общественно значимых ценностей. Это не случайно, поскольку владение полноценной информацией способствует осознанию гражданами сути реформирования и, соответственно, позволяет более обоснованно прогнозировать его итоги.

Наиболее высоко оценивают свои ожидания от реформы КНД граждане, которые не сталкивались за последние 2 года с необходимостью защиты своей (своих близких) жизни, здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов от каких-либо рисков (угроз). Доля ответов, свидетельствующих о позитивных ожиданиях от проведения реформы контрольно-надзорной деятельности, 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%.

Аналогичное влияние на оценки граждан реформы КНД оказывает результат их обращения в контрольно-надзорные органы. По данным опроса, в случае *полного предотвращения (устранения)* выявленных нарушений в результате *всех* обращений в контрольно-надзорные органы доля позитивно настроенных респондентов относительно влияния реформы КНД на уровень защищенности общественно значимых ценностей заметно повышается и составляет 41,7%.

В связи с этим следует отметить, что результативная деятельность контрольно-надзорных органов может способствовать улучшению отношения граждан к проводимой реформе контрольно-надзорной деятельности. Реальная помощь, которую граждане получают со стороны государственных органов контроля (надзора), по сути, является основой положительного и доверительного к ним отношения и, соответственно, граждане с большей вероятностью будут поддерживать реформирование в данной сфере, обоснованно ожидая дальнейших благоприятных изменений.

Тем не менее, результаты опроса показывают низкую интенсивность взаимодействия граждан с государственными контрольно-надзорными органами. Обращения в контрольно-надзорные органы происходят относительно редко и в случае острой необходимости защиты своих прав, интересов, в том числе жизни и здоровья.

Опыт обращения в органы государственного контроля (надзора) продемонстрировал их невысокую результативность. Из числа обратившихся граждан с заявлением в органы КНД только каждое второе выявленное нарушение было предотвращено (устранено), еще для 41,2% заявителей ущерб от нарушений был возмещен. Кроме того, граждане, ранее обратившиеся в органы государственного контроля, не увидели каких-либо изменений в деятельности данных органов.

4 Методические подходы к проведению функционального анализа контрольно-надзорной деятельности с учетом российского и международного опыта

Реформа контрольно-надзорной деятельности является одним из 11 приоритетных направлений, утвержденных Советом по стратегическому управлению и проектной деятельности при Президенте РФ. Приоритетная программа по реформе контрольно-надзорной деятельности, которая реализовывалась в 2016–2018 гг. Правительством Российской Федерации, являлась важной и неотъемлемой частью совершенствования и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Вместе с тем, реализация мероприятий приоритетной программы осуществлялась без реализации структурных и институциональных изменений контрольно-надзорной деятельности и до сих пор не привела к качественно новому уровню защиты охраняемых законом ценностей (жизни и здоровья граждан, их прав и свобод, имущества, окружающей среды, культурного наследия и пр.).

Говоря о структурных и институциональных изменениях контрольно-надзорной деятельности, прежде всего, подразумевают необходимость создания инструментов сокращения и укрупнения видов контроля, с учетом минимизации ущерба охраняемым законом ценностям.

Одним из таких инструментов может стать функциональный анализ контрольно-надзорных функций с ликвидацией всех видов государственного и муниципального контроля, осуществление которых не направлено на снижение конкретных рисков причинения вреда общественно значимым ценностям и (или) может обеспечиваться негосударственными институтами (механизмами), такими как страхование, финансовые гарантии, саморегулирование и др. Обоснованию необходимости и методике проведения функционального анализа посвящена данная часть промежуточного отчета.

Системный переход к внедрению методологии функционального анализа контрольно-надзорных функций должен сопровождаться предварительным анализом, который позволит ответить, в том числе, на следующие вопросы:

- каким образом новые механизмы повлияют на сокращение ущерба охраняемым законом ценностям и минимизацию рисков;
- какие экономические последствия для бизнеса влечет за собой необходимость соблюдения новых требований по «цифровизации»;
- в каком объеме сократится административная нагрузка на бизнес по результатам успешной имплементации данных инструментов (в том числе в денежном выражении).

Очевидно, что эта работа должна была проводиться параллельно с мероприятиями по инвентаризации и сокращению обязательных требований (включая работу по выявлению и исключению избыточных и устаревших требований).

Следует отметить, что в настоящее время оценка результативности каждого отдельного вида контроля (надзора), его вклад в сокращение ущерба охраняемых ценностей (включая фиксирование промежуточных результатов) не проводится.

В этой связи отдельным мероприятием целесообразно выделить сокращение отдельных видов нерезультативных и неэффективных видов контроля, которое должно носить сплошной характер с минимальными изъятиями, результатом которого станет ликвидация всех видов государственного и муниципального контроля, осуществление которых не направлено на снижение конкретных рисков причинения вреда общественно значимым ценностям и (или) может быть обеспечено негосударственными институтами.

Это позволит:

- укрупнить общее количество видов государственного контроля до ~50 на федеральном уровне;
- сформировать новую систему органов контрольно-надзорной деятельности, сократив их количество с 43 до ~15.

Основной целью при этом является не создание существенного числа «мегарегуляторов», а переформатирование органов контрольно-надзорной деятельности по принципу «один риск – один контроль», что задает, соответственно, строгую приоритезацию деятельности и отсутствие возможности отчета о своей деятельности незначимыми и несущественными показателями с точки зрения влияния на уровень риска охраняемым законом ценностям.

Основная цель исследования, которое выполняется в рамках настоящего государственного задания, заключается в подготовке и апробации методологии проведения функционального анализа контрольно-надзорных функций с ликвидацией всех видов государственного и муниципального контроля, осуществление которых не направлено на снижение конкретных рисков причинения вреда общественно значимым ценностям и (или) может обеспечиваться негосударственными институтами (механизмами) защиты охраняемых законом ценностей

При этом в рамках этой части исследования планируется решить следующие основные прикладные задачи:

- проанализировать российский и международный опыт в проведении «регуляторных гильотин», в том числе оценить предварительные итоги реализации «Дорожной карты» совершенствования контрольно-надзорной деятельности в 2016–2017

гг. и реализации приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации» в 2016–2018 гг.;

- разработать методологию проведения функционального анализа контрольно-надзорной деятельности;
- провести апробацию разработанной методологии проведения функционального анализа контрольно-надзорной деятельности;
- подготовить предварительные (прогнозные) предложения по итогам апробации методологии функционального анализа по формированию системы органов власти, занимающихся контрольно-надзорной деятельностью, по принципу «один риск – одно разрешение/один контроль».

4.1 Результаты обзора и анализа международного опыта в сфере проведения «регуляторных гильотин» и замещения контрольно-надзорной деятельности иными, в том числе негосударственными, институтами защиты охраняемых законом ценностей

В результате обзора и анализа теоретических и практических оснований и проблем проведения «регуляторных гильотин» в отношении контрольно-надзорных функций на основе анализа международного опыта выявлено, что механизм регуляторной гильотины с успехом применяется во многих зарубежных странах.

