ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

ЗАЩИЩЕННОСТЬ ОХРАНЯЕМЫХ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЕЙ: ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ С ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН В 2022 ГОДУ

Южаков В.Н., директор ЦТГУ, д.ф.н., проф., 0000-0002-5687-1863, yuzhakov-vn@ranepa.ru

Покида А.Н., директор Центра социально-политического мониторинга ИОН, к.с.н., 0000-0002-5439-3503, pokida@ranepa.ru

Добролюбова Е.И., в.н.с. ЦТГУ, к.э.н., 0000-0002-9405-4936, doblolyubova-ei@ranepa.ru

Зыбуновская Н.В., н.с. Центра социально-политического мониторинга ИОН, 0000-0003-0326-8590, nzyb@ranepa.ru

Москва 2022

Аннотация
Федеральным законодательством определены виды государственного контроля, которые ориентированы на то, чтобы обеспечить минимизацию рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (жизни и здоровья, имущества, неприкосновенности личной жизни, иных прав человека, растений, животных, природных комплексов). Для оценки конечных результатов реформирования такого государственного контроля важны и **актуальны** мониторинговые исследования, позволяющие выявлять восприятие и оценку гражданами защищенности от рисков. **Цель** исследования – выявление оценки гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков и, на этой основе, выявление и анализ оценки гражданами результативности и эффективности государственного контроля, ориентированного на защиту охраняемых законом ценностей. **Предметом** исследования является уровень рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям и деятельность органов государственного контроля по их минимизации. Основной **метод** исследования – проведение репрезентативного социологического опроса граждан и сопоставление полученных результатов с итогами предыдущих опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 гг. По **результатам** исследования представлен анализ динамики оценок результативности и эффективности государственного контроля с позиции граждан. Исследование позволяет сделать следующие **выводы**. При наличии в целом положительных тенденций роста оценки гражданами уровня защищенности значимых для респондентов ценностей от большинства контролируемых рисков, достигнутый уровень нельзя признать удовлетворительным. Ни по одному из рисков большинство респондентов не оценивают уровень защищенности как достаточный. Сохраняется и высокая частота столкновения граждан с рисками причинения вреда: за 2 года, предшествующих опросу, с такими рисками сталкивалась половина опрошенных. Временные и финансовые издержки граждан, связанные с взаимодействием с органами государственного контроля, не претерпели существенных изменений, что свидетельствует об отсутствии роста эффективности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан. **Научная новизна** исследования заключается в сборе и обобщении эмпирических данных об оценке гражданами результативности и эффективности государственного контроля и в проведении анализа изменений в оценках граждан. **Рекомендации** по итогам исследования связаны с необходимостью дальнейшего совершенствования процедур рассмотрения обращений граждан в контрольно-надзорные органы в целях защиты охраняемых законом ценностей, с улучшением информирования граждан о способах защиты от рисков.

Ключевые слова:
Клиентоцентричность, контрольно-надзорная деятельность, органы государственного контроля, охраняемые законом ценности, оценка защищенности, результативность, социологический опрос граждан.

Коды JEL Classification
H11; H41; H83

RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC ADMINISTRATION (RANEPA)

PREPRINT
(SCIENTIFIC REPORT)

PROTECTION OF PUBLIC VALUES: EVALUATING STATE REGULATORY ENFORCEMENT ACTIVITY FROM CITIZEN PERSPECTIVE

Yuzhakov Vladimir N., director, Center of Public Administration Technologies, Dr. Sci. (Philosophy), professor, ORCID 0000-0002-5687-1863, yuzhakov-vn@ranepa.ru
Pokida Andrei N., director, Center for Social and Political Monitoring, Cand. Sci. (Soc.), ORCID 0000-0002-5439-3503, pokida@ranepa.ru
Dobrolyubova Elena I., lead researcher, Center of Public Administration Technologies, Cand. Sci. (Econ.), ORCID 0000-0002-9405-4936, doblolyubova-ei@ranepa.ru
Zybunovskaya Natalia V., researcher, Center for Social and Political Monitoring, ORCID 0000-0003-0326-8590, nzyb@ranepa.ru

Moscow 2022

Abstract

The federal legislation defines a list of regulatory enforcement activities aimed at minimizing risks to legally protected public values (such as life and health, property, privacy, other human rights, plants and animals, natural habitats). Therefore, monitoring studies aiming at collecting public perceptions of the protection of these public values are highly **relevant** for tracking the reform progress**. The goal** of this paper is to identify public perceptions of the extent of protection of public values and evaluate regulatory enforcement performance. The **subject** of the study is regulatory enforcement activity aimed at reducing risks to the public values. The primary **method** of the study is a representative public survey, the findings of which are compared to earlier surveys carried out in 2018, 2019, 2020, and 2021. The **results** presented in the paper include an analysis of the dynamics in public perception of the effectiveness and efficiency of the state regulatory enforcement activities. The paper **concludes** that while there are some positive trends in improving public perceptions of the safety of public values, the overall level of these perceptions is unsatisfactory. Less than a half of all the survey participants have positive perceptions on any of the risks considered. The frequency of risk events remains high: half of the respondents faced at least one risk in the 2 years preceding the survey. Both time and financial costs borne by citizens applying for protection to the state regulatory and enforcement authorities have not changed significantly. This shows that the efficiency of state regulatory enforcement authorities has not improved in the public view. The **novelty** of the study is related to collecting and analyzing empirical data to evaluate the effectiveness and efficiency of state regulatory enforcement bodies, as perceived by the public. The paper **recommends** streamlining the procedures for handling citizen complaints to state regulatory enforcement bodies and improving public access to information on the ways of protecting public values from the risks.

Keywords:

Effectiveness, governance, public values protected by law, regulatory enforcement bodies, public sociological survey, safety perceptions, client centricity, state regulatory enforcement and inspections activity.

JEL Classification Codes:
H11; H41; H83

Оглавление

Введение 3

1 Оценка гражданами результативности контрольно-надзорной деятельности государства 6

2 Оценка эффективности КНД государства с позиции граждан 17

3 Направления повышения результативности и эффективности КНД с позиции граждан .22

Заключение 28

Благодарность 31

Список литературы 31

Введение

Реформирование (совершенствование) государственного контроля занимает одно из центральных мест в системе мер по повышению качества государственного управления в России.

Новое федеральное законодательство в сфере контрольно-надзорной деятельности (КНД), сформированное в рамках этих работ в 2020 году, определило (путем исключения из его предмета регулирования) круг видов государственного контроля, конечным общественно значимым результатом которых является минимизация рисков причинения вреда (ущерба) и (или) собственно вреда охраняемым законом ценностям, вызванных нарушениями обязательных требований[1] (далее также – ОЗЦ), а также состав видов ОЗЦ[2].

Предусмотрено, что достижение этого результата оценивается исходя из статистических данных о числе выявленных случаев причиненного вреда.

Однако такой показатель носит латентный характер и зависит от числа проведенных контрольно-надзорных мероприятий [1]. Как показывают проведенные исследования, статистические данные о заболеваемости, смертности и экономическом ущербе также не позволяют оценить реальную частоту столкновения граждан с рисками, контролируемыми государством и уровень защищенности значимых для граждан ОЗЦ [2].

С учетом необходимости повышения клиентоцентричности государственного управления (что заявлено в числе инициатив социально-экономического развития[3]) важнейшую роль играют показатели качества государственного управления, основанные на оценках граждан. В этой связи для проведения мониторинга совершенствования контрольно-надзорной деятельности государства необходима также и оценка уровня защищенности значимых для граждан ОЗЦ от контролируемых государством рисков с позиции самих граждан.

Важность учета позиции граждан при оценке результативности КНД государства подчеркивается и зарубежными экспертами [3]. Теоретической основой таких исследований являются работы, направленные на изучение восприятия гражданами различных рисков, в том числе, проведенные А. Бохольмом [4], Дж. Эйзером [5], Б. Менгом [6] и другими зарубежными учеными [7-9].

Однако в российской практике основной акцент исследований по вопросам результативности и эффективности КНД по-прежнему связан с влиянием деятельности органов государственного контроля (надзора) (далее – КНО) на деятельность бизнеса и его

[1] См. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ: ч.2 ст.1; п.1) ч.2 ст.30.
[2] Перечень видов ОЗЦ установлен п. 1 ст. 5 Федерального закона от 31.07.2020 N 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации".
[3] Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2021 года № 2816-р.

административные издержки (см., например [10-12]), а не с оценкой динамики рисков причинения вреда ОЗЦ и влияния деятельности КНД на снижение таких рисков.

Исследование, результаты которого представлены в настоящем докладе, продолжает начатую в 2018 году работу по выявлению и анализу оценки результативности и эффективности государственного контроля с позиции граждан по авторской методике, основанной на понимании конечного общественно значимого результата государственного контроля как защищенности (уровня защищенности) значимых для граждан ОЗЦ. На наш взгляд, предлагаемая по итогам исследования оценка результативности и эффективности государственного контроля с позиции граждан (оценка уровня защищенности ОЗЦ) по-прежнему дополняет повестку оценки результативности и эффективности КНД и ее реформирования – в 2022 году и в динамике по годам исследования.

Цель исследования - выявление оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков и, на этой основе, выявление и анализ оценки гражданами результативности и эффективности государственного контроля, ориентированного на защиту ОЗЦ.

Методика оценки результативности и эффективности КНД государства с позиции граждан была разработана и апробирована в рамках исследований РАНХиГС в 2018 г. [13] В 2018–2021 гг. были проведены социологические опросы граждан, предусматривавшие выявление и анализ оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от рисков, контролируемых государством [14]. Представленные в настоящем докладе результаты социологического опроса 2022 года позволили выявить оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков в 2022 году и проанализировать динамику таких оценок за все годы исследования (2018-2022 г.г.).

Эмпирические данные для исследования были собраны в рамках проведения в марте 2022 г. репрезентативного социологического опроса граждан в 29 субъектах РФ. Для проведения исследования использовалась многоступенчатая квотная выборка (N=2000), предусматривавшая вероятностный характер отбора респондентов на последнем этапе. Опрос проводился путем личного интервьюирования респондентов. Полученные результаты сопоставимы с данными предыдущих раундов исследования.

Основные особенности авторского подхода к оценке результативности и эффективности КНД с позиции граждан, как и в предыдущие годы, заключаются в следующем.

Во-первых, поскольку конечный результат КНД определен как минимизация рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ (повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей), бенефициарами КНД являются все граждане: и те, кто сталкивались с теми или иными рисками для конкретных ОЗЦ, так и те, кто не имел подобного опыта. В отличие от

государственных услуг, качество которых могут оценивать только граждане, обращавшиеся за их получением, уровень рисков могут оценить все граждане. Поэтому респондентами проведенного в рамках исследования социологического опроса являлись совершеннолетние граждане РФ (факт столкновения с риском нанесения вреда или (и) с нанесением вреда тем или иным ОЗЦ, а также факты обращения в КНО выявлялись в процессе социологического опроса).

