

---

# Контрольно-надзорная деятельность

## МОНИТОРИНГ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ГЛАЗАМИ ГРАЖДАН

**В. Н. ЮЖАКОВ**  
**Е. И. ДОБРОЛЮБОВА**  
**А. Н. ПОКИДА**  
**Н. В. ЗЫБУНОВСКАЯ**

*Совершенствование контрольно-надзорной деятельности — одна из ключевых мер по улучшению делового климата, предусмотренных Основными направлениями деятельности Правительства РФ до 2024 года. Ожидается, что реформирование государственного контроля (надзора) позволит, с одной стороны, обеспечить надежную защиту прав и законных интересов граждан, а с другой — сократить административные издержки на бизнес.*

*Результаты мониторинга, проведенного РАНХиГС в 2019 г., показывают: несмотря на то что граждане стали несколько лучше оценивать свою защищенность от рисков (угроз) по сравнению с уровнем 2018 г., такое улучшение пока слабо связано с успехами в области контрольно-надзорной деятельности. Напротив, граждане все реже отмечают деятельность органов государственного контроля как фактор своей безопасности и все чаще надеются на собственные силы и добросовестность производителей и поставщиков продукции при возникновении угрозы причинения вреда. Снижение востребованности контрольно-надзорных органов связано и с недостаточной результативностью их работы: более трети обращений граждан в органы государственного контроля заканчивается «отписками», а не реальными мерами по предотвращению, ликвидации или содействию в возмещении причиненного вреда.*

**Ключевые слова:** контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорные органы, оценка, результативность, социологический опрос, эффективность.

Конечным результатом контрольно-надзорной деятельности государства (далее — КНД) является повышение уровня защищенности охраняемых законом общественно значимых ценностей (жизни, здоровья, имущества, законных прав и интересов граждан). Защищенность этих ценностей — общественное благо. Его бенефициарами являются все граждане.

Традиционно защищенность таких ценностей оценивается на основе показателей смертности, заболеваемости, уровня причинения ущерба в подконтрольных сферах. Однако данные показатели часто формируются сами-

ми «оцениваемыми» органами — они могут исказиться и не давать объективной картины. Кроме того, разобщенность одних и тех же рисков между несколькими ведомствами и уровнями управления (например, риска отравлений или риска причинения вреда окружающей среде) приводит к занижению реальных оценок уровня причинения вреда. На практике, по данным Минэкономразвития России, большинство федеральных контрольно-надзорных органов не используют показатели, характеризующие динамику уровня причинения вреда в соответствующих сферах, для оценки итогов своей деятельности<sup>1</sup>.

---

*Южаков Владимир Николаевич, директор Центра технологий государственного управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, д-р философ. наук, профессор (Москва), e-mail: yuzhanov-vn@ranepa.ru; Добролюбова Елена Игоревна, ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. экон. наук (Москва), e-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru; Покида Андрей Николаевич, директор Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. социол. наук (Москва), e-mail: pokida@ranepa.ru; Зыбуновская Наталья Владимировна, научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Москва), e-mail: nzybu@ranepa.ru*

<sup>1</sup> Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах

В 2018 г. на основе социологического опроса РАНХиГС впервые получила оценку гражданами их защищенность от основных групп риска. В среднем лишь 30% респондентов считают, что уровень защищенности от данных рисков достаточен (т.е. является очень высоким или скорее высоким). В 2019 г. был проведен социологический опрос, направленный на оценку динамики результативности КНД с позиции граждан, результаты которого будут приведены в дальнейшем. Было опрошено 2000 респондентов – совершеннолетних граждан в 35 субъектах РФ. Статистическая погрешность исследования составила 2,2%.

Результаты проведенных социологических исследований свидетельствуют о том, что в целом, несмотря на некоторую положительную тенденцию увеличения доли граждан, оценивающих уровень защищенности значимых для них ценностей с 30% в 2018 г. до 34,3% в 2019 г., большинство из них по-прежнему считают защищенность жизни, здоровья, имущества и иных исследуемых ценностей скорее низкой или очень низкой. Ни по одному из рисков, включенных в состав исследования, большинство респондентов не оценивают уровень своей защищенности как достаточный. При этом 56,7% опрошенных сталкивались за

**Рис. 1. Уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз) по результатам опросов 2018 и 2019 гг., в %**



\* – Данные приведены в % от числа работающих граждан.

деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) / Минэкономразвития России. 2018. URL: <http://ar.gov.ru/uploads/storage/17/b0/95d44c02cd94cbbbd53fa411dba73efa759a484.pdf>

последние два года с необходимостью защиты себя и (или) своих близких от основных видов рисков (угроз).

Большинство респондентов отметили отсутствие каких-либо изменений в уровне защищенности значимых для себя ценностей за последние два года. И хотя доля отметивших за предшествующий исследованию двухлетний период снижение защищенности от исследуемых рисков сократилась с 19,8% в 2018 г. до 15,1% в 2019 г., доля тех, кто считает, что ситуация улучшилась, за последние два года не изменилась и осталась на низком уровне (10,5% в 2019 г.). Таким образом, пока что реформа контрольно-надзорной деятельности не оказывает заметного влияния на повышение защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей.