Регуляторная гильотина является эффективным, недорогим, прозрачным и быстрым методом для подсчета и оперативного пересмотра большого количества норм и правил через призму четких критериев надлежащего регулирования и устранения тех, которые больше не нужны. Результатом использования данного метода является экономически значимое сокращение регулятивных издержек для бизнеса. Метод регулятивной гильотины предполагает всестороннее участие заинтересованных сторон, что обеспечивает реалистичность и фактичность процесса пересмотра.

Основной принцип, которым следует руководствоваться при применении данного метода, заключается в том, что любая норма (правило), не обоснованная с точки зрения законности и необходимости для правительственных стратегий рыночной экономики, должна быть отменена, при этом норма (правило)? которая законна и необходима, но не является благоприятной для бизнеса, должна быть максимально упрощена.

Важным аспектом проведения регуляторной гильотины является наличие значительной политической поддержки (политической воли) на самом высоком правительственном уровне. Процесс может управляться небольшим и квалифицированным подразделением, специально созданным на центральном уровне

правительства (например, подразделения *HitroRez* в Хорватии, *Проекта 30* во Вьетнаме и рабочий комитет по регуляторной реформе для бизнеса в Кении).

Этапы проведения регуляторной гильотины в общем виде выглядят следующим образом:

- ведомствами и Правительством оперативно осуществляется учет всех норм регулирования;
- каждая норма регулирования проходит трехступенчатый фильтр (оценивается государственными служащими в министерствах, представителями бизнеса, и центральным аппаратом (Рабочей группой), проводящим реформу);
- каждая норма регулирования (и, соответственно функция, реализацию которой норма регламентирует) фильтруется по критериям: законности, необходимости (в т.ч. необходимости и обоснованности платежей/сборов) и эффективности (благоприятности для бизнеса);
- по итогам фильтрации по каждой норме правового регулирования (и, соответственно, функции, реализацию которой норма регламентирует) выносятся одно из следующих решений: сохранение нормы, упрощение нормы или отмена нормы;
- отобранные по итогам проведения реформы нормы регулирования (и, соответственно, функции, реализацию которой норма регламентирует) помещаются в постоянно действующий, как правило, электронный реестр, на основе которого создается база данных. Следует отметить, что во многих странах это является первым целостным реестром норм регулирования.

Таким образом, результатом проведения регуляторной гильотины является исключение либо упрощение большого количества норм регулирования (и, соответственно, функций, реализацию которых норма регламентирует), при этом данный метод не требует значительных временных и финансовых затрат и позволяет правительствам сконцентрироваться на нормативном регулировании, необходимом для защиты здоровья, безопасности и окружающей среды.

Кроме того, успешное проведение регуляторной гильотины позволяет значительно минимизировать издержки и риски ведения бизнеса, что, в свою очередь, способствует повышению конкурентоспособности, инвестиций и созданию новых рабочих мест.

Результаты обзора и анализа международного опыта замещения контрольно-надзорной деятельности иными, в том числе негосударственными институтами защиты охраняемых законом ценностей показывают, что в большинстве случаев использование альтернативных механизмов не заменяет полностью государственный контроль, однако оказывает влияние на предмет государственного контроля, его интенсивность, а также

частоту проверок. В некоторых случаях саморегулирование становится реальной альтернативой введению государственных контрольных механизмов (как, например, в сфере контроля контента видеоигр и компьютерных игр в США и Канаде), в других распространяется лишь на дополнительные обязательства, взятые на себя участниками рынка на добровольной основе (как например, в рамках Программы ответственного участия в Канаде). Практика Австралии иллюстрирует возможность делегирования саморегулируемым организациям отдельных функций (в частности, по рассмотрению жалоб потребителей финансовых услуг и возмещению ущерба) при сохранении государственного лицензирования финансовой деятельности. Опыт Европейского союза в сфере сертификации соответствия непродовольственных товаров свидетельствует о возможности использования рыночных механизмов, основанных, в том числе, на страховании ответственности, в сфере обеспечения безопасности и качества продукции в качестве альтернативы государственному контролю в данной сфере.

Кроме того, в соответствии с Принципами лучшей практики в сфере контрольно-надзорной деятельности ОЭСР [29] анализ возможностей применения альтернативных мер государственного регулирования и государственного контроля является одним из 10 ключевых принципов совершенствования государственного контроля, позволяющим обеспечить пропорциональность регулятивного воздействия и эффекта от осуществления контрольно-надзорной деятельности в соответствующих сферах. Фактически в качестве ключевых критериев необходимости осуществления государственного контроля в той или иной сфере эксперты ОЭСР рассматривают:

- риск немедленного причинения непредотвратимого ущерба при нарушении обязательных требований законодательства в конкретной сфере;
- отсутствие возможности использования рыночных механизмов (в том числе механизмов оценки соответствия стандартам частными организациями) либо неэффективность использования данных механизмов с точки зрения бюджетных расходов и бремени расходов участников рынка;
- отсутствие возможности возмещения вреда с использованием инструментов обязательного страхования ответственности.

Несоответствие данным критериям является основанием для оценки возможностей внедрения альтернативных государственному контролю негосударственных механизмов. Важно отметить, что применение данных механизмов, как правило, приводит к перераспределению расходов на обеспечение безопасности и качества продукции: при сокращении расходов налогоплательщиков в целом (и, соответственно, государственного бюджета) растут расходы участников регулируемых рынков (и, в конечном счете,

потребителей их продукции). Однако во многих случаях такое перераспределение может считаться оправданным, особенно если нарушение обязательных требований потенциально может нанести вред лишь ограниченной группе лиц – потребителям соответствующей продукции.

В целом по итогам анализа международного опыта замещения контрольно-надзорной деятельности иными, в том числе негосударственными, институтами защиты охраняемых законом ценностей можно отметить, что:

- применение механизмов негосударственного контроля является основанием для снижения рисков и снижения интенсивности государственного контроля;
- использование негосударственных механизмов позволяет разделить риски причинения вреда между государством и хозяйствующим субъектом, обеспечить возмещение причиненного ущерба;
- некоторые негосударственные механизмы контроля предусматривают санкции (в т.ч. финансовые) в отношении хозяйствующих субъектов – нарушителей и механизмы досудебного урегулирования жалоб потребителей (в т.ч. за счет общих компенсационных фондов);
- в некоторых сферах предусматривается возможность выбора хозяйствующими субъектами конкретного негосударственного механизма в рамках утвержденного государством перечня вариантов (например, страхование или финансовая гарантия);
- в зарубежной практике также развиты механизмы самоконтроля и добровольного раскрытия информации.