Во-вторых, поскольку контрольно-надзорные функции определены в законодательстве крайне дробно (только на федеральном уровне насчитывается более 200 видов КНД), для проведения оценки уровня защищенности граждан от рисков использовались 10 в той или иной степени контролируемых государством укрупненных рисков для соответствующих групп ОЗЦ:

- риски в сфере общественной безопасности;
- риски для продовольственной безопасности;
- риски безопасности при потреблении непродовольственной продукции;
- риски пожаров и аварий в зданиях и сооружениях;
- экологические риски;
- риски в сфере медицины и лекарственного обеспечения;
- риски безопасности на рабочем месте;
- риски транспортной безопасности;
- риски в финансовой сфере;
- риски, связанные с неправомерным использованием персональных данных и нарушением неприкосновенности личной жизни.

В-третьих, в качестве ключевого (но не единственного) показателя результативности КНД определена оценка гражданами уровня защищенности значимых для них ОЗЦ от рисков. Этот показатель рассчитывается как доля граждан, оценивающих уровень защищенности значимых для них ОЗЦ от контролируемых государством рисков как очень высокий или скорее высокий, в общем числе опрошенных (отдельно по каждому исследуемому укрупненному контролируемому государством риску и в среднем по всем рассматриваемым рискам).

Эффективность КНД государства с позиции граждан рассчитывается как динамика временных и финансовых затрат граждан, обращавшихся в КНО для защиты от рисков. При этом в случае снижения показателей результативности эффективность рассматривается как низкая.

В первом разделе доклада представлена оценка гражданами результативности КНД государства как защищенности значимых для них ОЗЦ. Второй раздел доклада приводит результаты оценки респондентами эффективности государственного контроля (надзора). В

третьем разделе доклада приведены выявленные приоритетные направления совершенствования государственного контроля с позиции граждан.

При этом в 2022 г. в рамках социологического опроса впервые особое внимание было уделено вопросам оценки восприятия респондентами уровня клиентоцентричности КНО с позиции граждан, обращающихся в соответствующие органы за защитой ОЗЦ от рисков (с точки зрения компетентности, профессионализма инспекторов КНО, а также их заинтересованности в решении проблем граждан).

Новизна проведенного исследования состоит в сборе и анализе эмпирических данных о восприятии (оценке) гражданами текущего уровня рисков причинения вреда ОЗЦ (уровня их защищенности), о частоте фактического столкновения граждан с такими рисками и их мнениях о методах минимизации , а также о частоте обращения в контрольно-надзорные органы государства (далее – КНО) за защитой от рисков для ОЗЦ и о результативности таких обращений.

Результаты исследования могут быть использованы для развития системы защиты ОЗЦ, для совершенствования системы КНД, ориентированной на обеспечение (повышение) защищенности охраняемых законом ценностей, ее мониторинга и оценки, а также с целью внедрения механизмов обеспечения и оценки клиентоцентричности в органах государственного контроля (надзора).

1 Оценка гражданами результативности контрольно-надзорной деятельности государства

Для оценки результативности КНД государства с позиции граждан в соответствии с ранее принятой методологией в исследовании учитываются показатели, отражающие оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков, частоту столкновений с исследуемыми рисками (как с угрозами, так и с фактами причинения вреда), востребованность КНО для защиты от таких рисков, а также результативность обращений граждан в КНО за помощью в защите значимых для них ОЗЦ.

Особенности оценки результативности КНД в 2022 г. связаны с тем, что социологический опрос проводился в марте 2022 г., т.е. когда в отношении России уже начали вводиться внешние ограничения. Тем более значимыми представляются результаты исследования, связанные с оценкой гражданами уровня защищенности от рисков, в той или иной степени контролируемых государством.

По данным опроса 2022 г., 37,5% опрошенных респондентов оценивают уровень защищенности ОЗЦ от рисков как «очень высокий» и «скорее высокий», тогда как 47,1%

опрошенных считает уровень защищенности ОЗЦ «скорее низким» или «очень низким» (рисунок 1).

Рисунок 1 – Оценка уровня защищенности ОЗЦ от исследуемых 10 рисков (в среднем), %

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного в 2022 г.

Как и по итогам предыдущих исследований, респонденты опроса редко выбирали крайние варианты шкалы оценки уровня защищенности ОЗЦ, однако тех, кто отметил «очень низкий» уровень защищенности от рисков, оказалось в 2,6 раза больше, чем тех, кто отметил, что защищенность от рисков в среднем по всем рискам «очень высокая» (13,1% и 5,1%, соответственно). Значительная часть опрошенных затруднилась с ответом. В среднем по видам риска доля затруднившихся составила 15,4%, что соответствует и результатам прошлых раундов исследования, когда данный показатель варьировался в интервале от 13,9% до 16,8%. Чаще всего респонденты затруднялись оценить уровень защищенности ОЗЦ на рабочем месте (20,6% опрошенных не смогли дать такую оценку), реже всего – уровень защищенности жизни и здоровья от рисков, связанных с потреблением некачественных продуктов питания (с ответом на этот вопрос затруднились 11,1% опрошенных). Такое смещение может свидетельствовать о нежелании части респондентов оценивать уровень безопасности на своих рабочих местах; аналогичные вариации отмечались и в исследованиях 2018–2021 гг.

Поскольку деятельность по минимизации рисков, связанных с действиями преступников (риск №1 в настоящем исследовании), формально выведена из сферы действия законодательства о КНД, дополнительно в рамках исследования был рассчитан и средний уровень защищенности граждан по 9 остальным рискам. Результаты расчета показывают, что в 2022 г. показатель составил 36,9%. Доля респондентов, отмечающих

недостаточный (скорее низкий или очень низкий) уровень защищенности, в среднем по 9 рискам составила 47,3%. Таким образом, если не учитывать риски, на минимизацию которых направлена правоохранительная деятельность МВД России, средний уровень защищенности меняется незначительно (рисунок 2).

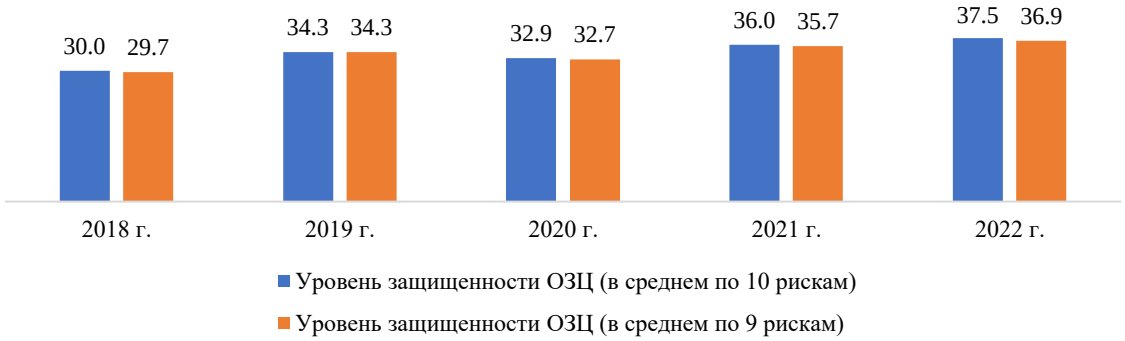


Рисунок 2 – Оценка уровня защищенности ОЗЦ (в среднем по 10 и 9 исследуемым рискам в 2018-2022 гг.)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

По результатам исследования выше всего граждане оценивают уровень защищенности от рисков, связанных с опасными условиями труда (47,4% опрошенных отмечают, что их защищенность от рисков причинения вреда на рабочем месте достаточна). Более 40% респондентов отмечают достаточный уровень защищенности от рисков, связанных с действиями преступников (43,2%) и рисков, связанных с потреблением непродовольственных товаров (41,9%) (таблица 1).

Таблица 1 – Оценка гражданами уровня защищенности ОЗЦ по видам риска в 2018-2022 гг.

Риск	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	Прирост, п.п.
1. Риски в сфере общественной безопасности	31,7	34,7	35,2	38,4	43,2	11,5
2. Риски в сфере безопасности продуктов питания	28,3	33,6	37,3	40,7	38,7	10,4
3. Риски, связанные с безопасностью непродовольственных товаров, услуг (кр. финансовых и медицинских)	36,7	39,1	38,0	42,8	41,9	5,2
4. Риски пожаров, аварий	32,4	34,8	35,2	35,8	39,4	7,0
5. Экологические риски, браконьерство	24,6	30,2	27,5	33,5	31,9	7,3
6. Риски в медицинской и лекарственной сферах	23,3	32,1	27,1	35,6	35,8	12,5
7. Риски на рабочем месте	42,7	41,1	38,8	41,1	47,4	4,7
8. Риски в сфере транспортной безопасности	27,2	33,2	29,1	31,7	34,1	6,9

9. Риски в сфере финансовой безопасности	30,0	37,1	33,2	34,5	37,3	7,3
10. Риски в сфере защиты перс. данных и нарушения неприкосновенности личной жизни	27,8	31,7	30,0	27,9	30,0	2,2

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

Ниже всего оценка уровня защищенности ОЗЦ от рисков нарушения неприкосновенности личной жизни, несанкционированного использования персональных данных (только 30,0% респондентов отмечают уровень защищенности от этого риска как достаточные) и защищенности ОЗЦ от рисков экологического характера (31,9%).

За исследуемый период наибольший прирост оценок уровня защищенности отмечается по рискам 6 (риски жизни и здоровью от потребления некачественных медицинских услуг и лекарств), 1 (риски жизни, здоровью, имуществу от деятельности преступников) и 2 (риски жизни и здоровью в связи с потреблением некачественных продовольственных товаров). По всем этим рискам прирост доли граждан, отмечающих очень высокий или скорее высокий уровень защищенности ОЗЦ, превысил 10 п.п. за 5 лет исследования.

Наименее заметно изменение уровня защищенности по риску нарушения неприкосновенности личной жизни и несанкционированного использования персональных данных, а также по рискам, связанным с безопасностью на рабочем месте. Изменения по этим рискам находятся в пределах 5 п.п.

Анализ динамики оценок гражданами уровня защищенности значимых для них ОЗЦ показывает, что при общем положительном тренде тенденции по отдельным видам рисков ОЗЦ различаются (рисунок 3.). Постоянный поступательный рост оценок характерен только для рисков №№ 1 (риски, обусловленные действиями преступников) и 4 (риски, связанные с авариями в зданиях, сооружениях, на объектах инфраструктуры). По остальным видам риска отмечаются колебания по годам наблюдений как в сторону некоторого роста, так и в сторону снижения оценок респондентов.

