



DOI: 10.22363/2313-2272-2019-19-2-337-351

Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров*

В.Н. Южаков¹, Е.И. Добролюбова¹, А.А. Спиридонов^{2,3}

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
просп. Вернадского, 82, Москва, Россия, 119571

²Тульский педагогический государственный университет им. Л.Н. Толстого
просп. Ленина, 125, Тула, Россия, 300026

³Аппарат Правительства Российской Федерации
Краснопресненская наб., 2, Москва, Россия, 103274
(e-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru; dobrolyubova-ei@ranepa.ru;
9691043@gmail.com)

Успешность реформирования контрольно-надзорной деятельности в значительной степени зависит от учета позиций всех сторон: бизнеса, государства и граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности — при планировании, мониторинге и оценке достигаемых результатов. В рамках приоритетного проекта «Реформирование контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации» интересы граждан как бенефициаров реформы учитываются на основе статистических показателей, отражающих характер, частоту и масштаб причинения вреда в подконтрольных сферах и зачастую рассчитываемых самими контрольно-надзорными органами. Авторы предлагают дополнить данную систему показателями, характеризующими контрольно-надзорную деятельность с позиции граждан как конечных бенефициаров государственного контроля (надзора) и его реформы. Такие показатели могут рассчитываться на основе проведения репрезентативных социологических опросов, что позволит сбалансировать используемую систему оценки. В статье приведены результаты анализа зарубежной и российской практики проведения социологических опросов для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности и на основе проведенного анализа сформулированы методические подходы к проведению таких исследований. По мнению авторов, респондентами в подобных опросах могут быть все совершеннолетние граждане независимо от факта обращения в контрольно-надзорный орган. В статье обоснованы виды оцениваемых гражданами охраняемых законом ценностей и группы рисков (угроз), данные по которым могут быть получены социологическими методами. В качестве основных показателей результативности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров предлагается рассматривать частоту столкновений с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей (ниже частота — выше результативность); общую оценку уровня защищенности охраняемых законом ценностей по видам рисков (угроз); а также результаты рассмотрения обращений граждан в контрольно-надзорные органы с целью защиты охраняемых законом ценностей, в том числе в части возмещения причиненного вреда.

Ключевые слова: бенефициары; государственное управление; контрольно-надзорная деятельность; охраняемые законом ценности; результативность; социологический опрос; эффективность

* © Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Спиридонов А.А., 2019.
Статья поступила в редакцию 19.10.2018 г.

В современном мире, предполагающем все более активное участие граждан 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.

Поскольку конечным результатом государственного контроля/надзора является обеспечение надлежащего уровня безопасности в той или иной сфере, бенефициарами общественного блага являются все граждане, жизнь, здоровье, имущество, права и интересы которых подвергаются рискам/угрозам и на минимизацию которых направлена контрольно-надзорная деятельность. Так, бенефициарами контрольно-надзорной деятельности в сфере защиты прав потребителей являются все потребители товаров и услуг; бенефициарами контрольно-надзорной деятельности в сфере транспортной безопасности — все граждане, пользующиеся личным и общественным транспортом; бенефициарами контроля в сфере лекарственной безопасности — все потребители лекарств и т.д. Таким образом, все граждане являются бенефициарами государственного контроля, но не все граждане являются бенефициарами всех видов контрольно-надзорной деятельности (например, пенсионеры и домохозяйки — в сфере обеспечения безопасности на рабочем месте).

Учет мнения граждан как бенефициаров контрольно-надзорной деятельности значим и потому, что, как правило, позиция граждан менее организована и очевидна, а зачастую противоположна позиции бизнеса, традиционно являющегося более организованным стейкхолдером государственного контроля, способным эффективно защищать свои интересы. Поскольку оценка гражданами тех или иных общественных благ и ценностей зависит от многих параметров [12], она не может быть измерена исключительно статистическими методами.