Таким образом, в целом по итогам обзора и анализа международного опыта в сфере проведения «регуляторных гильотин» и замещения контрольно-надзорной деятельности иными, в том числе негосударственными, институтами защиты охраняемых законом ценностей могут быть сделаны следующие выводы:

- в международной практике отмена функций госорганов непосредственным образом связана с отменой (пересмотром) соответствующей нормы регулирования, установленной правовыми актами (законами, подзаконными актами), для реализации которой введена соответствующая функция;
- в практике США и Великобритании реформы де-регулирувания во многом связаны с выходом из трансатлантических соглашений и союзов (США) или из ЕС (Великобритания), нормы регулирования которых привели к большим издержкам в национальных экономиках;
- при отмене (введении) норм регулирования и соответствующих функций государственных органов всегда считаются издержки бизнеса и бюджета на реализацию

регулирующих норм, которые являются основными критериями эффективности применения указанных норм;

- при изменении норм регулирования (упрощении разрешительных процедур) для целей стимулирования экономического роста проводится исследование (оценка) цифровых технологий и информационных технологий (включая общую мобильность, данные, транспортные сетевые компании и транспортные услуги по требованию), чтобы понять, в какой степени органы внедряют эти технологии;

- отмена норм регулирования дает новый импульс (толчок) к экономическому росту (пример – США по итогам 2017 г.);

- отмена норм регулирования способствует увеличению производительности труда (пример – Новая Зеландия, Франция);

- в международной практике широко распространен аудит правительственных инициатив (законодательных предложений) на предмет эффективности, а также избыточности контроля и надзора (Австралия, Новая Зеландия).

4.2 Результаты обзора и анализа российского опыта проведения и исследования возможностей функционального анализа и замещения государственных функций негосударственными институтами в сфере государственного управления, в том числе в отношении КНД

Существующая российская практика проведения функционального анализа и оптимизация на основе полученных результатов функций органов исполнительной власти позволяет предположить, что:

- на федеральном и региональном уровнях накоплен достаточный опыт проведения функционального анализа,

- результаты проведения функционального анализа применялись для устранения дублирующих функций, для проверки выполняемых полномочий действующему законодательству;

- в случае выявления юридических коллизий правовых актов, регулирующих определённые сферы деятельности органов исполнительной власти, пробированы практики правового урегулирования противоречий;

- рассматривалась возможность передачи государственных функций и(или) отдельных административных процессов негосударственным институтам.

Разработка и применение методологии и методики функционального анализа контрольно-надзорной деятельности с учетом динамики реформы КНД и изменения в последние годы вектора идеологии КНД позволит снизить риски для охраняемых законом ценностей.

Методика проведения функционального анализа деятельности органов исполнительной власти может быть применена для функционального анализа КНД в части:

- выявления функций контрольно-надзорных органов, которые не имеют законодательного основания;
- обоснования решения о ликвидации избыточных норм государственного регулирования и соответствующих государственных функций, препятствующих экономическому росту и увеличивающих издержки бизнеса;
- обоснования выбора государственных и негосударственных форм контроля;
- оптимизация административных процедур исполнения государственных функций контрольно-надзорной деятельности, структуры и состава контрольно-надзорных органов;
- обоснования предложений по оптимизации численности гражданских служащих контрольно-надзорных органов.

4.3 Методология функционального анализа КНД и сокращения (отмены) по его итогам всех видов государственного и муниципального контроля (надзора), осуществление которых не влияет на уровень риска для охраняемых законом ценностей, не направлено на снижения конкретных рисков причинения вреда охраняемых законом ценностей и/или может обеспечиваться негосударственными институтами (далее – методология функционального анализа КНД)

Контрольно-надзорная деятельность – деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Охраняемые законом ценности – 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.

Риск причинения вреда – вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям различной степени тяжести.

Функциональный анализ контрольно-надзорной деятельности – это инструмент анализа деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, на предмет наличия законодательных оснований, оценки избыточности, дублирования, а также эффективности, результативности и технологичности осуществления соответствующих функций

Основной целью проведения функционального анализа является сокращение избыточного государственного регулирования в экономике для обеспечения экономического роста и снижения издержек бизнеса.

Для достижения указанной цели предполагается решить ряд задач, таких, как:

- ликвидация тех функций контрольно-надзорных органов, которые не имеют законодательного основания;
- ликвидация избыточных норм государственного регулирования и соответствующих государственных функций, препятствующих экономическому росту и увеличивающих издержки бизнеса;
- введение моратория на принятие новых норм регулирования, а также моратория на введение новых государственных функций для их реализации;
- повышение эффективности и результативности государственных и негосударственных форм контроля;
- оптимизация исполнения государственных функций контрольно-надзорной деятельности (в том числе в части дублирующих функций), а также структуры и состава контрольно-надзорных органов;
- цифровизация государственных функций контрольно-надзорной деятельности оптимизация численности госслужащих контрольно-надзорных органов и бюджетных расходов на контрольно-надзорную деятельность.

Таким образом, объектами функционального анализа контрольно-надзорной деятельности являются:

- исходный перечень функций и структура системы контрольно-надзорных органов; законодательство Российской Федерации, предусматривающее осуществление контрольно-надзорной деятельности в соответствующих сферах;

- плановые и фактические показатели эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорных органов за период 2015-2017 гг.;

- технологические процессы осуществления функций контрольно-надзорной деятельности.

К основным принципам проведения функционального анализа контрольно-надзорной деятельности следует отнести:

- презумпцию необходимости сокращения издержек бизнеса и барьеров в экономике;

- открытость;

- прозрачность;

- достоверность данных.

Структурно разработанная в рамках настоящего исследования методология проведения функционального анализа состоит из трех блоков действий, которые составляют процесс функционального анализа:

1. Подготовительная стадия.

2. Стадия аудита.

3. Заключительная стадия.

На подготовительной стадии осуществляется формирование исходного перечня контрольно-надзорных органов и их функций контрольно-надзорной деятельности.

Стадия аудита включает в себя этапы: проведение правового аудита; проведение аудита избыточности законодательных норм регулирования и соответствующих функций; аудит эффективности и результативности осуществления функций; институциональный аудит функций; технологический аудит функций.

На заключительной стадии осуществляется формирование итогового перечня функций органов исполнительной власти и предложения по новой структуре контрольно-надзорных органов.

Этапы проведения функционального анализа представлены на рисунке 8.