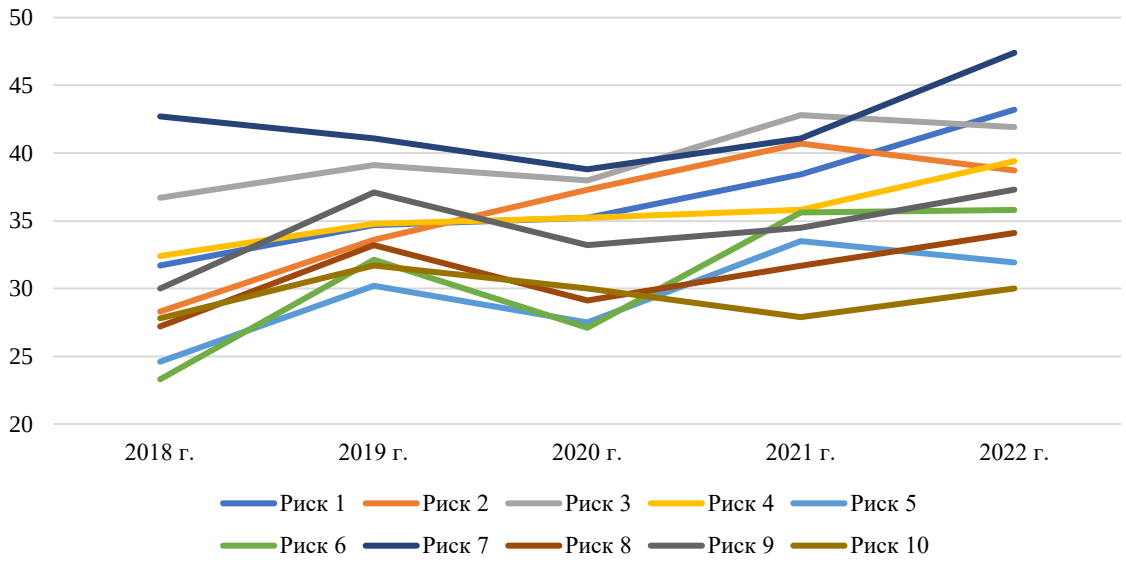


Рисунок 3 – Динамика оценок гражданами уровня защищенности по видам рисков в 2018-2022 гг.

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

Результаты социологического опроса показывают, что в целом за 2 года, предшествующих опросу, сталкивались как минимум с одним риском причинения вреда ОЗЦ 50% респондентов. По сравнению с 2021 г. частота столкновения с рисками снизилась на 7,3 п.п.

Среди тех, кто сталкивался с рисками причинения вреда ОЗЦ, большинство респондентов (58,8% от числа сталкивавшихся с рисками) отметили, что они сталкивались лишь с одним риском (угрозой), еще 22,2% сталкивались с 2 из исследуемых 10 рисков (угроз), остальные 19% респондентов за последние 2 года столкнулись с необходимостью защиты себя и своих близких от более чем 2 видов рисков (рисунок 4).

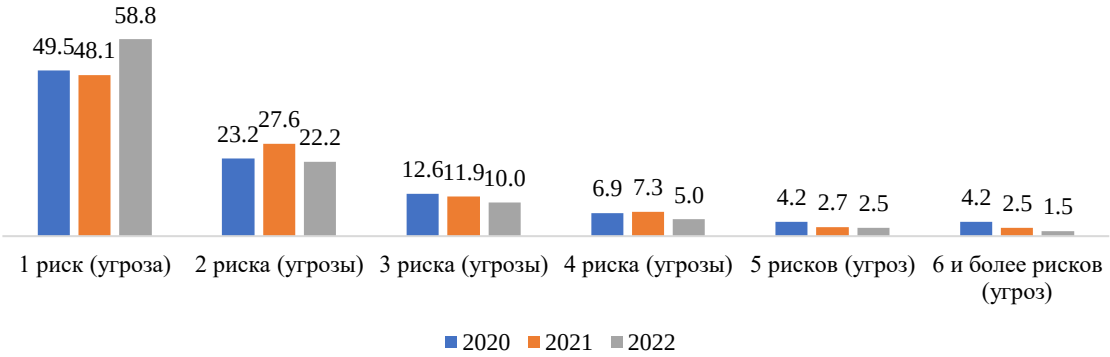


Рисунок 4 – Частота столкновения респондентов с необходимостью защиты от рисков причинения вреда ОЗЦ (в % от числа респондентов, сталкивавшихся с рисками)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2020, 2021 и 2022 годах.

Чаще всего за 2 года, предшествующих опросу, граждане сталкивались с рисками, связанными с потреблением небезопасных продуктов питания и услуг общепита (13,6%), действиями преступников (12,7%), потреблением некачественных медицинских услуг и лекарств (11,6%), рисками в сфере транспортной безопасности (10,4%). Реже всего граждане сталкивались с рисками пожаров и аварий в зданиях и сооружениях: за 2 года, предшествующих опросу, с такими рисками столкнулись 4,8% респондентов (таблица 2).

Таблица 2 – Частота столкновения граждан с рисками причинения вреда ОЗЦ в течение 2 лет, предшествующих опросу

Риски (угрозы)	Год проведения опроса				Прирост (в п.п. к 2019 г.)	Прирост (в п.п. к 2021 г.)
	2019	2020	2021	2022		
1. Риски в сфере общественной безопасности	16,0	13,1	14,9	12,7	-3,3	-2,2
2. Риски в сфере безопасности продуктов питания	25,1	18,2	18,3	13,6	-11,5	-4,7
3. Риски, связанные с безопасностью непродовольственных товаров, услуг (кр. финансовых и медицинских)	10,3	9,2	8,8	5,3	-5,0	-3,5
4. Риски пожаров, аварий	6,0	5,5	5,9	4,8	-1,2	-1,1
5. Экологические риски, браконьерство	13,1	11,1	10,9	9,5	-3,6	-1,4
6. Риски в медицинской и лекарственной сферах	14,6	13,9	16,0	11,6	-3,0	-4,4
7. Риски на рабочем месте	7,2	6,6	8,1	6,8	-0,4	-1,3
8. Риски в сфере транспортной безопасности	11,6	10,3	12,0	10,4	-1,2	-1,6
9. Риски в сфере финансовой безопасности	6,0	7,6	8,5	5,6	-0,4	-2,9
10. Риски в сфере защиты перс. данных и нарушения неприкосновенности личной жизни	8,4	7,4	9,9	8,0	-0,4	-1,9

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

Анализ динамики частоты столкновения с рисками в 2019-2022 гг. показывает, что наибольшее снижение показателя отмечается в сфере безопасности продуктов питания и общепита. Если в 2019 г. четверть опрошенных (25,1%) отмечали, что сталкивались с рисками в данной сфере, то по опросу 2022 г. таких почти вдвое меньше (13,6%). Одним из вероятных факторов, влияющих на риски в данной сфере, является пандемия: в рамках борьбы с коронавирусной инфекцией, с одной стороны, граждане стали несколько реже пользоваться услугами предприятий общественного питания, а с другой – повысилось внимание к безопасности продуктов питания и услуг общепита.

По итогам опроса 2022 г. 46,5% респондентов, сталкивавшихся с рисками причинения вреда ОЗЦ, обращались в КНО за защитой.

Чаще всего респонденты обращались в КНО при столкновении с рисками в сфере транспортной безопасности (67,1%), при столкновении с рисками, обусловленными действиями преступников (58,1%), а также в случаях пожаров и аварий в зданиях,

сооружениях, на объектах инфраструктуры (48,4%). Ниже всего востребованность КНО при защите от рисков в сфере безопасности продуктов питания (12,1%), рисков, связанных с персональными данными (15,7 %), а также рисков, связанных с нарушением безопасности на рабочем месте (17,6%).

Анализ динамики востребованности обращений в КНО для защитой от рисков ОЗЦ показывает, что если по некоторым видам рисков (риски №№ 1, 2, 6, 7, 10) колебания востребованности обращений в КНО в целом незначительны, то по другим видам риска заметен значимый рост частоты обращений в КНО за защитой (таблица 3).

Таблица 3 – Доля респондентов, обращавшихся в КНО за защитой (в % от числа опрошенных, стакивавшихся с рисками причинения вреда ОЗЦ)

Риски (угрозы)	Год опроса			
	2019	2020	2021	2022
1. Действия преступников	57,5	49,2	52,5	58,1
Небезопасные продукты питания и услуги общепита	9,6	14,3	11,5	12,1
3. Некачественные непродовольственные товары и услуги	19,2	23,2	22,3	31,4
4. Пожары и иные аварии в жилых и нежилых зданиях, сооружениях	49,2	45,5	30,3	48,4
5. Ухудшение состояния окружающей среды, браконьерство	22,1	21,5	12,9	28,9
6. Некачественные медицинские услуги, лекарства	19,9	22,3	18,1	23,7
7. Опасные условия труда	14,7	14,5	16,0	17,6
8. Неисправность транспортных средств, ДТП	57,1	56,3	58,8	67,1
9. Нарушения в сфере финансовых услуг	38,3	33,6	29,0	43,2
10. Несанкционированное распространение и использование персональных данных	13,8	14,9	9,6	15,7
В целом по общей выборке	45,2	44,9	41,0	46,5

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

Тем не менее, несмотря на некоторый рост востребованности КНО для защиты граждан от рисков, большинство респондентов при столкновении с рисками предпочитает не обращаться в органы государственного контроля.

Такая тенденция коррелирует и с уровнем результативности КНО. Так, по результатам опроса 2022 г., лишь половине опрошенных (50,6% респондентов), обращавшихся в КНО за защитой, удалось добиться либо устранения угрозы (если вред не был причинен), либо – если вред был причинен – устранения нарушений и возмещения вреда. Это значение показывает небольшой рост относительно уровня 2021 г. (46,3%), однако пока каждое второе обращение в КНО все еще заканчивается без достижения результатов в полном объеме.

Данные опроса свидетельствуют о том, что по итогам обращений в контрольно-надзорный орган граждане чаще всего получают ответ, содержащий информацию о мерах по предотвращению и устранению нарушений, возмещению вреда (62,3%) (рисунок 5).

Прирост положительных ответов к прошлому (2021) году составил (+9,4 п.п.), к 2019 г – (+15,8 п.п.).