В приоритетной программе «Реформирование контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации» предусмотрены показатели, отражающие интересы разных 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 расчете «индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций» проводятся социологические опросы государственных служащих в органах государственного контроля. В «Базовой модели определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» предусмотрена возможность установления «показателей, характеризующих восприятие обществом контрольно-надзорной деятельности в подконтрольной сфере», однако данный показатель отнесен к индикативным, требования по его формированию, в том числе по расчету 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 деятельность подлежит оценке. При таком подходе сохраняются риски манипулирования данными и искажения отчетности [10].

Зарубежный опыт учета позиции граждан в оценке контрольно-надзорной деятельности

В последнее десятилетие в зарубежных странах практика проведения социологических опросов для оценки регуляторных реформ, в том числе контрольно-надзорной деятельности, становится все более распространенной. В 2012 году ОЭСР разработала практическое руководство по проведению социологических опросов, направленных на оценку качества регулирования [15], которое можно использовать и для оценки реформы контрольно-надзорной деятельности. В рамках опросов выявляется оценка выгодополучателями (гражданами, бизнесом) успешности преобразований, определяются наиболее проблемные вопросы в рассматриваемых сферах регулирования, выясняется степень информированности 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 субъектов малого и среднего предпринимательства), однако в случаях, когда регулирование направлено на действия физических лиц, социологические опросы проводятся и среди населения [14].

Примечательно, что и в сфере контрольно-надзорной деятельности адресаты регулирования рассматриваются как клиенты органов государственной власти [22]. В этом смысле социологические опросы, направленные на оценку деятельности контрольно-надзорных органов, с методической точки зрения мало отличаются от опросов, посвященных качеству государственных услуг.

Примером является опрос Службы по совершенствованию регулирования (Великобритания), посвященный оценке регулирования гражданами. Предметом опроса были сферы, представляющие непосредственный интерес для граждан: обеспечение безопасности на рабочем месте и профилактика профессиональных заболеваний, экологические стандарты, безопасность продуктов питания и ограничение курения табака. Репрезентативная выборка состояла из 1000 граждан, опрос проводился методом формализованного интервью. По каждой сфере регулирования граждане высказывали оценку влияния мер регулирования на решение проблем, а также соотношение выгод от мер регулирования и связанных с ним затрат [9]. Опросы граждан, направленные на оценку регуляторных реформ, проводились также в Корее, Франции и Бельгии.

В ряде стран социологические опросы включались в комплексные исследования, направленные 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 потребителями, фермерами и ветеринарами. Было опрошено 2259 граждан, 100 представителей производителей и 41 ветеринар. Исследование показало, что оценка рисков потребителями и производителями существенно различается, что свидетельствует о недостаточном внимании к рискам со стороны производителей [23]. Во Франции в рамках оценки качества государственного

регулируемого раз в два года проводится социологическое исследование «Упрощаем вместе», направленное на оценку информированности и поддержки основных мер административной и бюджетной реформы. В выборку включаются как представители бизнеса, так и граждане (3000 респондентов) [15].

Опросы граждан, направленные на оценку результативности контрольно-надзорной деятельности (либо отдельных направлений такой деятельности), могут проводиться и в составе социологических опросов, нацеленных на оценку качества государственных услуг. Например, компания МакКинзи в изучении удовлетворенности граждан качеством государственных услуг в 15 американских штатах включила в состав оценки сферы, где государство предоставляет не услуги, а общественные блага посредством осуществления контрольно-надзорных функций (общественная и экологическая безопасность) и разрешительных функций (лицензирование профессиональной деятельности); отдельно оценивалось регулирование бизнеса [8].

Социологические опросы широко используются для учета позиции граждан в сфере общественной безопасности; такие исследования проводятся в Канаде, США (на уровне штатов), Хорватии, Сальвадоре и др. При этом используются разные социологические методы — анкетирование и интервью, дистанционное и очное. Так, в Канаде в городе Барнаби в 2009 году было проведено социологическое исследование восприятия гражданами уровня собственной безопасности и опыта обращения в полицию методом анкетирования. В рамках опроса было обработано 248 анкет, или 21,5% общего числа разосланных анкет — 1200. Исследование показало улучшение восприятия безопасности гражданами за последние пять 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. Была выявлена зависимость оценок безопасности от того, были ли респонденты жертвами преступлений в прошлом [18].