Общая схема методологии проведения функционального анализа КНД

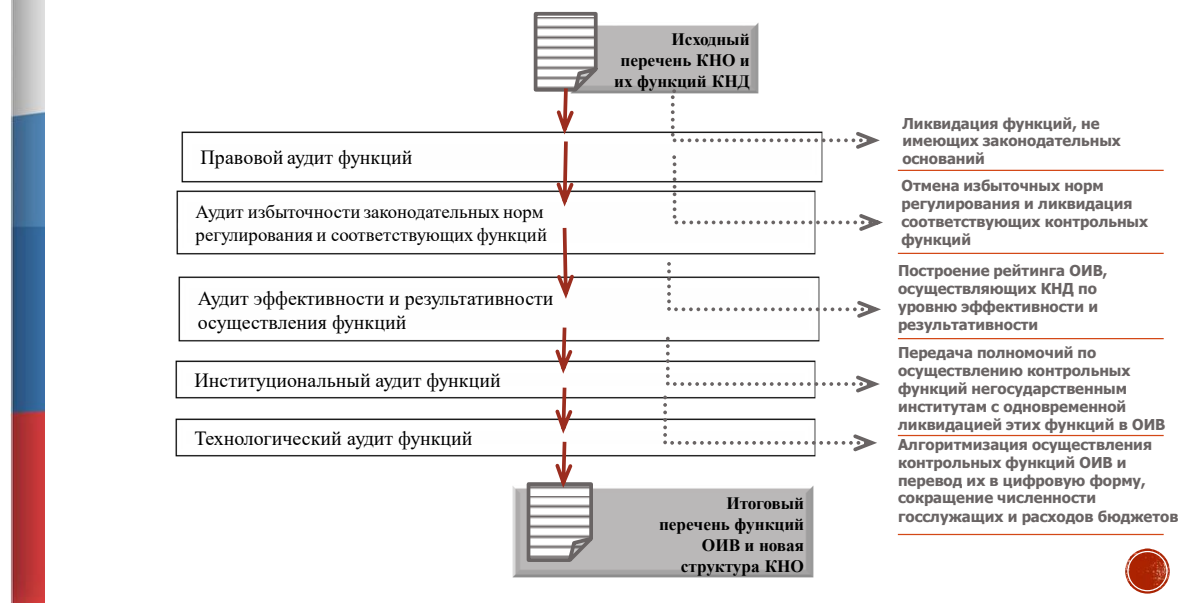


Рисунок 8 – Этапы проведения функционального анализа контрольно-надзорных функций

Стадия аудита при проведении функционального анализа контрольно-надзорной деятельности, как было указано, выше осуществляется в несколько этапов. При этом сокращение и отмена некоторых видов государственного и муниципального контроля (надзора) предусмотрена на всех этапах функционального анализа:

- правовой аудит – ликвидируются контрольно-надзорные функции, не закрепленные регулирующими нормами в федеральном законодательстве;
- аудит избыточности законодательных норм регулирования и соответствующих функций – ликвидируются (пересматриваются и упрощаются) контрольно-надзорные функции, приводящие к существенным издержкам бизнеса (свыше 100 млн рублей в год);
- аудит эффективности и результативности – ликвидируются (сокращаются) контрольно-надзорные функции, осуществление которых признано неэффективным;
- институциональный аудит функций – ликвидируются контрольно-надзорные функции, для которых выявлена возможность передачи таких функций какому-либо негосударственному институту;
- технологический аудит функций – сокращаются контрольно-надзорные функции, для которых выявлена возможность перевода осуществления функции в цифровую форму с использованием информационной инфраструктуры.

Рассмотрим более подробно этапы стадии аудита.

Этап 1 Правовой аудит.

Правовой аудит проводится с целью выявления контрольно-надзорных функций, не имеющих законодательных оснований. Свод материалов, осуществляется в табличной форме – для каждой выделенной на предварительной стадии функции выявляется наличие/отсутствие закрепления данной функции в федеральном законе, указывается статья и подпункт федерального закона.

В случае, когда осуществление контрольно-надзорной функции закреплено в федеральном законодательстве, она остается в перечне функций для проведения следующего этапа аудита.

В случае, когда осуществление контрольно-надзорной функции не закреплено в федеральном законодательстве, такая функция предлагается к ликвидации.

Таким образом, результатом проведения правового аудита является ликвидация функций органов исполнительной власти, не имеющих законодательного обоснования. Алгоритм проведения правового аудита представлен на рисунке 9.

Правовой аудит функций

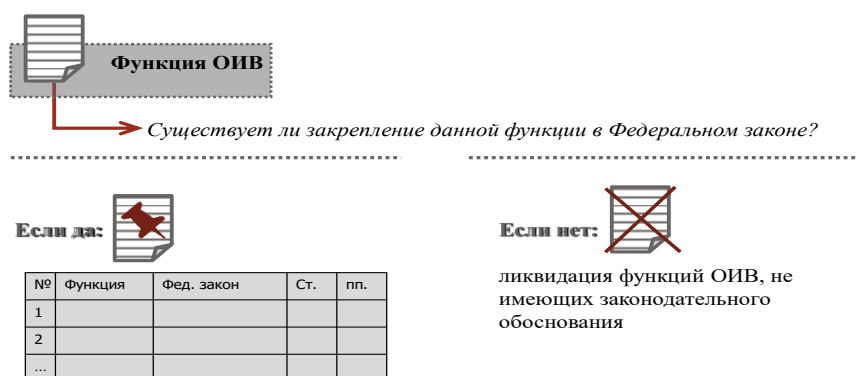


Рисунок 9 – Алгоритм проведения правового аудита контрольно-надзорных функций

Этап 2 Аудит избыточности законодательных норм регулирования и соответствующих функций.

Аудит избыточности законодательных норм регулирования и соответствующих функций осуществляется для тех функций, которые остались в перечне по итогам правового аудита.

На данном этапе происходит количественная оценка издержек бизнеса, связанных с реализацией выполнения законодательной нормы регулирования и соответствующей государственной функции, выделенной на 1 этапе.

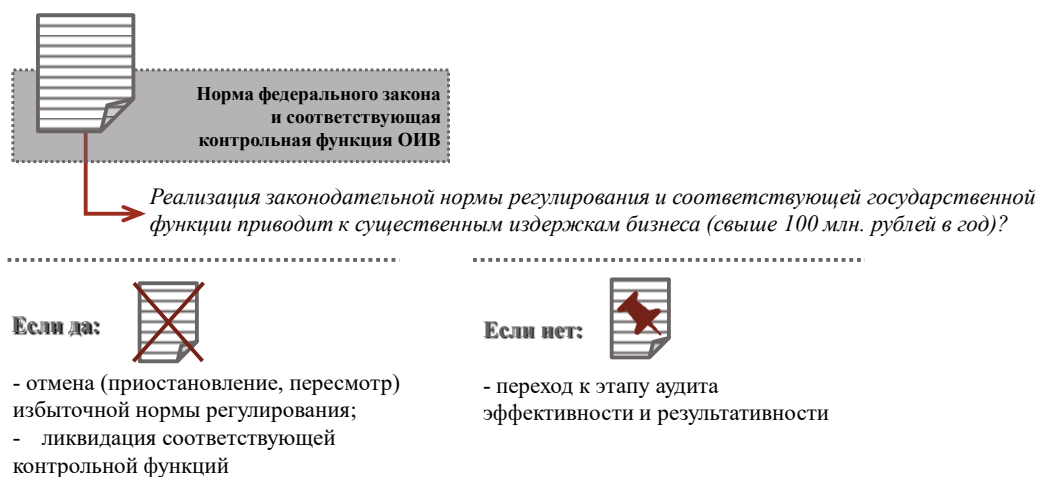
В случае если издержки бизнеса, связанные с выполнением государственной функции, составляют свыше 100 млн рублей в год, законодательная норма регулирования, предусматривающая выполнение соответствующей функции, подлежит отмене (либо приостановлению и пересмотру с целью обеспечения снижения издержек), а соответствующая контрольная функция подлежит ликвидации.

При этом следует учесть, что на момент проведения аудита избыточности норм регулирования должен быть введен запрет на принятие новых норм регулирования, а также запрет на введение новых государственных функций для их реализации.