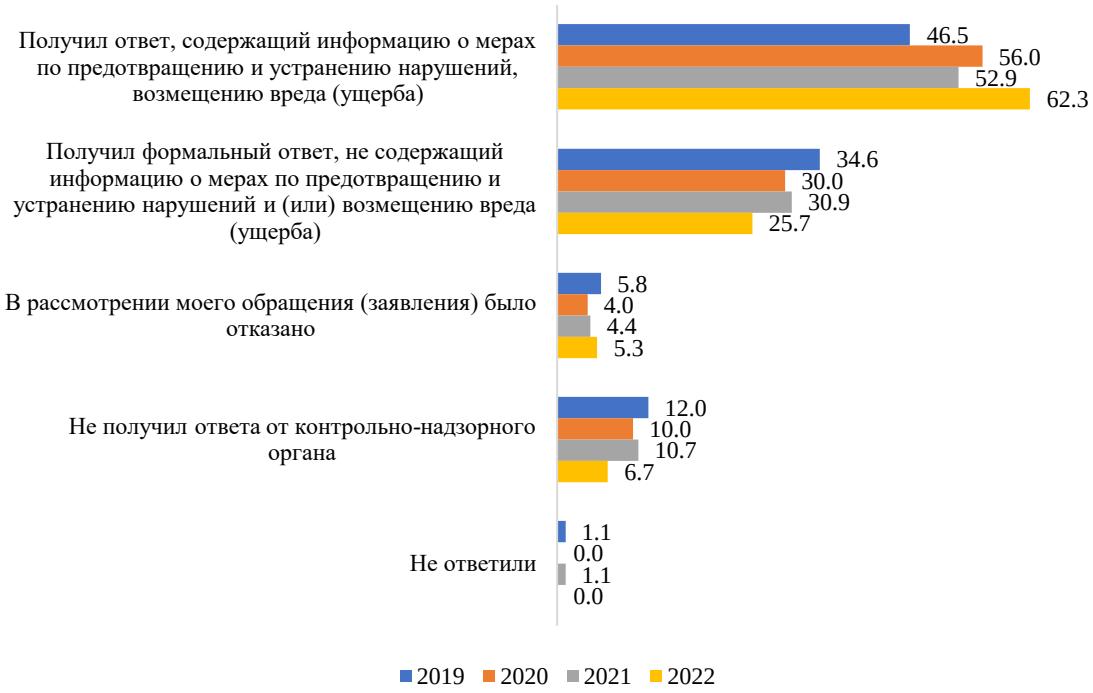


Рисунок 5 – Оценка респондентами аргументированного ответа от контрольно-надзорного органа по итогам обращения (в % от количества респондентов, которые обращались в КНО)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

Тем не менее можно отметить, что каждый четвертый заявитель получил формальный ответ, не содержащий информацию о мерах по предотвращению и устранению нарушений и (или) возмещению вреда (ущерба), еще 5,3% в рассмотрении обращения (заявления) было отказано, а 6,7% вообще не получили никакого ответа. Отметим, что по сравнению с предыдущими опросами частота получения формальных ответов несколько снизилась.

Чаще всего получали аргументированный ответ, содержащий информацию о мерах по предотвращению и устранению нарушений, возмещению вреда (ущерба), в случае личного обращения (65,4%). Формальный ответ фиксируется больше в случае электронного обращения (35,4%). Такая ситуация, видимо, и определяет популярность личных обращений в КНО за защитой от различных рисков. Кроме того, формальный ответ чаще фиксируется при попытке добиться устранения нарушения, наказания виновных и (или) возмещения причиненного вреда (30,7%).

Данные показывают низкий уровень готовности граждан отстаивать свои права и интересы при защите от различных рисков. Респонденты, которые получили формальный, отрицательный ответ или не получили никакого ответа по больше части не продолжают отстаивать свои права. Об этом сообщило 82,9% заявителей. Только 17,1% направили жалобу на действия (бездействие) соответствующего контрольно-надзорного органа.

В рамках исследования есть также возможность оценить результативность КНО исходя из сопоставления с прошлым опытом опрошенных. Так, респонденты, обращавшиеся в КНО ранее, несколько чаще отмечают повышение результативности КНО по сравнению с прошлым опытом обращений, чем те, кто отмечают ухудшение ситуации. Судя по данным, 13,3% респондентов заявили о повышении результативности работы КНО, в которые они обращались ранее, 4,4%, наоборот, указали на снижение результативности их работы (рисунок 6). Большая часть респондентов, а это 24,8% от общего количества обращавшихся в КНО, не увидела никаких изменений в работе данных органов. Такое соотношение положительных и отрицательных оценок (+8,9 п.п.) является максимальным значением за все время наблюдений.

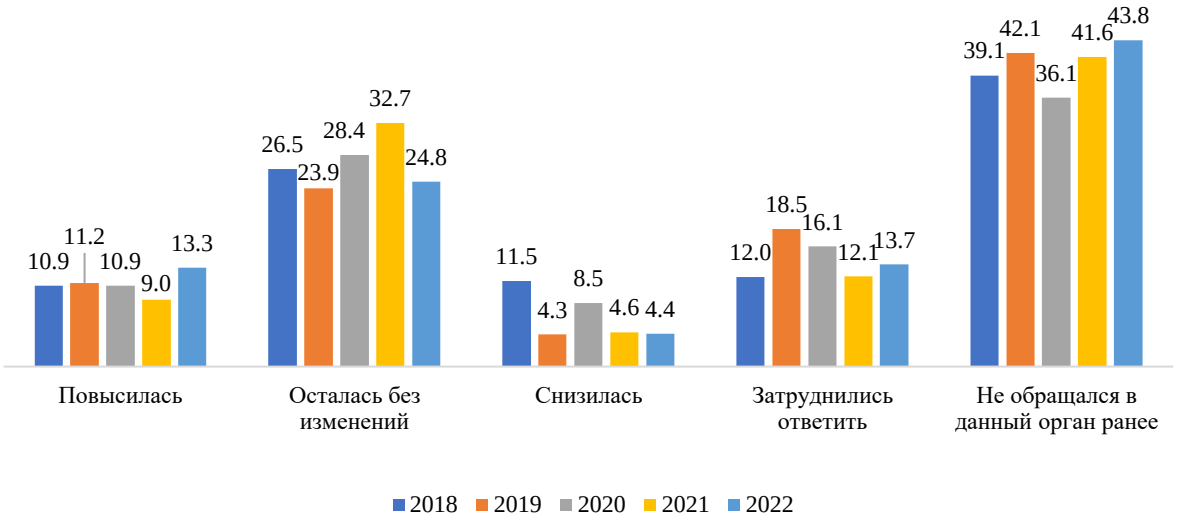


Рисунок 6 – Оценка изменений в результативности работы КНО (в % от количества респондентов, которые обращались в КНО)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

При этом менее двух третей граждан, обращавшихся в КНО за защитой ОЗЦ (63,2%) посоветует знакомым и родственникам, оказавшимся в аналогичной ситуации, обращаться за защитой в КНО. По сравнению с результатами предыдущих исследований значение показателя несколько снизилось.

Результативность КНД и КНО во многом зависит от профессионализма и компетентности инспекторского состава, а также от заинтересованности работников КНО в решении тех проблем, с которыми к ним обратились граждане.

По результатам проведенного опроса, 50,8% респондентов, обращавшихся в КНО, оценивают уровень компетентности и профессионализма инспекторского состава как очень высокий или скорее высокий (рисунок 7). Несколько выше оценивают рассматриваемые характеристики респонденты, имеющие опыт личного взаимодействия – 57,1% по сумме положительных оценок, ниже всего – респонденты, обращавшиеся в КНО по электронной почте или с использованием специализированных порталов (30,8%).

Результаты опроса показывают, что оценки респондентами уровня компетентности и профессионализма служащих КНО различаются в зависимости от вида риска (угрозы), в связи с которым они обращались в КНО. Например, граждане, обращавшиеся в КНО для обеспечения защиты от риска, связанного с неисправностью транспортных средств и ДТП, в целом выше оценивают компетентность и профессионализм служащих КНО (62,7%), чем те, кто обращался для защиты от противоправных действий преступников (45,2%).

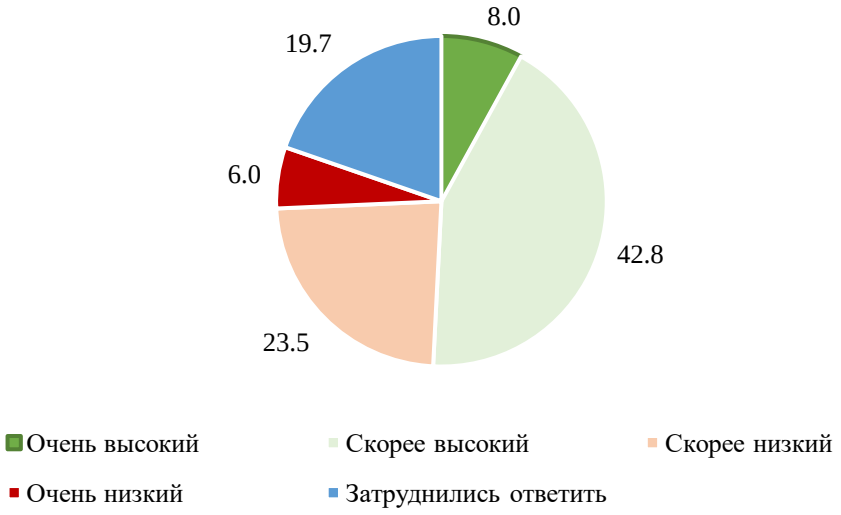


Рисунок 7 – Оценка профессионализма и компетентности сотрудников КНО (в % от числа обращавшихся в КНО)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного в 2022 г.

Обнаруживается также зависимость восприятия респондентами профессионализма служащих КНО от результата их обращения в контрольно-надзорный орган с целью защиты общественно значимых ценностей. В случае получения гражданами содержательного ответа по итогам обращения в КНО, где им сообщалась информация о мерах по предотвращению и устранению нарушений, возмещению вреда (ущерба), их оценки компетентности и профессионализма служащих КНО оказываются значительно выше, чем

в среднем по выборке, составляя 71,1% по сумме ответов «очень высокий» и «скорее высокий». Факт формального ответа, когда необходимая заявителю информация не предоставляется, сильно снижает оценки уровня профессионализма служащих КНО: лишь 19,8% в этом случае оценивают его как высокий.

Для выявления мнения граждан о клиентоцентричности КНО респондентам был предложен также прямой вопрос о степени заинтересованности служащих КНО в решении тех проблем, с которыми заявители обращались в соответствующие органы. Социологические данные показывают, что половина респондентов, обращавшихся в КНО, в разной степени, но увидела заинтересованность служащих КНО в решении их проблем – 49,0%. Однако поддержку эта точка зрения не получает у 36,1% таких граждан, которые говорят о безразличии служащих КНО к их проблемам. Примерно каждый шестой респондент не смог определиться с ответом.