В США чаще используется метод интервью в общественных местах. В частности, подобные исследования проводились в Индиане [19] и в округе Колумбия [11]. В первом случае было опрошено 6400 домохозяйств; во втором — 909 респондентов. Проведенный в 2015 году опрос в округе Колумбия показал, что большинство респондентов чувствовали себя в безопасности как дома, так и в общественных местах, в том числе 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 опросы проводятся на уровне штатов, реже на муниципальном уровне, то в Сальвадоре было проведено национальное исследование восприятия безопасности и доверия к государственным институтам (2013). Была использована многоступенчатая квотная выборка (2400 респондентов). Целью опроса была оценка гражданами уровня общественной безопасности и доверия к государственным институтам. Примечательно, что по итогам исследования был

рассчитан показатель, отражающий уровень удовлетворенности деятельностью государственных институтов, призванных обеспечивать безопасность (полиции, судов и т.д.) [7].

Другой пример учета позиции граждан в оценке контрольно-надзорной деятельности — национальный опрос общественного мнения по вопросам безопасности в Хорватии (2009) [16]. Одной из задач исследования была оценка уровня защищенности граждан от преступности и страха перед преступностью как субъективных показателей личной и общественной безопасности. Были использованы разные методы сбора информации, выборка составила 4500 респондентов: 2000 — телефонные интервью, 2500 — личные интервью.

Анализ зарубежной практики социологических опросов граждан для оценки качества государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности позволяет определить ряд факторов, влияющих на результаты подобных исследований [15].

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. Негативное восприятие новых (дополнительных, измененных) требований, в том числе связанных с предоставлением отчетности, может быть более значимым, чем восприятие выгод от вводимого регулирования для минимизации рисков вреда [21].

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

В-третьих, сложный язык нормативных актов может негативно влиять на восприятие мер регулирования. В целом уровень информированности о контрольно-надзорной деятельности и ее результатах, о целях и задачах ее реформирования влияет на восприятие граждан. Эксперты ОЭСР отмечают, что, как правило, информированность о менее эффективных мерах регулирования (проблемных сферах) среди граждан и бизнеса выше, тогда как эффективные меры «воспринимаются как должное», что влияет на общее восприятие и оценку гражданами мер регулирования и их реформирования [15].

В-четвертых, публикации в СМИ могут влиять на восприятие гражданами мер государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности, и в отсутствие личного опыта влияние СМИ на мнение респондентов выше [9].

Перечисленные факторы не являются основанием для отказа от использования социологических методов в оценке государственного контроля: без данных о позиции граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности реформа в данной сфере может привести к ухудшению, а не улучшению положения. Однако наличие широкого круга факторов, влияющих на восприятие

респондентами результативности контрольно-надзорной деятельности, требует использования для принятия решений разных данных [17], например, результатов фокус-групп [14], статистики и т.д. В этом отношении представляет интерес пример комплексных оценок территорий в Великобритании — 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, жителей, а также фокус-группы и полуформализованные интервью для формирования 12 кейсов.

В результате исследования было выявлено, что проведение комплексных оценок территорий стимулировало развитие партнерства между органами управления, однако 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.

Таким образом, 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 [13].

Российский опыт учета позиции граждан в оценке государственного контроля

В российской практике, как и за рубежом, для оценки деятельности государственного контроля чаще используются опросы представителей бизнеса, например, это исследование «Оценка уровня административной нагрузки на бизнес», проведенное Аналитическим центром при Правительстве РФ в 2017 году в рамках мониторинга реализации приоритетного проекта по реформе контрольно-надзорной деятельности; исследование Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей «Мнение собственников и руководителей высшего звена средних и малых компаний об административной среде в Российской Федерации»; социологические опросы в рамках мониторинга реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1; 6].