Таким образом, результатом проведения аудита избыточности законодательных норм регулирования и соответствующих функций является отмена избыточных норм регулирования и ликвидация соответствующих контрольных функций.

Алгоритм проведения аудита избыточности законодательных норм регулирования и соответствующих контрольно-надзорных функций представлен на рисунке 10.

Аудит избыточности законодательных норм регулирования и соответствующих функций



Внимание! На время проведения аудита избыточности норм регулирования вводится мораторий на принятие новых норм регулирования, а также мораторий на введение новых государственных функций для их реализации



Рисунок 10 – Алгоритм проведения аудита избыточности законодательных норм регулирования и соответствующих контрольно-надзорных функций

Этап 3 Аудит эффективности и результативности осуществления функций проводится путем сопоставления плановых и фактических значений показателей эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности за три года, связанных со снижением объемов ущерба/смертности/травматизма и др., влияющих на уровень риска для охраняемых законом ценностей, направленных на снижение конкретных рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Затем формируется рейтинг органов исполнительной власти по уровню эффективности и результативности осуществления функций контрольно-надзорной деятельности. Деятельность органов исполнительной власти по реализации функций, фактические значения показателей эффективности и результативности которых за три года достигли либо превысили плановые, целесообразно стимулировать по результатам.

Функции, фактические значения показателей эффективности и результативности которых за три года не достигали плановых значений, и функции, фактические значения показателей эффективности и результативности которых за три года достигли либо превысили плановые значения, подлежат институциональному аудиту функций.

Таким образом, результатом аудита эффективности и результативности осуществления функций является построение рейтинга органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность по уровню эффективности и результативности. Алгоритм проведения аудита эффективности и результативности осуществления контрольно-надзорных функций представлен на рисунке 11.

Аудит эффективности и результативности

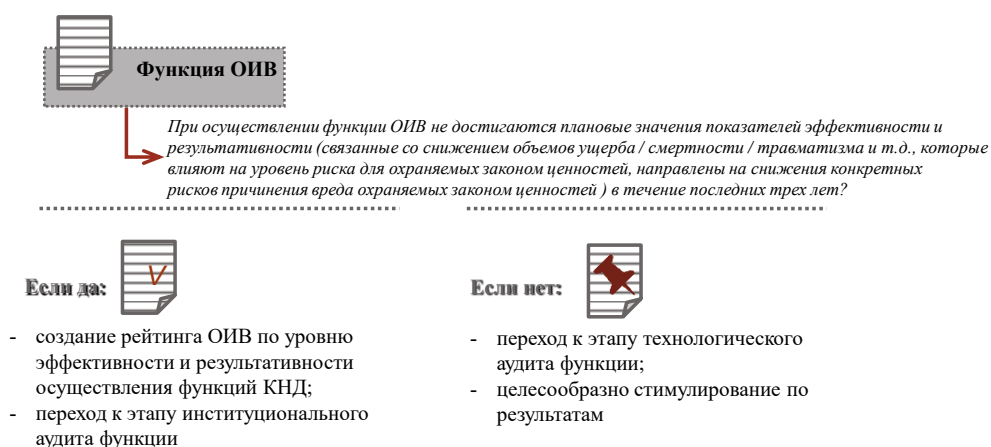


Рисунок 11 – Алгоритм проведения аудита эффективности и результативности осуществления контрольно-надзорных функций

Этап 4 Институциональный аудит заключается в рассмотрении возможности передачи контрольно-надзорной функции негосударственному институту на основании аналогичной практики зарубежных стран, а также российской практики по схожим функциям. Если для контрольно-надзорной функции выявлена возможность ее передачи негосударственным институтам, осуществляется выбор механизма ее реализации негосударственным институтом (обязательное и добровольное страхование, обязательный и добровольный аудит, сертификация и инспекционный контроль, СРО и др.).

Одновременно с этим ликвидируется норма, предусматривающая реализацию данной функции органом исполнительной власти.

В случае, когда передача реализации контрольно-надзорной функции негосударственному институту не представляется возможной, данная функция сохраняется в перечне государственных контрольно-надзорных функций.

После составления перечня государственных контрольно-надзорных функций по итогам проведенного институционального аудита осуществляется анализ государственной функции на дублирование (реализация несколькими органами исполнительной власти одновременно) и подготовка предложений по устранению дублирования.

Сформированный на данном этапе перечень государственных контрольно-надзорных функций далее подлежит технологическому аудиту.

Результатом институционального аудита является выявление контрольно-надзорных функций для передачи негосударственным институтам с одновременной ликвидацией этих функций в ОИВ. Алгоритм проведения институционального аудита контрольно-надзорных функций представлен на рисунке 12.

Институциональный аудит функций

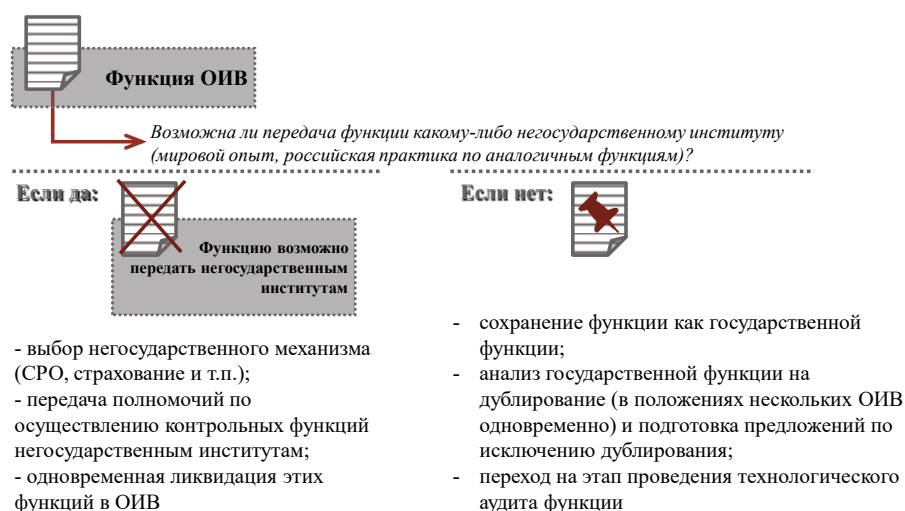


Рисунок 12 – Алгоритм проведения институционального аудита контрольно-надзорных функций

Этап 5 Технологический аудит призван на основе мирового опыта и российской практики по схожим функциям выявить контрольно-надзорные функции, которые могут быть переведены в цифровую форму и реализованы с использованием информационной инфраструктуры.

При выделении таких функций из сформированного по итогам институционального аудита перечня государственных контрольно-надзорных функций осуществляется перевод функции в цифровую форму с использованием информационной инфраструктуры и с одновременной оптимизацией численности государственных служащих и бюджетных расходов на осуществление государственной функции.

При невозможности алгоритмизации осуществления функции и перевода ее в цифровую форму с использованием информационной инфраструктуры осуществляется переход на заключительную стадию функционального анализа. Алгоритм проведения технологического аудита контрольно-надзорных функций представлен на рисунке 13.