Чаще всего граждане отмечают безразличие к своим проблемам, если обращаются в КНО по почте (50% респондентов, обратившихся таким способом в КНО, заявляют о том, что сотрудники КНО были скорее безразличны к их проблемам). Среди тех граждан, кто получил содержательный ответ по результатам своего обращения, две трети в разной степени увидели заинтересованность служащих КНО в решении их проблем (67,3%) и каждый шестой считает, что столкнулся с безразличием (17,8%). Факт получения формального ответа не позволяет респондентам отвечать таким же образом. В этом случае только 19,0% заметили внимание к своим проблемам со стороны служащих КНО, 66,4% увидели лишь безразличие.

В целом проведенная оценка показывает, что хотя отмечаются отдельные позитивные тенденции роста результативности КНД с позиции граждан (связанные с некоторым улучшением оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от рисков причинения вреда, снижением – по сравнению с итогами опроса 2021 г. – частоты столкновения с рисками причинения вреда, повышением востребованности КНО и некоторым улучшением результативности их деятельности) достигнутый уровень вряд ли можно считать приемлемым.

По-прежнему менее половины опрошенных отмечает, что уровень защищенности от рисков достаточен. Ни по одному из рисков эта оценка не преодолела 50%-ный барьер. Частота столкновения с рисками остается высокой, однако более половины граждан не обращается за защитой в КНО. Таким образом, в большинстве случаев КНО не оказывают влияния на минимизацию рисков причинения вреда. Около половины обращений в КНО не достигают результатов полностью.

Все эти факторы показывают необходимость дальнейших усилий по повышению результативности КНД государства, понимаемой как уровень защищенности ОЗЦ, в

интересах обеспечения адекватной защиты граждан от контролируемых государством рисков.

2 Оценка эффективности КНД государства с позиции граждан

При оценке эффективности КНД государства с позиции граждан необходимо учитывать как материальные, так и временные издержки граждан, связанные с обращением в КНО для защиты от рисков, а также их динамику по сравнению с предыдущими раундами исследования.

Данные опроса, проведенного в 2022 году, демонстрируют, что порядка 16,4% респондентов понесли какие-либо материальные затраты, связанные с обращением за помощью в контрольно-надзорный орган (рисунок 8). При этом доля таких заявителей за последние годы остаётся стабильной. В исследовании 2021 г. она составляла 17,3%, в 2020 г. – 17,0%, в 2019 г. также 17,0%.

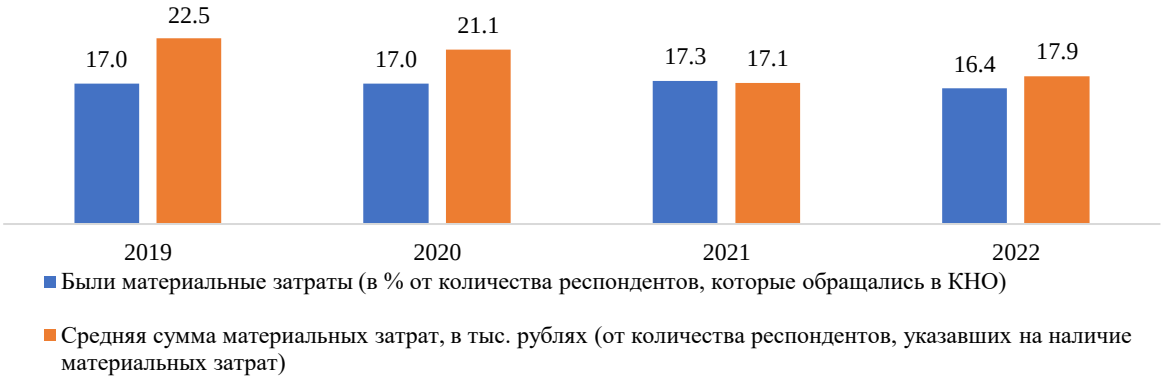


Рисунок 8 – Оценка материальных затрат, связанных с обращением респондентов в КНО за помощью

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

Сумма затрат также не претерпела существенных изменений за время проведения социологического мониторинга. В 2022 г. она составила 17,9 тыс. рублей. Близкие суммы были зафиксированы с 2019 по 2021 гг.

Безусловно, материальные траты существенно зависят от того, с какой проблемой обратился гражданин в органы контрольно-надзорной деятельности. Чаще всего материальные издержки возникают при обращении за защитой от некачественных непродовольственных товаров и услуг (28,6%), некачественных медицинских услуг, лекарств (22,9%), неисправности транспортных средств, ДТП (21,2%). При защите от этих рисков возникает довольно много особенностей, связанных с правильным оформлением жалобы, проведением различных экспертиз и т.д. В целом распределение ответов респондентов о том, с чем были связаны материальные затраты представлены на рисунке 9.

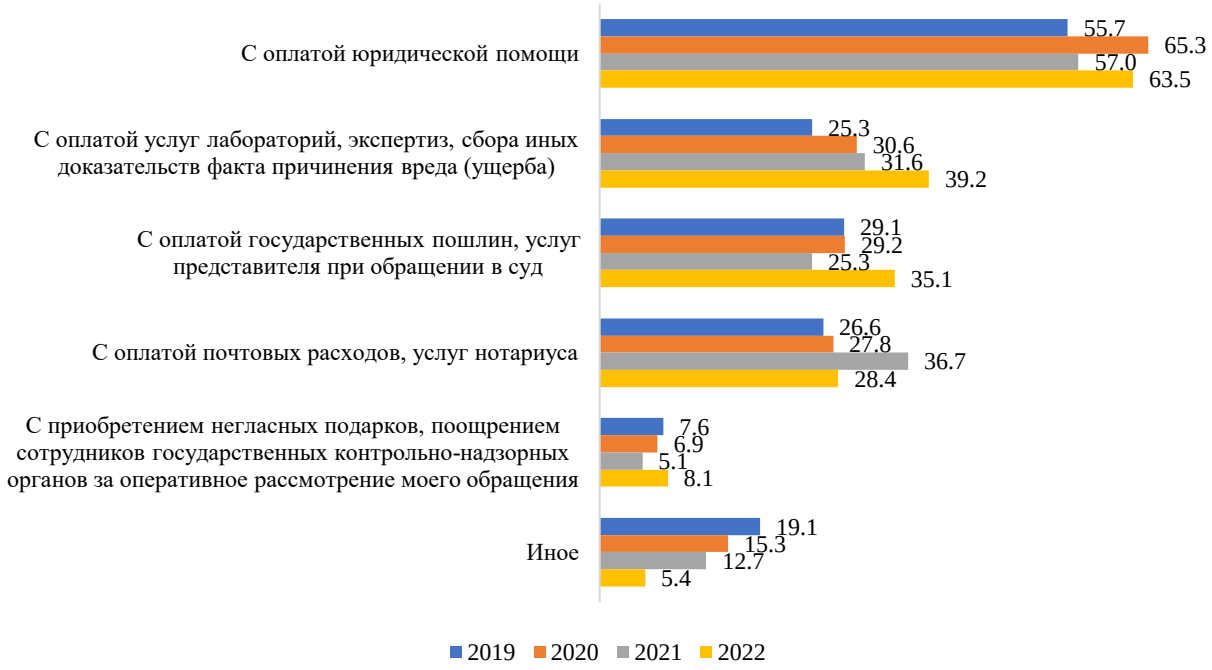


Рисунок 9 – Основные направления материальных трат при обращении в КНО (данные приведены в % от количества респондентов, указавших на наличие материальных затрат)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

Чаще всего граждане отмечают наличие затрат, связанных с оплатой юридической помощи. Об этом в текущем обследовании заявили 63,5% респондентов, кто заявил о наличии материальных затрат при обращении в КНО. За время наблюдений эта статья расходов граждан остается стабильной.

Второе по общему количеству ответов направление расходов связано с оплатой услуг лабораторий, экспертиз, сбора иных доказательств факта причинения вреда (ущерба) – 39,2%. При этом эта статья расходов, судя по ответам заявителей, за последние 4 года неизменно растет. В прошлом (2021) году об этом заявил 31,6%, в 2020 г. – 30,6%, в 2019 г. – 25,3%. Можно отметить, что это один из наиболее важных элементов при подаче обращений, связанных с возмещением ущерба. Например, среди тех, кому удалось возместить ущерб от столкновения с риском, 45,0% отметили наличие таких издержек.

Третье существенное направление материальных издержек – оплата государственных пошлин, услуг представителя при обращении в суд. Этот вариант отметили 35,1% респондентов, кто понес материальные траты при обращении за помощью в КНО. Этот вариант расходов также немного распространился среди заявителей. Ранее только около 30% отмечали его.

Следующее значимое направление расходов связано с оплатой почтовых расходов, услуг нотариуса. Этот тип затрат отмечается у 28,4% заявителей КНО. Примерно аналогичная доля фиксировалась и ранее.

Структура расходов респондентов при обращении в контрольно-надзорный орган отличается в зависимости от вида риска, за защитой от которого обращался заявитель. Можно привести два примера по Риску 1 и Риску 8 (по остальным рискам количество наблюдений не позволяют проводить сопоставление). Так, в случае обращения за защитой от действий преступников заявители чаще пользуются услугами нотариуса, оплачивают услуги юридической помощи (рисунок 10). В случае защиты от неисправности транспортных средств, ДТП выше доля оплачивающих услуги лабораторий, экспертиз, сбора иных доказательств факта причинения вреда (ущерба), оплачивающих государственные пошлины, услуги представителя при обращении в суд.