Проведенная в 2017 году РАНХиГС оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (на примере наиболее массовых видов государственного контроля) также основывалась на результатах социологического исследования, респондентами которого были представители хозяйствующих субъектов [4]. При этом косвенно выявлялось и влияние контрольно-надзорной деятельности на защиту интересов граждан как конечных благополучателей государственного контроля — через оценку представителями бизнеса наличия/отсут-

ствия влияния контрольно-надзорной деятельности в целом и отдельных проверок на безопасность и качество продукции, а также на безопасность производственных процессов.

Однако есть и отдельные примеры опросов граждан как бенефициаров государственного надзора, в том числе на региональном уровне [5]. Так, в рамках всероссийского исследования правовой грамотности, проведенного Аналитическим центром НАФИ в 2017 году, рассматривались в том числе распространенность нарушений прав россиян в повседневной жизни и действия граждан по защите своих прав. Было опрошено 1600 человек в 140 населенных пунктах в 42 регионах России. Результаты исследования показали, что за последние перед проведением опроса полгода около трети россиян столкнулись с нарушениями своих прав, при этом лишь каждый пятый из них обращался куда-либо для их защиты. В исследовании граждане рассматривались как потребители, а нарушения группировались по видам услуг (например, медицинские, образовательные услуги, услуги ЖКХ и т.д.).

Для общественной оценки качества и эффективности деятельности Роструда в 2015 и 2016 годы также проводились социологические исследования — опрашивались несколько групп: работники, обращавшиеся в государственные инспекции труда в субъектах РФ, работодатели, у которых проводились проверки, представители объединений работников и работодателей и члены экспертного сообщества, взаимодействующие с региональными инспекциями Роструда, в 13 субъектах РФ с применением методов телефонного интервью и интернет-опроса. Изучались следующие группы вопросов: информированность групп (т.е. открытость Роструда), отношение работников к деятельности инспекции в 2016 году (по итогам обращений), отношение работодателей к деятельности инспекции в 2016 году (по итогам проверок), доверие к инспекции труда региона, сравнение работы инспекции труда с другими органами и мнение о трудовом законодательстве.

Для оценки результативности деятельности ФНС России используются опросы налогоплательщиков — оценки качества налогового администрирования. Подобное исследование проводилось, в частности, в 2008 году Социологическим центром РАНХиГС: использовалась многоступенчатая квотная выборка в четыре тысячи респондентов — физических лиц; опрос проводился на основе личного интервью.

Примечательно, что, как и в ряде зарубежных исследований, опрос проводился как компонент комплексного исследования налогоплательщиков и был дополнен опросом представителей хозяйствующих субъектов (предприятий и индивидуальных предпринимателей) [2]. На региональном уровне опросы проводятся для изучения вопросов защиты прав потребителей и оценки соблюдения законодательства в сфере трудовых отношений.

Проведенный анализ позволяет выявить общие черты и особенности российских и зарубежных социологических опросов граждан по оценке контрольно-надзорной деятельности. Их общая характеристика — рост интереса к использованию социологических методов в сфере оценки государственного регулирования в целом и контрольно-надзорной деятельности в частности. Данная тенденция отражает

необходимость формирования систем «обратной связи» при оценке государственной политики и результативности деятельности государственных органов. При этом практика использования социологических методов для оценки гражданами результативности контрольно-надзорной деятельности только формируется; и в зарубежных странах, и в России пока не выработано единых методических подходов к проведению такой оценки. Среди общих характеристик российского и зарубежного опыта следует отметить более частое обращение к гражданам, представляющим интересы бизнеса (хозяйствующим субъектам), по сравнению с массовыми опросами населения. Как в России, так и за рубежом для оценки контрольно-надзорной деятельности используются различные социологические методы (личное интервью, телефонные и интернет-опросы) на национальном и на региональном (местном) уровне.

Среди особенностей зарубежного опыта следует отметить использование опросов граждан как бенефициаров контрольно-надзорной деятельности в качестве компонента комплексной оценки результативности деятельности государственных органов в той или иной сфере. Такие опросы часто проводятся в рамках исследований, предусматривающих использование и других источников данных (например, опросы представителей бизнеса). Есть и отраслевые различия исследований: в зарубежной практике чаще проводятся опросы граждан по вопросам общественного порядка и безопасности; для российской практики более характерна оценка деятельности налоговых органов и органов по охране труда. Кроме того, в России не используются почтовые опросы домохозяйств и чаще применяются очные варианты опросов.