Технологический аудит функций

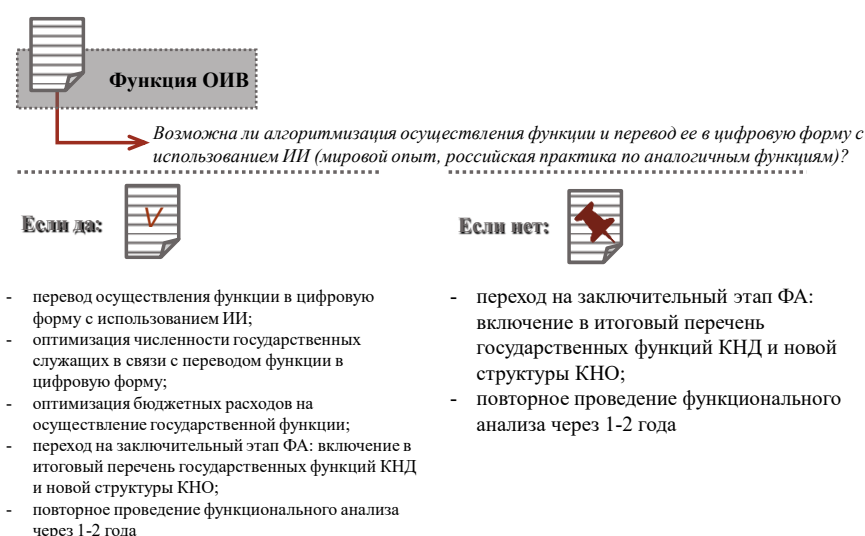


Рисунок 13 – Алгоритм проведения технологического аудита контрольно-надзорных функций

Блок 3 Заключительная стадия

На заключительной стадии функционального анализа осуществляется формирование итогового перечня функций контрольно-надзорной деятельности по результатам проведения всех этапов функционального анализа.

С учетом итогового перечня функций разрабатываются предложения по новой структуре контрольно-надзорных органов, проводится оценка уровня высвобождения издержек бизнеса и бюджетных расходов по результатам проведения функционального анализа контрольно-надзорной деятельности.

Повторное проведение функционального анализа рекомендуется осуществлять на регулярной основе с периодичностью в 1-2 года.

4.4 Алгоритм и результаты апробации методологии функционального анализа КНД

Определение алгоритма апробации методологии функционального анализа КНД базируется на подходе к функциональному анализу контрольно-надзорной деятельности как к инструменту анализа деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, на предмет наличия законодательных оснований, оценки избыточности, дублирования, а также эффективности, результативности и технологичности осуществления соответствующих функций.

В этом контексте предполагается решение следующих задач апробации методологии функционального анализа КНД:

1. Уточнение методологии функционального анализа КНД;
2. Подготовка предложений (по пилотным видам контроля (надзора)) по сокращению (отмене) видов государственного и муниципального контроля (надзора), осуществление которых не влияет на уровень риска для охраняемых законом ценностей, не направлено на снижения конкретных рисков причинения вреда охраняемых законом ценностей и/или может обеспечиваться негосударственными институтами, в том числе по укрупнению видов государственного контроля и/или переводу части функций государственного контроля (надзора) в негосударственную сферу;
3. Подготовка предварительных (прогнозных) предложений по формированию системы органов власти, занимающихся контрольно-надзорной деятельностью по принципу «один риск – одно разрешение/один контроль».

4.5 Предварительные (прогнозные) предложения по итогам апробации методологии функционального анализа по формированию системы органов власти, занимающихся контрольно-надзорной деятельности по принципу «один риск – одно разрешение/один контроль»

По итогам апробации методологии функционального анализа среди основных проблем, ограничивающих эффективность управления в сфере контрольно-надзорной деятельности, выделяются:

- высокая степень фрагментации органов исполнительной власти, наличие небольших по численности контрольно-надзорных органов, ограниченных в ресурсах для результативной и эффективной контрольно-надзорной деятельности;

- тот факт, что контрольные мероприятия разных контрольно-надзорных органов, как правило, не синхронизированы между собой и проходят в разное время на одних и тех же предприятиях, что несет в себе увеличение издержек предприятий и представляется избыточным;

- существенная вариация доли административно-управленческого персонала в контрольно-надзорных органах – как правило, выше 50% штатной численности, а в отдельных органах – более 80% штатной численности;

- возможность передачи значительной части видов контрольно-надзорной деятельности негосударственным институтам.

Оптимизация численности сотрудников контрольно-надзорных органов, осуществляющих управленческие и обеспечивающие функции, может также обеспечить значительный ежегодный объем экономии расходов федерального бюджета на обеспечение их деятельности.

В целом анализ данных по контрольно-надзорной деятельности показывает, что затраты на проведение одного контрольно-надзорного мероприятия и нагрузка на одного служащего, занятого контрольно-надзорной деятельностью, различаются более чем в 100 раз. Такие различия не могут объясняться отраслевой спецификой государственного контроля (надзора) и в отдельных случаях связаны с избыточной численностью контрольно-надзорных органов. В целях решения данной проблемы по итогам апробации методологии проведения функционального анализа контрольно-надзорной деятельности предлагается сформировать систему федеральных надзоров, подчиненных непосредственно Правительству Российской Федерации, состоящую из 9 вновь создаваемых крупных контрольно-надзорных органов, а именно:

- Федеральная служба по надзору в технологической, атомной, природоресурсной сферах и экологии;

- Федеральная служба по техническому, экспортному надзору и финансовому мониторингу;

- Федеральная служба по надзору в сфере антимонопольной, финансово-бюджетной и тарифной политики;

- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта;

- Федеральная служба по надзору в отраслях социальной сферы;

- Федеральная служба по надзору за оборотом наркотиков и регулированию алкогольного рынка;

- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;

- Федеральная служба по надзору за исполнением судебных решений;

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей, ветеринарной и фитосанитарной деятельности.

Состав и структура федеральных органов исполнительной власти с учетом предложений по их оптимизации представлены на рисунке 14.



Рисунок 14 – Состав и структура федеральных органов исполнительной власти с учетом предложений по их оптимизации.

Таким образом, в качестве одного из резервов совершенствования деятельности контрольно-надзорных органов можно рассматривать их укрупнение. Данная мера позволит получить и дополнительные эффекты в рамках проведения государственного контроля (надзора) в смежных сферах в отношении одних и тех же объектов контроля (например, в рамках проверок соблюдения требований к промышленной безопасности, природоохранного законодательства и проверок условий труда на одних и тех же промышленных предприятиях).

Реализация данных мер позволит существенно сократить объем бюджетных расходов на содержание указанных органов, при этом численность государственных гражданских служащих, занятых непосредственно осуществлением государственного контроля (надзора), может даже возрасти.

Укрупнение контрольно-надзорных органов целесообразно совместить с переподчинением указанных органов Правительству Российской Федерации, что обеспечит независимость их деятельности от профильного федерального министерства. Данная мера не повлечет прямой экономии бюджетных расходов, однако повлияет на эффективность и результативность деятельности органов государственного контроля

(надзора), позволит снять с них несвойственные им функции информационно-аналитического обеспечения деятельности федеральных министерств, выполнения текущих поручений и т.д.