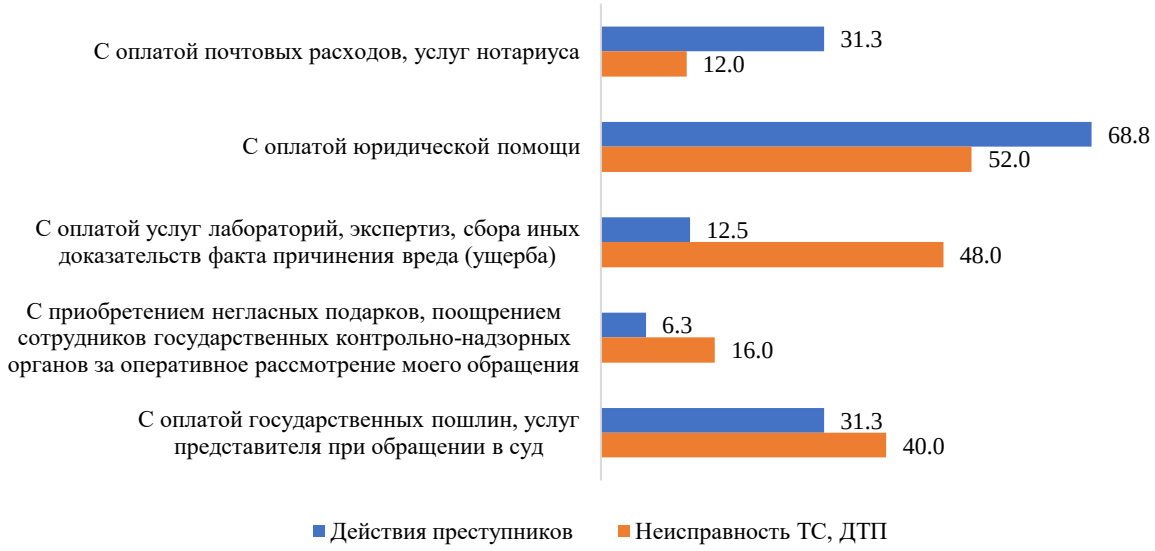


Рисунок 10 – Основные направления материальных трат при обращении в КНО за защитой от отдельных рисков (данные приведены в % от количества респондентов, указавших на наличие материальных затрат)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного в 2022 году.

Результаты опроса свидетельствуют, что в случае, если устранение нарушения или возмещение ущерба происходит больше 1-3 месяцев, то начинает падать уровень доверия контрольно-надзорным органам. Однако практика показывает, что оперативность рассмотрения обращений и принятие решений растягивается иногда на довольно длительный период времени.

Так, устранение нарушения в течение одного месяца фиксируется у 40,6% получивших этот результат (рисунок 11). Еще 26,6% указали время устранения нарушения от 1 до 3 месяцев. В целом можно констатировать за последние время отсутствие

существенных подвижек с ускорением рассмотрения обращений граждан в КНО по устранению нарушений.

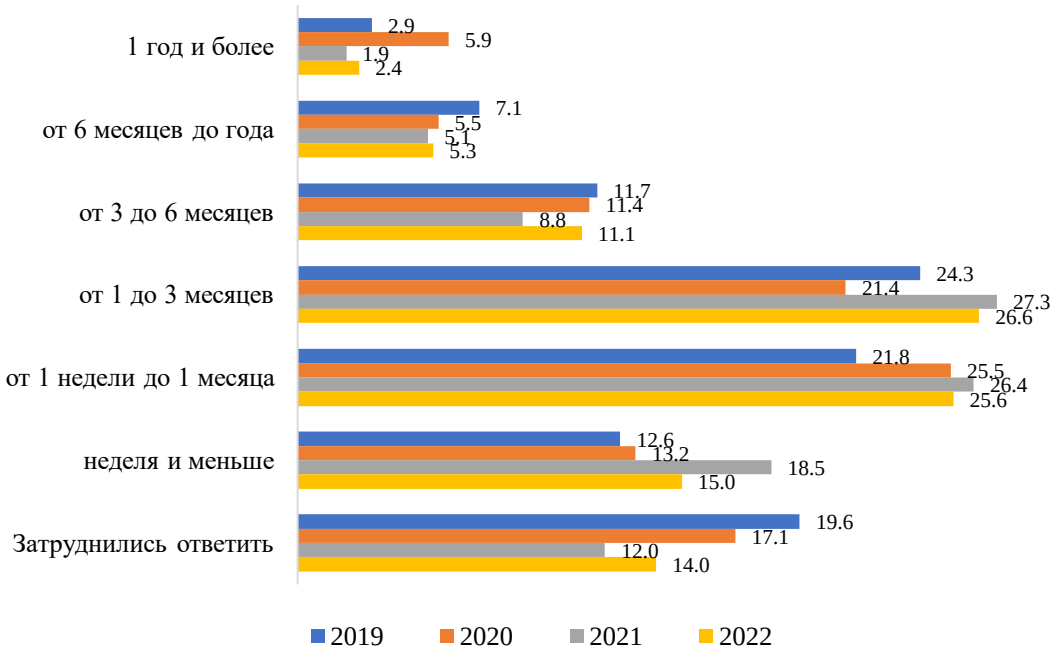


Рисунок 11 – Оценка времени устранения нарушений при обращении граждан в КНО (в % от количества респондентов, которые указали, что нарушения были устранены)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

Что касается возмещение ущерба, то скорость принятие решений в этом случае еще ниже. Только 29,0% респондентов удалось возместить ущерб в течение 1 месяца, 27,9% это сделали в течение 1-3 месяцев (рисунок 12).

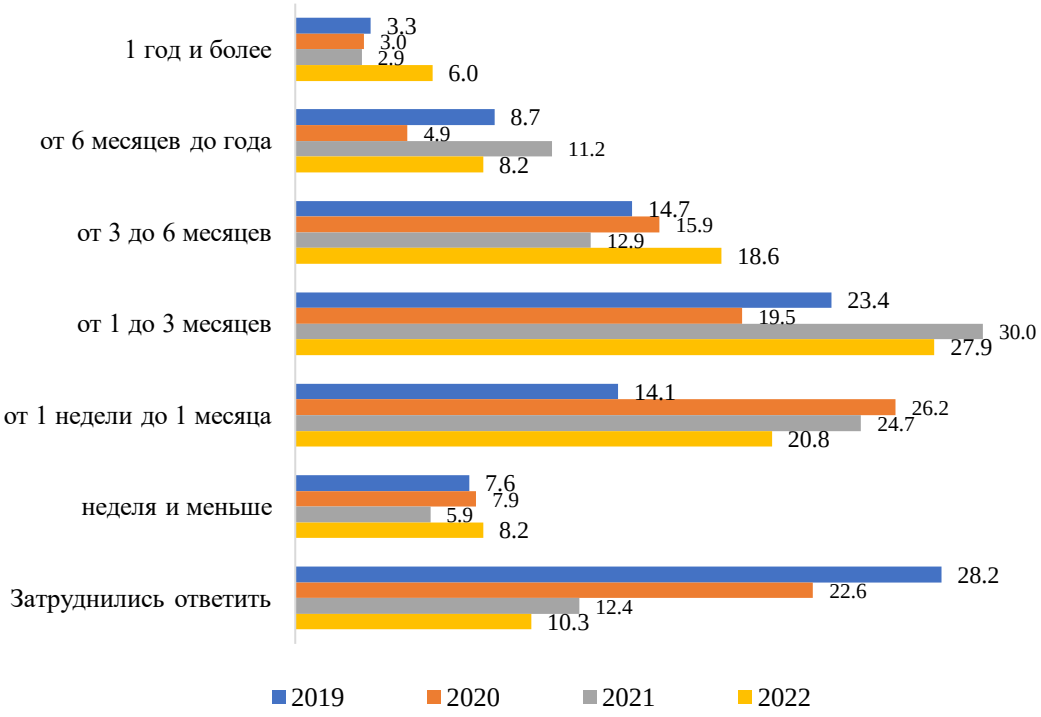


Рисунок 12 – Оценка времени возмещения ущерба при обращении граждан в КНО (в % от количества респондентов, которые указали, что ущерб был возмещен)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

В этой связи можно отметить, что значительную часть заявителей (около трети) не устраивает оперативность рассмотрения обращений контрольно-надзорными органами. В силу чего у них формируется более негативное отношение к данным государственным структурам, что отмечается общим снижением доверия к ним граждан. Аналогичная ситуация отмечается при столкновении респондентов с другими трудностями при взаимодействии с КНО.

Таким образом, в целом временные и финансовые издержки граждан при взаимодействии с КНО не изменились. С учетом некоторого роста результативности КНД с позиции граждан отсутствие изменений в уровне издержек свидетельствует в пользу повышения эффективности взаимодействия.

Однако и в этом случае есть резервы дальнейшего улучшения. Так, вторым по популярности ответом на вопрос о наиболее значимых аспектах взаимодействия граждан с КНО является «упрощение форм заявлений для обращения в контрольно-надзорные органы об угрозах и фактах причинения вреда» – мера, направленная на снижение издержек граждан при взаимодействии с КНО. О ее необходимости заявили более трети (37,1%) опрошенных.

3 Направления повышения результативности и эффективности КНД с позиции граждан

В целях повышения клиентоцентричности КНО важен учет мнений самих граждан как бенефициаров контрольно-надзорной деятельности, о приоритетных для них направлениях деятельности КНО для повышения защищенности охраняемых законом ценностей (ОЗЦ) от различных рисков причинения вреда (угроз).

В перечне предложенных для выбора направлений по повышению защищенности граждан от основных рисков (угроз) со стороны КНО респонденты в основном выделяют те, которые связаны с процессом подачи обращения (жалобы) в КНО и его рассмотрением (рисунок 13). Половина опрошенных (50,4%) отмечает необходимость упрощения процедуры подачи жалобы на нарушения в деятельности бизнеса и граждан, связанные с угрозами причинения вреда. Почти столько же респондентов считает, что необходимо ускорить процесс рассмотрения жалобы и обращений (47,6%), а также рассматривать жалобы и обращения по существу, исключив переадресацию граждан от одного органа в другой (45,5%).

Такое внимание граждан в первую очередь к процессу подачи и рассмотрения обращения в КНО обусловлено тем, что они лично могут быть задействованы в нем в качестве заявителей или уже имели такую практику. При этом процесс подачи обращения не всегда прост и понятен для граждан. Они не редко сталкиваются с различными сложностями в процессе взаимодействия с КНО. Например, по данным текущего исследования, примерно 40% граждан, обращавшихся в КНО для обеспечения защиты от рисков причинения вреда (угроз), с которыми они сталкивались за последние 2 года, испытывали сложности при подготовке и подачи обращения (жалобы) в КНО. Кроме того, каждый пятый заявитель не считает возможным советовать своим знакомым обращаться в тот же КНО с жалобой в аналогичной ситуации, что, возможно, свидетельствует об определенных несовершенствах в процессе организации взаимодействия служащих КНО и заявителей, в том числе в связи с процессом рассмотрения обращения.

Не случайно внимание к выделенным приоритетным направлениям деятельности КНО со стороны респондентов за время проведения мониторинга не ослабевает, хотя в пандемические 2020–2021 гг. отмечалось некоторое снижение актуальности этих позиций, однако, при сохранении ими лидерства. На эти меры в качестве наиболее значимых обращается внимание во всех социально-демографических группах населения. Можно отметить, что на упрощение процедуры подачи жалоб чаще указывают пенсионеры (55,0%). В группе граждан, имеющих опыт обращения в КНО в течение последних двух лет, чаще

указывается на сокращение сроков рассмотрения обращения – 51,0% (43,0% в группе респондентов, не обращавшихся в КНО).