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

Хотя в последние годы интерес к социологическим данным растет, значительная часть социологических опросов в разных странах — это опросы представителей бизнеса, направленные на оценку взаимодействия с органами государственного надзора, административных издержек и т.д. В то же время формируется практика проведения исследований, направленных на оценку уровня безопасности гражданами, и в некоторых случаях они выступают как один из показателей результативности деятельности соответствующих государственных органов [3]. Такой подход позволяет сбалансировать оценку результативности контрольно-надзорных органов и рекомендуется к использованию в рамках мониторинга и оценки реформы контрольно-надзорной деятельности.

Проведенный анализ позволяет сформулировать основные методические подходы к проведению социологических опросов граждан как конечных бенефициаров контрольно-надзорной деятельности с учетом зарубежной практики и специфики российских условий реализации реформы государственного контроля.

1. С учетом значимости реформы контрольно-надзорной деятельности целесообразна разработка, апробация и последующее внедрение оценки результа-

тивности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров государственного надзора и «потребителей безопасности» как общественного блага. Сроки и периодичность социологических опросов граждан должны учитывать мероприятия по совершенствованию государственного контроля. Международная практика показывает, что проведение подобных исследований с периодичностью один раз в два года или ежегодно является оптимальным. Поскольку в российской практике в рамках реализации реформы государственного надзора предусмотрено проведение ежегодного мониторинга, представляется целесообразным установить аналогичную периодичность и для социологических опросов граждан.

2. Результаты таких опросов должны использоваться для оценки результативности реформы государственного контроля вместе с информацией из других источников (данными государственной и ведомственной статистики, опросов представителей хозяйствующих субъектов, инспекторского состава органов государственного контроля и т.д.). Оценки граждан как конечных бенефициаров реформы отражают восприятие ими предпринимаемых мер, а на него влияют разные факторы (информированность, наличие/отсутствие личного опыта защиты охраняемых законом ценностей и взаимодействия с органами надзора и т.д.). Хотя при формировании инструментов исследования и интерпретации результатов искажения могут быть минимизированы, использование результатов опроса граждан как единственного источника данных для оценки результативности деятельности органов государственного контроля не представляется возможным (проблемы репрезентативности) и целесообразным (объективные ограничения возможности оценки гражданами тех или иных аспектов государственного контроля).

3. В отличие от подходов, используемых при оценке качества предоставления государственных услуг, где респондентами, как правило, выступают только получатели услуг, при оценке государственного надзора факт взаимодействия с контрольно-надзорным органом не является индикатором получения выгоды от общественного блага (сохранения общественно значимой ценности — жизни, здоровья, имущества и т.д.; обеспечения надлежащего уровня безопасности), поэтому все граждане в той или иной степени являются бенефициарами в сфере обеспечения продовольственной безопасности, безопасности непродовольственных товаров и на транспорте, обеспечения соблюдения регулирования в сфере охраны персональных данных, оказания финансовых услуг, соблюдения экологических требований и стандартов. Соответственно, выборка опроса для выявления оценки гражданами результативности контрольно-надзорной деятельности должна включать всех совершеннолетних граждан, а не только граждан, сталкивавшихся с фактами причинения вреда или обращавшихся в органы государственного контроля. Разные группы респондентов могут оценить разные аспекты контрольно-надзорной деятельности: граждане, сталкивавшиеся с теми или иными угрозами, могут оценить личный опыт защиты общественно значимых ценностей и обращения в органы государственного контроля, уровень собственной защищенности в той или иной сфере безопасности, а граждане, не сталкивавшиеся с какими-либо рисками, могут оценить только уровень своей защищенности (рис. 1).