При этом осуществление части видов контроля и надзора может быть передана негосударственным институтам, в частности:

- государственный контроль и надзор в сфере промышленной безопасности на предприятиях по производству машин и оборудования (в части надзора за оборудованием, работающим под давлением, грузоподъемными механизмами и подъемными сооружениями) предлагается заменить на саморегулируемые механизмы, при которых надзор и контроль осуществляются саморегулируемыми организациями, основанными на членстве лиц, которые используют и производят оборудование, работающее под давлением, грузоподъемные механизмы и подъемные сооружения;

- государственный контроль и надзор в сфере морского транспорта предлагается заменить на механизм обязательного страхования ответственности владельцев морских судов, при котором контроль и надзор за техническим состоянием морских судов осуществляется страховыми инспекторами страховых организаций, являющихся страховщиками соответствующих морских судов;

- государственный контроль и надзор в сфере внутреннего водного транспорта (в части эксплуатации маломерных судов) предлагается заменить на механизм обязательного страхования ответственности владельцев маломерных судов, при котором контроль и надзор за техническим состоянием маломерных судов осуществляется страховыми инспекторами страховых организаций, являющихся страховщиками соответствующих маломерных судов;

- государственный пожарный надзор в лесах на лесных участках, переданных в аренду (пользование), предлагается заменить на механизм обязательного страхования лесных участков, переданных в аренду (пользование), при котором пожарный надзор в лесах осуществляется страховыми инспекторами страховых организаций, являющихся страховщиками соответствующих лесных участков;

- государственную экспертизу проектной документации предлагается полностью заменить на саморегулируемые механизмы, при которых экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий, а также контроль за качеством проектной документации проводятся саморегулируемой организацией в сфере архитектурно-строительного проектирования и инженерных изысканий (с использованием механизмов компенсационных фондов данной саморегулируемой организации и добровольного страхования ответственности ее членов);

- государственный надзор и контроль в области обращения с отходами предлагается заменить на саморегулируемые механизмы, при которых государственный надзор и контроль в области обращения с отходами осуществляется саморегулируемой организацией, основанной на членстве лиц, осуществляющих деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов (с использованием механизмов компенсационных фондов данной саморегулируемой организации и добровольного страхования ответственности ее членов);

- государственный пожарный надзор (в части недвижимого имущества юридических лиц) предлагается заменить на обязательное страхование недвижимого имущества юридических лиц, при котором пожарный надзор в отношении недвижимого имущества юридических лиц осуществляется страховыми инспекторами страховых организаций, являющихся страховщиками соответствующего недвижимого имущества;

- государственный надзор за соблюдением законодательства о рекламе и законодательства о правах потребителей в этой сфере предлагается заменить на саморегулируемые механизмы, при которых надзор и контроль в сфере рекламы осуществляется саморегулируемой организацией, основанной на членстве лиц, осуществляющих рекламную деятельность (с использованием механизмов компенсационных фондов данной саморегулируемой организации и добровольного страхования ответственности ее членов);

- государственный контроль и надзор в сфере охраны труда предлагается заменить на механизм саморегулирования, где основную функцию по надзору в сфере охраны труда осуществляют профсоюзные инспекции труда, выполняющие функции технической инспекции по охране труда, которая включает проверки соблюдения работодателями законодательства об охране труда, а также специальную оценку условий труда (с использованием механизма добровольного личного страхования жизни и здоровья членов профессиональных союзов от рисков негативных условий труда).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Успешность реформирования контрольно-надзорной деятельности в значительной степени зависит от качества системы мониторинга и оценки ее результативности и эффективности. Одним из ключевых принципов такой оценки является обеспечение баланса интересов всех сторон. В настоящее время при оценке результативности и эффективности государственного контроля (надзора) в большей степени учитываются интересы государства, самих контрольно-надзорных органов и бизнеса, тогда как позиция граждан – конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности и ее реформы – не принимается во внимание.

Для решения данной проблемы на основе анализа зарубежного опыта и передовых российских подходов были разработаны методические подходы к оценке результативности и эффективности государственного контроля (надзора) с позиции граждан с использованием социологических методов. Данные подходы были апробированы в рамках проведения репрезентативного социологического исследования в 28 регионах России в 2018 г.

В целом результаты исследования продемонстрировали наличие запроса на повышение защищенности граждан от различных рисков (угроз) охраняемым законом ценностям. Граждане невысоко оценивают уровень защищенности своей жизни и здоровья, имущества, персональных данных, иных интересов, причем это касается всех рисков, изучаемых в данном исследовании. Особенно это актуально в связи с защищенностью жизни и здоровья от некачественного предоставления медицинских услуг и некачественных лекарственных препаратов.

Проведенный социологический опрос показывает целесообразность включения показателей, отражающих позицию граждан как конечных бенефициаров государственного контроля (надзора), в состав показателей результативности реформирования (совершенствования) контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Для формирования таких показателей могут быть использованы полученные по итогам опроса данные: о частоте столкновения граждан с необходимостью защиты от подконтрольных рисков (угроз); об уровне защищенности охраняемых законом ценностей с позиции граждан (по основным видам рисков (угроз)); а также об итогах обращения граждан в органы государственного контроля (надзора).

Полученные в ходе социологического опроса 2018 г. данные могут рассматриваться как стартовые для выявления динамики этих показателей результативности КНД, а, значит, и для оценки результативности усилий по

реформированию контрольно-надзорной деятельности государства. К таким стартовым данным 2018 г. могут быть отнесены, прежде всего:

- оценка гражданами их защищенности от рисков (угроз) охраняемых законом ценностям – 30,0%;

- оценка защищенности от рисков (угроз) охраняемых законом ценностям гражданами, сталкивавшихся с необходимостью защиты от этих рисков (угроз) – 18,4%.

При этом в качестве одной из целей реформы контрольно-надзорной деятельности необходимо предусмотреть рост значений уровня защищенности граждан в течение реализации реформы не менее чем на 30 п.п. в целом и не менее чем на 20 п.п. по каждой группе рисков (угроз), значимых для граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности. Важным элементом реформирования контрольно-надзорной деятельности является также выработка подходов к методологии проведения функционального анализа контрольно-надзорной деятельности, внедрение которой позволит принимать решения о сокращении (отмене) видов государственного и муниципального контроля (надзора), а также о передаче ряда контрольно-надзорных функций и видов контроля от государственных контрольно-надзорных органов негосударственным институтам.

В рамках настоящего исследования для этих целей разработана и апробирована методология функционального анализа КНД и сокращения (отмены) по его итогам всех видов государственного и муниципального контроля (надзора), осуществление которых не влияет на уровень риска для охраняемых законом ценностей, не направлено на снижение конкретных рисков причинения вреда охраняемых законом ценностей и/или может обеспечиваться негосударственными институтами.

По результатам апробации подготовлены предварительные (прогнозные) рекомендации по формированию новой системы органов власти, занимающихся контрольно-надзорной деятельностью по принципу «один риск – одно разрешение/один контроль», в которой контрольно-надзорные функции (включая разрешительную деятельность – лицензирование) могут быть сосредоточены в 9 основных крупных контрольно-надзорных органах.