Примечание – Сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов.

Рисунок 13 – Мнения респондентов о приоритетных направлениях деятельности КНО для повышения их защищенности от основных рисков (угроз) (данные проранжированы по результатам 2022 г., в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020, 2021 и 2022 годах.

Кроме того, более трети опрошенных (37,6%) считают, что следует повысить ответственность бизнеса и других организаций и граждан за нарушения обязательных требований, направленных на защиту ОЗЦ. За прошедший год доля таких ответов

увеличилась (+6,7 п.п.). Об этом чаще заявляют жители административных центров, граждане с высоким уровнем материального положения, люди с высшим образованием.

В течение всего периода наблюдений (2019–2022 гг.) стабильно треть респондентов (в 2022 г. 34,0%) отмечает в качестве приоритетной меры повышения их защищенности обеспечение возмещения причиненного вреда (ущерба). В группе тех граждан, кто обращался в КНО за последние 2 года для обеспечения защиты, но не смог добиться возмещения вреда, доля таких ответов еще выше – 48,1%.

В одинаковой степени важны для опрошенных различные меры, связанные с предотвращением и профилактикой нарушений. В частности, это направление контрольно-надзорными органами основных своих ресурсов на помощь бизнесу и гражданам в соблюдении законодательных требований, стандартов, на профилактику нарушений – 23,6%; использование современных дистанционных технологий для своевременного выявления и пресечения нарушений на подконтрольных объектах – 23,4%; регулярная публикация результатов проверок для их влияния на репутацию организации – 23,0%.

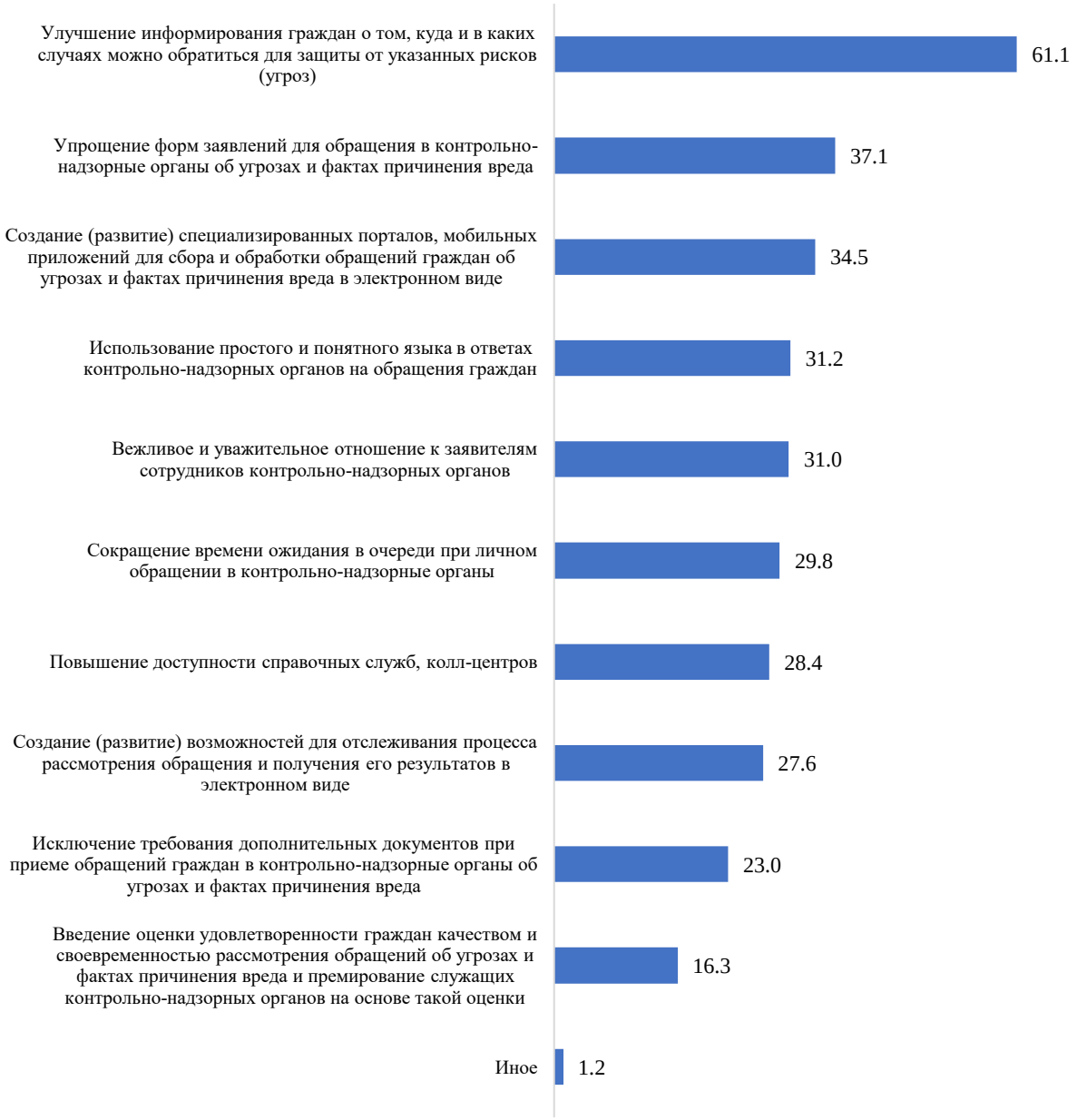
В отношении использования современных дистанционных технологий можно отметить группы высокообразованных, более обеспеченных людей, руководителей предприятий, молодежь, студентов, где этой мере внимание уделяется чаще. Например, в высокодоходной группе на нее указали 27,5%, в группе со средним уровнем материального положения – 23,3%, с низкими доходами – 17,8%. В группе граждан, имеющих собственное предприятие или собственное дело (ИП, самозанятость, фриланс) чаще отмечается необходимость направления ресурсов на помощь бизнесу и гражданам в соблюдении законодательных требований (31,3%).

Только каждый седьмой участник опроса указал на такое направление повышения защищенности ОЗЦ, как вовлечение граждан в процесс выявления рисков (угроз) на постоянной основе. Надо полагать, что сами граждане по-прежнему слабо заинтересованы в своей личной помощи контрольно-надзорным органам.

Резюмируя, подчеркнем, что среди различных направлений деятельности КНО в целях повышения защищенности ОЗЦ респонденты в первую очередь указывают на меры, связанные с упрощением процедуры подачи обращения (жалобы) в КНО, сокращением временных и моральных издержек при подаче и рассмотрении обращения.

Нужно учитывать, что процесс обращения граждан в контрольно-надзорные органы складывается из различных этапов, сопровождается мероприятиями различного рода и сложности, в том числе по сбору необходимых документов, их подготовке и подаче (отправке) в КНО, а также получения результата. Нередко от граждан требуются значительные усилия по грамотной подготовке таких обращений и дальнейшему взаимодействию с сотрудниками контрольно-надзорных органов. Поэтому в вопросе

наиболее важных направлений повышения клиентоцентричности КНО также следует обратиться к мнению респондентов о важных для них организационных аспектах непосредственно процесса взаимодействия с контролирующими органами (рисунок 14).



Примечание – Сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов.

Рисунок 14 – Мнения респондентов о значимых для них организационных аспектах процесса взаимодействия с КНО (в % от общего количества опрошенных)

Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного в 2022 году.

Результаты опроса показывают, что наибольшую значимость для респондентов имеет улучшение информирования о том, куда они могут обратиться для защиты в случае такой необходимости. На это указали 61,1% участников опроса. Причем доля таких ответов превышает все иные варианты ответа практически в два раза.

Неосведомленность, действительно, является проблемой для многих граждан: по данным мониторинга, ежегодно каждый шестой респондент, столкнувшийся с необходимостью защиты от риска (угрозы), не обращается за защитой в КНО по причине отсутствия необходимой информации о том, в какие органы и в каком порядке ему следует обращаться. Причем в этой группе граждан о необходимости улучшения информирования сообщили 68,8%.

О важности совершенствования информационной составляющей о том, куда можно обратиться для обеспечения своей защиты, чаще сообщают женщины – 65,1% (среди мужчин – 56,1%), граждане с неполным средним, начальным образованием – 69,1% (с высшим образованием – 58,5%), люди в возрасте 60 лет и старше – 66,1% (среди 18-24-летних – 55,4%), пенсионеры – 66,6%, студенты и учащиеся – 70,6%.

Вместе с тем, о повышении доступности справочных служб и колл-центров упоминает только 28,4% респондентов. Возможно, требуются иные способы информирования населения, хотя эта проблема, по мнению участников опроса, также требует своего решения.

Необходимым элементом процесса подачи обращения является подготовка заявления, и сложности при заполнении соответствующей формы (бланка) могут сильно препятствовать решению обратиться в КНО. Например, по данным настоящего опроса, сложность правильно подготовить обращение являлась одной из причин отказа от обращения в КНО: каждый десятый, столкнувшийся с риском, не обратился за помощью в контрольно-надзорный орган по этой причине. При этом, если в среднем по выборке на упрощение форм заявлений указывают 37,1% опрошенных, то в группе граждан, уже столкнувшихся со сложностями такого рода – 43,0%.

Треть участников опроса (34,5%) обращает внимание на создание (развитие) специализированных порталов, мобильных приложений для сбора и обработки обращений граждан о столкновениях с рисками и фактах причинения вреда в электронном виде. Чаще это важным считают те люди, кто имеет больше возможностей к использованию цифровых технологий, а именно более активная часть населения: это жители административных центров, люди с более высоким уровнем дохода, с высшим образованием, более молодые граждане. Например, если среди граждан 25-29 лет о необходимости расширения сервисов для электронного взаимодействии граждан с КНО сообщили 48,9% респондентов, то в

группе 60+ – только 22,7%; в группе граждан, имеющих собственное предприятие или собственное дело (ИП, самозанятость, фриланс) – 49,4%, среди пенсионеров – 19,7%.

Аналогичные различия по разным социально-демографическим группам отмечаются и по другому варианту ответа, также предполагающему использование электронных способов взаимодействия сторон, а именно, создание (развитие) возможностей для отслеживания процесса рассмотрения обращения и получения его результата в электронном виде. Доля таких ответов составила 27,6% от общего количества опрошенных. Причем граждане, которые в течение последних 2 лет обращались в КНО, выражают большую заинтересованность этим способом взаимодействия с контрольно-надзорными органами – 33,8% (среди не обращавшихся в КНО за указанный период – 26,7%).