Рис. 1. Респонденты в опросе граждан как бенефициаров контрольно-надзорной деятельности и ее реформы

4. При выборе оптимального метода опроса необходимо учитывать как затраты на проведение исследования, так и надежность получаемых данных. Зарубежная практика показывает, что анкетирование по почте и опросы на веб-сайтах органов государственного контроля не обеспечивают необходимого уровня репрезентативности и не позволяют выявить причины отказа от участия в опросе. Более надежные данные дают личные интервью, однако данный метод исследования является более дорогостоящим. При использовании методов, не обеспечивающих достаточный уровень репрезентативности, рекомендуется дополнять массовый опрос (предпочтительно методом личного интервью) экспертными интервью и/или фокус-группами.

5. Для обеспечения надежности опросных данных целесообразно включать в инструментарий вопросы, позволяющие выявить влияние тех или иных факторов на оценку респондентами результативности контрольно-надзорной деятельности, в частности: уровня информированности о реформе; наличия/отсутствия личного опыта защиты охраняемых законом ценностей (жизни, здоровья, имущества и т.д.), обращения в органы государственного контроля и итогов такого обращения; наличия/отсутствия и расходов граждан на обеспечение защиты своих законных прав и свобод.

6. При проведении исследования под охраняемыми законом ценностями, конечными бенефициарами которых являются граждане, целесообразно рассматривать следующие: жизнь и здоровье; сохранность имущества; права, свободы и законные интересы граждан; сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды; сохранность объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение.

7. При разработке инструментария опроса необходимо определить сферы безопасности, в отношении которых граждане могут оценить свой уровень защи-

ценности и результативность деятельности органов государственного контроля. При определении сфер безопасности необходимо учитывать наличие и уровень риска от нарушений в данных сферах и избегать слишком узких и мало значимых для граждан сфер. Исходя из Рекомендаций ОЭСР, принятых в 2014 году [20], можно выделить десять сфер безопасности, по которым следует проводить оценку рисков. Для каждой из этих сфер целесообразно сформулировать группу угроз, в отношении которых граждане могут оценить уровень своей защищенности, частоту столкновения с рисками причинения вреда (себе и близким), а также результативность действий органов государственного контроля в случаях, если граждане в них обращаются (табл. 1).

Таблица 1

**Сферы безопасности и характеристики групп рисков
при оценке гражданами государственного контроля (надзора)**

Сфера безопасности	Характеристика групп риска (угроз)
1. Личная (физическая) безопасность (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, грабёж, мошенничество, хулиганство и др.)
2. Продовольственная безопасность (безопасность продуктов питания, приобретаемых в розничной торговле, 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 (безопасность товаров и услуг, за исключением продуктов питания)	Риск (угроза) жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных товаров и услуг (за исключением финансовых)
4. Техническая безопасность (безопасность объектов инфраструктуры и строительства, в том числе зданий и сооружений производственного и жилого назначения, коммунальной инфраструктуры), 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 состояние объектов окружающей среды, 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 в сфере здравоохранения (безопасность государственных и частных услуг в сфере здравоохранения, лекарственная безопасность)	Риск (угроза) жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в том числе испорченных) лекарств
7. Безопасность на рабочем месте	Риск (угроза) жизни и здоровью от неблагоприятных (опасных) условий труда, производственного травматизма и профессиональных заболеваний
8. Транспортная безопасность (безопасность при использовании общественного городского и междугороднего транспорта)	Риск (угроза) жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, ДТП
9. Безопасность в сфере финансовых услуг (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 и защита персональных данных	Риск (угроза) неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных

8. Граждане как конечные бенефициары государственного контроля заинтересованы в высоком уровне 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, для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан могут быть использованы следующие показатели: частота столкновений с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей (ниже частота — выше результативность); результативность рассмотрения обращений граждан в контрольно-надзорные органы для защиты охраняемых законом ценностей (в том числе уровень возмещения причиненного вреда); общая оценка уровня защищенности охраняемых законом ценностей по видам рисков, приведенных в таблице 1. В опросах граждан могут быть оценены и отдельные аспекты эффективности контрольно-надзорной деятельности: 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 только респондентами, сталкивавшимися со случаями причинения вреда и обращавшимися в органы государственного надзора.