При этом с целью использования в качестве показателей результатов институционального аудита и аудита результативности и эффективности в рамках функционального анализа часть видов контроля и надзора могут быть переданы негосударственным институтам, в том числе: контроль и надзор за морским транспортом, контроль и надзор за внутренним водным транспортом в части маломерных судов, надзор в сфере обеспечения пожарной безопасности в лесах, надзор за промышленной

безопасностью в части деятельности по производству машин и оборудования, при котором используется оборудование, работающее под давлением, грузоподъемные механизмы и подъемные сооружения), контроль и надзор в сфере сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов, контроль в сфере рекламы, надзор в сфере проектирования в части экспертизы проектной документации, контроль и надзор в сфере охраны труда).

Реализация мер, предложенных по результатам апробации новой методологии функционального анализа контрольно-надзорной деятельности, позволит существенно улучшить результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности, снизить издержки предприятий и расходы бюджетов, связанные с деятельностью государственных контрольно-надзорных органов, и обеспечить более эффективную защиту охраняемых законом ценностей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Jørgensen T.B., Bozeman B. 2007. Public values: An inventory. *Administration & Society* 39, 3 (2007), 354-381.
2. Blanc, F. *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*. OECD. 2012. URL: <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf> (дата обращения 12.04.2018).
3. OECD, *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*. 2012. OECD Publishing, Paris.
4. World Bank. *Measuring reform success: business surveys, "client satisfaction" and administrative burden. The challenges of obtaining reliable data*. World Bank Group Investment Climate Advisory Services. 2012. [Электронный ресурс]. URL: http://www.tm.lt/dok/F_%20Blanc_Measuring%20reform%20success.pdf (дата обращения: 26.09.2018).
5. Thijs N. *Measure to improve. Improving public sector performance by using citizen – user satisfaction information*. 2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.eupan.eu/files/repository/20111230120429_Measure_to__Improve.pdf (дата обращения: 26.08.2018).
6. UK Department for Business Innovation and Skills. *Better Regulation, Better Benefits: Getting the Balance Right: Main Report*. 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100106160005/http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/> (дата обращения: 26.09.2018).
7. Van Asselt M., Poortvliet P.M., Ekkel E.D., Kemp B., Stassen E.N. Risk perceptions of public health and food safety hazards in poultry husbandry by citizens, poultry farmers and poultry veterinarians *Poult Sci*. 2018 Feb 1;97(2):607-619. doi: 10.3382/ps/pex325.
8. Baig A., Dua A., Riefberg V. McKinsey Center for Government. *Putting citizens first: How to improve citizens' experience and satisfaction with government services*. 2014. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/public%20sector/our%20insights/how%20us%20state%20governments%20can%20improve%20customer%20service/putting%20citizens%20first%20how%20to%20improve%20citizens%20experience%20and%20satisfaction%20with%20government%20services.ashx> (дата обращения: 26.03.2018).
9. University of the Fraser Valley. *Public Safety Survey*. 2009. [Электронный ресурс]. URL: https://www.ufv.ca/media/assets/ccjr/reports-and-publications/Public_Safety_Burnaby.pdf (дата обращения: 26.03.2018).

10. Quinet K., Bird A. Perceptions of Public Safety Issues in Central Indiana. Center for Urban Policy and the Environment. 2000. [Электронный ресурс]. URL: https://policyinstitute.iu.edu/Uploads/PublicationFiles/81_01-C28.pdf (дата обращения: 26.08.2018).
11. Community Preservation and Development Corporation. Perceptions of Public Safety. Report on the 2015 DC Public Safety Survey. 2016 [Электронный ресурс]. URL: http://www.courtexcellence.org/uploads/publications/Perceptions_of_Public_Safety_FullReport.pdf (дата обращения: 08.10.2018).
12. Aguilar J. The perception of security and confidence in public institutions. Baseline for the partnership for growth joint country. Action plan. 2013 [Электронный ресурс]. URL: <https://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/Mayo2013/Perception%20Survey%20Baseline%202012%20English.pdf> (дата обращения: 01.04.2018).
13. UNDP. National public opinion survey on citizen perception of safety and security in the Republic of Croatia. 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.hr.undp.org/content/croatia/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/Safety_and_security.html (дата обращения: 08.10.2018).
14. OECD (2010). The Benefits of Regulation: A public and business perceptions survey [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/45604735.pdf> (дата обращения: 26.08.2018).
15. GSDRC. Perception surveys in fragile and conflict-affected states. Helpdesk Research Report, 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://gsdrc.org/docs/open/hdq910.pdf> (дата обращения: 26.09.2018).
16. Martin S., Downe J. (2014) Performance measurement of local public service networks. *Studies in Public and Non-Profit Governance* 3, с. 43-64.
17. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Реализация приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Показатель «Снижение уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность». Декабрь 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://knd2.ac.gov.ru/assets/files/event/20171214/Gradoselskaya.pdf> (дата обращения: 22.03.2018).
18. Административный климат в Российской Федерации 2017. «Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2017/pdf/7.pdf> (дата обращения: 26.03.2018).

19. Бойков В.Э. Защита прав предпринимателей (краткие итоги выборочного социологического опроса) // Социология власти. – 2010. – №8. – С.42–54.
20. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И. Итоги комплексного мониторинга практики применения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ в 2011 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – №1. – С.127–150.
21. 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.
22. Аналитический центр НАФИ. Россияне не склонны защищать свои «бытовые» права. 19 июня 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://nafi.ru/analytics/rossiyane-ne-sklonny-zashchishchat-svoi-bytovye-prava/> (дата обращения: 09.04.2018).
23. Роструд. Информация об оценке представителями референтных групп качества и эффективности осуществления Рострудом своей деятельности, 2016 год [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rostrud.ru/openrostrud/508553.shtml> (дата обращения: 24.04.2018).
24. Бойков В.Э. Налоговые отношения в социологическом измерении // Социология власти. – 2008. – №5. – С.45-60.
25. Кажаяева О.И. Роль социологического опроса в оценке качества товаров на потребительском рынке Оренбургской области / Университетский комплекс как региональный центр образования, науки и культуры. Материалы Всероссийской научно-методической конференции. Оренбургский государственный университет. Издательство: Оренбургский государственный университет. – 2017. – С.2203-2205.
26. Управление Роспотребнадзора по Республике Адыгея. Результаты социологического опроса потребителей, проведенного в Управлении Роспотребнадзора по Республике Адыгея. 2012. [Электронный ресурс]. URL: http://01.rospotrebnadzor.ru/rss_all/-/asset_publisher/Kq6J/content/id/125720 (дата обращения: 30.03.2018).
27. Министерство труда и социальной защиты Ставропольского края. Опрос работников организаций ставропольского края о состоянии трудовых отношений. 2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://stavzan.regiontrud.ru/home/trud/oprostrud.aspx> (дата обращения: 30.09.2018).
28. 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.

29. OECD. Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. 2014. OECD Publishing House, Paris.