Практически в равной степени отмечаются респондентами и другие составляющие взаимодействия с сотрудниками КНО при обращении к ним: сокращение времени ожидания в очереди при очном обращении (29,8%), вежливое и уважительно отношение служащих КНО к заявителям (31,0%), использование простого и понятного языка в ответах КНО на обращения (31,2%). Чуть реже респондентами отмечается необходимость исключения требования дополнительных документов при приеме обращений граждан в КНО (23,0%).

Решение проблемы ожидания в очереди оказывается более актуальным для жителей сел. О важности вежливого отношения со стороны служащих КНО к заявителям чаще говорят люди с низким уровнем дохода и низким уровнем образования. При этом в административных центрах эта проблема не столь актуальна как в иных типах поселений (23,5%, в то время как, например, в средних, малых городах, селах – 35,9%). Исключение требования дополнительных документов чаще упоминается среди людей с более высоким уровнем образования и материального положения.

Среди тех респондентов, кто обращался за последние 2 года в КНО с целью защиты от рисков, чуть чаще обращается внимание на сокращение ожидание в очереди (32,5% и 27,5% соответственно). Однако в отношении использования простого и понятного языка служащими КНО при их ответах заявителям ситуация иная: среди имеющих опыт обращений в КНО за последние 2 года это обстоятельство отмечалось реже, чем среди тех, у кого обращений в КНО за это время не случилось (28,8% и 35,7% соответственно). Наличие опыта взаимодействия с КНО скорее дает более адекватную оценку.

Реже всего респонденты указывают на введение оценки удовлетворенности граждан качеством и своевременностью рассмотрения обращений об угрозах и фактах причинения вреда и премирование служащих КНО на основе такой оценки. Об этом сообщила лишь шестая часть опрошенных.

Таким образом, за время проведения мониторинга мнение респондентов о приоритетных для них направлениях в деятельности КНО в целях повышения защищенности ОЗЦ не изменилось: респонденты в первую очередь указывают на меры, связанные с упрощением процедуры подачи обращения (жалобы) в КНО, сокращением сроков рассмотрения жалоб (обращений) и рассмотрением обращений по существу, исключающим их переадресацию в другие инстанции. Наиболее редко выражается заинтересованность в участии самих граждан на постоянной основе в процессе выявления рисков.

Среди различных организационных аспектов непосредственно процесса взаимодействия граждан с КНО наиболее важным для опрошенных является улучшение их информирования о том, куда и в каких случаях можно обратиться для защиты от рисков (угроз). С большим отрывом респонденты называют и другие обстоятельства взаимодействия с КНО, в первую очередь это упрощение форм заявлений и создание специализированных сервисов для электронного взаимодействия граждан и КНО.

Заключение

Внедрение принципов клиентоцентричности и ориентация государства на граждан предполагает регулярный сбор и оценку «обратной связи» и не должно ограничиваться только вопросами взаимодействия граждан и государства по вопросам предоставления государственных услуг. Так, не менее значимым направлением взаимодействия граждан и государства является обеспечение защиты ОЗЦ от рисков. Мониторингу и оценке результативности и эффективности этой работы с позиции граждан посвящено настоящее исследование.

Цель исследования - выявление оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков и, на этой основе, выявление и анализ оценки гражданами результативности и эффективности государственного контроля, ориентированного на защиту ОЗЦ.

Источником данных для проведения исследования послужил репрезентативный социологический опрос граждан, проведенный под руководством авторов в 2022 г., а также результаты аналогичных исследований прошлых лет.

В целом проведенная оценка показывает, что хотя отмечаются отдельные позитивные тенденции роста результативности КНД с позиции граждан (связанные с некоторым улучшением оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от рисков причинения вреда, снижением – по сравнению с итогами опроса 2021 г. – частоты столкновения с рисками причинения вреда, повышением востребованности КНО и

некоторым улучшением результативности их деятельности) достигнутый уровень вряд ли можно считать приемлемым.

По-прежнему менее половины опрошенных отмечает, что уровень защищенности от рисков достаточен. В среднем по всем рискам доля респондентов, отмечающих скорее высокий или очень высокий уровень защищенности ОЗЦ составляет 37,5%.

По сравнению с результатами первого раунда опроса, проведенного в 2018 г., оценка уровня защищенности выросла в среднем на 7,5 п.п., однако ни по одному из исследуемых рисков эта оценка не преодолела пятидесятипроцентный барьер. Таким образом, с позиции граждан, уровень защищенности ОЗЦ от рисков недостаточен.

Частота столкновения с рисками остается высокой. За 2 года, предшествующие опросу, половина респондентов как минимум однажды сталкивались с необходимостью защиты значимых для себя ОЗЦ от исследуемых рисков. В большинстве случаев (74,8% от числа опрошенных, отметивших, что сталкивались с необходимостью защиты от исследуемых рисков) такие столкновения сопровождались фактами причинения вреда.

Социологический опрос 2022 г. показывает, что при столкновении с рисками более половины граждан не обращается за защитой в КНО. Доля респондентов, обратившихся в органы государственного контроля, составила 46,5%. Таким образом, в большинстве случаев КНО не оказывают влияния на минимизацию рисков причинения вреда.

Анализ результатов обращений граждан в КНО свидетельствует о том, что лишь половине граждан, обратившихся в органы государственного контроля (50,6%), удалось полностью достичь результатов: предотвратить факт причинения вреда (если гражданин столкнулся с угрозой) или добиться устранения нарушений и возмещения причиненного ущерба. Однако в остальных случаях результаты оказались либо неполными, либо отсутствовали вовсе. Около четверти опрошенных отметили, что получили формальные ответы на свои обращения в КНО.

Такие результаты взаимодействия с КНО не могут не сказываться и на восприятии гражданами профессионализма и компетентности сотрудников органов государственного контроля, их заинтересованности в реальном решении проблем граждан. Результаты проведенного опроса показали, что лишь 50,8% респондентов отмечают высокий уровень профессионализма и компетентности сотрудников КНО (среди представителей бизнеса, взаимодействующих с КНО при проведении проверок соответствующий показатель составил в 2022 г. 73,6%). О наличии у сотрудников КНО заинтересованности в решении проблем граждан сообщили 49,0% опрошенных.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует о том, что несмотря на некоторые положительные тенденции необходимы дальнейшие усилия по повышению

результативности КНД государства в интересах обеспечения адекватной защиты граждан от контролируемых государством рисков.

Аналогичный вывод касается и эффективности. Временные и финансовые издержки граждан, связанные с взаимодействием с КНО, не претерпели существенных изменений по сравнению с результатами предыдущих раундов исследования. Соответственно, в условиях некоторого повышения результативности КНД и стабильного уровня связанных с взаимодействием с КНО издержек можно говорить о некотором повышении эффективности КНД с позиции граждан.

Перспективы повышения результативности и эффективности КНД государства с позиции граждан связаны, прежде всего, с упрощением и ускорением процедур рассмотрения обращений граждан в КНО, а также с обеспечением рассмотрения таких обращений по существу. Не последнюю роль в этом процессе может сыграть дальнейшая цифровизация государственного контроля.

Результаты опроса свидетельствуют, что приоритетными направлениями повышения клиентоцентричности КНО, с позиции граждан, являются:

- улучшение информирования граждан о том, куда и в каких случаях можно обратиться для защиты от указанных рисков (угроз);

- упрощение форм заявлений для обращения в контрольно-надзорные органы об угрозах и фактах причинения вреда;

- создание (развитие) специализированных порталов, мобильных приложений для сбора и обработки обращений граждан об угрозах и фактах причинения вреда в электронном виде;

- обеспечение вежливого и уважительного отношения к заявителям сотрудников КНО.

Полученные результаты показывают, что несмотря на наличие положительных тенденций, необходимы дальнейшие усилия по повышению результативности и эффективности КНД.

Новизна исследования состоит в сборе и анализе эмпирических данных о восприятии гражданами уровня рисков причинения вреда ОЗЦ, частоте фактического столкновения с такими рисками и методах их минимизации, а также о частоте обращения в контрольно-надзорные органы государства (далее – КНО) за защитой от рисков и результативности таких обращений. В 2022 г. в рамках социологического опроса впервые было уделено особое внимание вопросам восприятия уровня клиентоцентричности КНО с позиции граждан, обращающихся в соответствующие органы за защитой ОЗЦ от рисков (с точки зрения компетентности, профессионализма инспекторов КНО, а также их заинтересованности в решении проблем граждан).

Результаты исследования могут быть использованы для развития системы защиты ОЗЦ, совершенствования системы КНД, ее мониторинга и оценки, а также с целью внедрения механизмов оценки клиентоцентричности в органах государственного контроля (надзора).

Благодарность

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2022 год по научному направлению «Государственное управление и государственная служба. Реформа государственного управления на основе развития проектного и процессного подходов».

Список литературы

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

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

3. OECD (2014) Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD Publishing. 70 p.

4. Boholm A. (1998) Comparative studies of risk perception: a review of twenty years of research. Journal of Risk Research. Vol. 1. No. 2: 135-163.

5. Eiser J.R., Bostrom A., Burton I., Johnston D.M., McClure J., Paton D., van der Pligt J., White M.P. (2012) Risk interpretation and action: A conceptual framework for responses to natural hazards. International Journal of Disaster Risk Reduction. Vol. 1: 5-16.

6. Meng B., Liu M., Liufu H.Y., Wang W. (2013) Risk perceptions combining spatial multi-criteria analysis in land-use type of Huainan city. Safety Science. Vol. 51. No. 1: 361-373.

7. Cummings C.L., Berube D.M., Lavelle M.E. (2013) Influences of individual-level characteristics on risk perceptions to various categories of environmental health and safety risks. Journal of Risk Research. Vol. 16. No. 10: 1277-1295.

8. Van Tol J. (2016) Dutch Risk and Responsibility programme. Some research into citizens' views on a proportionate handling of risks and incidents. Journal of Risk Research. Vol. 19. No. 8: 1014-1021.

9. Mouter N., van Cranenburgh S., van Wee B. (2018) The consumer-citizen duality: Ten reasons why citizens prefer safety and drivers desire speed. Accident Analysis and Prevention. Vol. 121: 53-63.

10. Алехнович А.О., Анучин Л.Л. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2021. - № 1. - С. 7-29.

11. Кнутов А. В., Плаксин С.М. Индикаторы риска при осуществлении государственного контроля (надзора) // Законодательство. – 2019. – № 5. – С. 36-45.

12. Кучаков Р. К. Контроль и надзор в 2021 г. Возврат к норме или новая парадигма? : аналитический отчет / Р. К. Кучаков, Д. А. Скугаревский ; Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. – Санкт-Петербург : Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2021. – 31 с.

13. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. - 196 с.

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