9. При разработке вопросов анкеты об общем уровне защищенности целесообразно использовать шкалу оценки, не предполагающую «среднего» ответа: такой подход используется во многих зарубежных исследованиях, поскольку позиция каждого респондента может быть оценена как однозначно положительная или отрицательная, исключается искажение результатов анкетирования выбором нейтрального варианта.

10. Зарубежные исследования выявили зависимость результатов опроса от дизайна инструментария. Например, общий уровень удовлетворенности качеством государственных услуг выше, если общий вопрос задается до оценки личного опыта обращения за государственной услугой. Если, напротив, вопрос, на основе которого оценивается общая удовлетворенность, идет после оценки конкретных услуг, негативный личный опыт может отрицательно сказаться на оценке [15].

В целом проведение 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 мероприятий реформы. Эти опросы необходимы для обеспечения соответствия реализуемых мер ожиданиям и потребностям не только контрольно-надзорных органов и бизнеса, но и главных бенефициаров реформы — граждан.

Библиографический список / References

- [1] *Бойков В.Э.* Защита прав предпринимателей (краткие итоги выборочного социологического опроса) // *Социология власти*. 2010. № 8 / *Boikov V.E.* Zashchita prav predprinimateley (kratkie itogi vyborochnogo sotsiologicheskogo oprosa) [Legal protection of entrepreneurs' rights (summary of the sample survey)]. *Sotsiologiya Vlasti*. 2010: 8 (In Russ.).

- [2] Бойков В.Э. Налоговые отношения в социологическом измерении // Социология власти. 2008. № 5 / Boikov V.E. Nalogovye otnosheniya v sotsiologicheskom izmerenii [Taxation relations in the sociological dimension]. *Sotsiologiya Vlasti*. 2008: 5 (In Russ.).
- [3] 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 / Dobrolyubova E.I. Mezhdunarodny opyt otsenki rezul'tativnosti i effektivnosti gosudarstvennogo kontrolya v sfere okhrany truda i obespecheniya bezopasnosti na rabochem meste [International experience of assessing the efficiency of public control in occupational safety]. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya*. 2016: 2 (In Russ.).
- [4] 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 / Dobrolyubova E.I., Zybunovskaya N.V., Pokida A.N., Yuzhakov V.N. Otsenka vliyaniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) na deyatelnost khozyaystvuyushchikh sub'ektov [Estimates of the impact of state control and inspections on business activities]. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya*. 2017: 2 (In Russ.).
- [5] Троцук И.В., Никулин А.М., Веерен С. Трактовки и способы измерения продовольственной безопасности в современной России: дискурсивные и реальные противоречия // Мир России. 2018. Т. 27. № 1 / Trotsuk I.V., Nikulin A.M., Wegren S. Traktovki i sposoby izmereniya prodovol'stvennoy bezopasnosti v sovremennoy Rossii: diskursivnyye i realnye protivorechiya [Interpretations and dimensions of food security in contemporary Russia: Discursive and real contradictions]. *Mir Rossii*. 2018: 27 (1) (In Russ.).
- [6] 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 / Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I. Itogi kompleksnogo monitoringa praktiki primeneniya Federalnogo zakona "O zashchite prav yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya" ot 26.12.2008 No. 294-FZ v 2011 g. [Results of the complex monitoring of the implementation of the Federal Law 'On Protection of Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs when Exercising State Control (Supervision) and Municipal Control' of December 26, 2008 No. 294-FZ in 2011]. *Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya*. 2012: 1 (In Russ.).
- [7] Aguilar J. The perception of security and confidence in public institutions. 2013. <https://photos.state.gov/libraries/elsavador/92891/Mayo2013/Perception%20Survey%20Baseline%202012%20English.pdf>.
- [8] Baig A., Dua A., Riefberg V. Putting citizens first: How to improve citizens' experience and satisfaction with government services. 2014. www.mckinsey.com/mcg.
- [9] Better regulation, better benefits: Getting the balance right. 2009. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100106160005/http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre>.
- [10] Blanc F. Inspection Reforms: Why, How, and with What Results. Paris; 2012.
- [11] Community Preservation and Development Corporation. Perceptions of Public Safety. 2016. http://www.courtexcellence.org/uploads/publications/Perceptions_of_Public_Safety_FullReport.pdf.
- [12] Jørgensen T.B., Bozeman B. Public values: An inventory. *Administration & Society*. 2007; 39 (3).
- [13] Martin S., Downe J. Performance measurement of local public service networks. *Studies in Public and Non-Profit Governance*. 2014: 3.
- [14] *Measuring Reform Success: Business Surveys, "Client Satisfaction" and Administrative Burden. The Challenges of Obtaining Reliable Data*. Washington; 2012.

- [15] *Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys*. Paris; 2012.
- [16] National public opinion survey on citizen perception of safety and security in the Republic of Croatia. 2009. http://www.hr.undp.org/content/croatia/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/Safety_and_security.html.
- [17] Perception Surveys in Fragile and Conflict-Affected States. 2013. <http://gsdrc.org/docs/open/hdq910.pdf>.
- [18] Public Safety Survey. 2009. https://www.ufv.ca/media/assets/ccjr/reports-and-publications/Public_Safety_Burnaby.pdf.
- [19] Quinet K., Bird A. Perceptions of public safety issues in Central Indiana. 2000. https://policyinstitute.iu.edu/Uploads/PublicationFiles/81_01-C28.pdf.
- [20] *Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris; 2014.
- [21] Russo H. The benefits of regulation: A public and business perceptions survey. 2010. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/45604735.pdf>.
- [22] Thijs N. Measure to improve. Improving public sector performance by using citizen-user satisfaction information. 2011. http://www.eupan.eu/files/repository/20111230120429_Measure_to_Improve.pdf.
- [23] 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. *Poultry Science*. 2018; 97 (2).

DOI: 10.22363/2313-2272-2019-19-2-337-351

Methodological approaches to the assessment of state control and inspection system by the citizens as its beneficiaries*

V.N. Yuzhakov¹, E.I. Dobrolyubova¹, A.A. Spiridonov^{2,3}

¹Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration
Vernadskogo Prosp., 82, Moscow, Russia, 119571

²Tula State Lev Tolstoy Pedagogical University
Prosp. Lenina, 125, Tula, Russia, 300026

³Office of the Government of the Russian Federation
Krasnopresnenskaya nab., 2, Moscow, Russia, 103274

(e-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru; dobrolyubova-ei@ranepa.ru;
9691043@gmail.com)

Abstract. The success of the reform of the state control and inspection system depends significantly on taking into account the estimates of all stakeholders, i.e. business, government, and citizens as beneficiaries of the state control and inspection activities; and such estimates should be considered at the stages of planning, monitoring, and evaluating the achieved results. The priority project ‘Reforming State Control

* © V.N. Yuzhakov, E.I. Dobrolyubova, A.A. Spiridonov, 2019.

The article was submitted on 19.10.2018.

and Inspection System in the Russian Federation' considers citizens' estimates only if presented by statistical indicators that reflect the nature, frequency, and scale of harm often measured by the control bodies themselves, i.e. such data are prone to distortion. The authors suggest to supplement this system by indicators allowing the citizens to assess the state control and inspection activities and reform. These indicators can be measured in representative surveys, which would allow to balance the existing system of monitoring the state control and inspection activities. The article presents both international and Russian approaches to the sociological study of the efficiency of the state control and inspection system. The authors identify methodological rules of such surveys, such as that all adult citizens should be questioned regardless of their experience of interaction with control bodies. The article also describes the types of public legally protected values and the types of risks that should be part of sociological questionnaires; and suggests some key indicators for the assessment of the state control activities by the citizens: the frequency of facing the need to protect public values (the lower the frequency, the higher the effectiveness); the general estimate of the public values safety (by groups of risks); and the results of citizens' interaction with the control bodies to protect public values including damage compensation.

Key words: beneficiaries; public administration; state control and inspection; legally protected values; effectiveness; sociological survey; efficiency