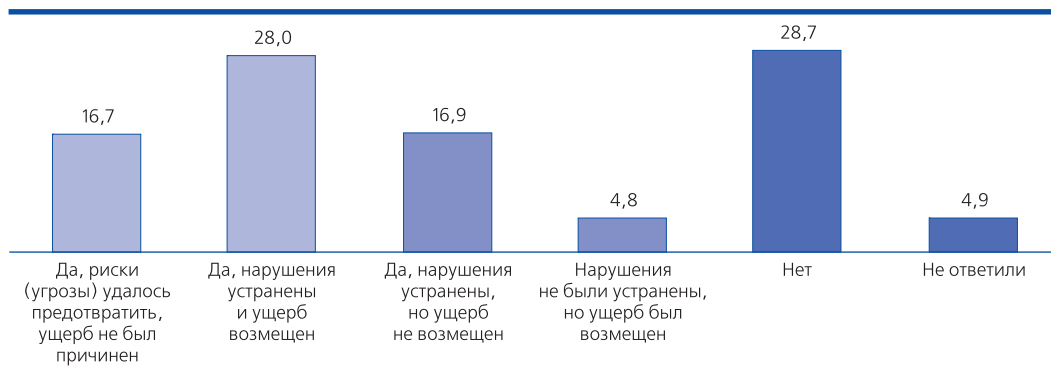
Данные опросов 2018 и 2019 гг. показали, что значимость деятельности контрольно-надзорных органов как фактора, обеспечивающего защищенность охраняемых законом ценностей от исследуемых рисков, снижается: если по итогам опроса 2018 г. 50,8% респондентов среди факторов, влияющих на уровень их защищенности, отметили деятельность контрольно-надзорных органов, то в 2019 г. — 42,5% респондентов.

Эта тенденция коррелирует со снижением частоты обращений в контрольно-надзорные

органы в случаях, когда граждане сталкиваются с теми или иными рисками (угрозами) причинения вреда значимым для них ценностям. Так, по данным опроса 2019 г., лишь 45,2% опрошенных, столкнувшихся с необходимостью защиты от рисков (угроз), обращались за такой защитой в соответствующие контрольно-надзорные органы; по итогам опроса 2018 г. — 50,7%. Однако снижение частоты обращений в контрольно-надзорные органы не означает, что граждане успешнее справляются с защитой от рисков (угроз), используя другие методы. При этом использование иных методов (например, обращение непосредственно к ответственному лицу организации, деятельность которой представляет риск (угрозу) причинения вреда (администрации магазина, аптеки, предприятия общественного питания, перевозчика и т.д.); обращение в общественные организации; обращение в страховую компанию за возмещением причиненного ущерба и т.д.) результативнее обращения в контрольно-надзорные органы, если речь идет о предотвращении угрозы причинения вреда, но менее действенно в случае, если вред уже был причинен и необходимо устранить нарушения и возместить ущерб.

Однако не всегда помогает и обращение в контрольно-надзорные органы. Так, по данным опроса 2019 г., лишь 46,5% респондентов

**Рис. 2. Результаты обращения граждан в контрольно-надзорные органы за последние два года, в % от числа респондентов, обратившихся в контрольно-надзорные органы**



тов, обращавшихся в контрольно-надзорные органы, получили содержательный ответ (т.е. «ответ, содержащий информацию о мерах по предотвращению и устранению нарушений, возмещению вреда (ущерба)») на свое обращение; более трети респондентов (34,5%) получили формальные ответы, фактически – «отписки». Только 44,7% респондентов, обращавшихся в контрольно-надзорные органы, добились полностью положительных результатов – предотвращения причинения ущерба либо полной ликвидации последствий происшедшего – устранения нарушений и возмещения вреда. (См. рис. 2.)

В данном контексте неудивительно, что сократилась и доля респондентов, обращавшихся в контрольно-надзорные органы и готовых посоветовать своим знакомым обращаться в данные органы в аналогичной ситуации: если в 2018 г. она составила 70,2%, то в 2019 г. – 64,3%. И лишь 19,3% респондентов, имевших опыт обращения в контрольно-надзорные органы, заявляют о повышении результативности их деятельности (в 2018 г. – 17,9%; данное изменение находится в пределах погрешности).

Среди приоритетных направлений повышения уровня защищенности значимых для граждан ценностей респонденты отмечают необходимость улучшения работы контрольно-надзорных органов (упрощения процедур рассмотрения обращений, рассмотрения их по существу и в более сжатые сроки – более 48% респондентов), а также повышения ответственности бизнеса за нарушение обязательных требований (35,8%) и обеспечение возмещения вреда во всех случаях, когда он был причинен (35,2%). При этом большинство граждан (71,5%) не готовы нести дополнительные расходы (в том числе приобретать более дорогие товары, уплачивать более высокие налоги и т.д.) за обеспечение повышения защищенности значимых для них ценностей.

Следует отметить, что государство уже сталкивалось с подобной ситуацией и успешно с ней справилось. Уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от угроз (рисков) в их адрес сегодня сопоставим с уровнем удовлетворенности граждан качеством административных государственных услуг<sup>2</sup>, выявленном на старте административной реформы в 2004/2005 гг., – тогда он составлял примерно 14%. Сегодня уровень удовлетворенности качеством предоставления таких государственных услуг достигает 90% от числа их получателей.

Необходимы разработка аналогичной программы, ориентированной на повышение уровня удовлетворенности граждан степенью их защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей, увеличение доли отмечающих ее как достаточную с нынешних 34,3% до не менее 70%.

Что могла бы включать в себя эта программа?

Во-первых, более последовательную ориентацию контрольно-надзорной деятельности государства, связанной с защитой значимых для граждан охраняемых законом ценностей, а также осуществляющих эту деятельность контрольно-надзорных органов на повышение уровня защищенности этих ценностей, на улучшение оценки уровня их защищенности самими гражданами как конечными бенефициарами КНД.

С этой целью контрольно-надзорные органы должны добиваться того, чтобы граждане реально видели в них защитника значимых для них охраняемых законом ценностей. Для этого следует добиваться улучшения работы по обращениям граждан за защитой от рисков (угроз) значимым для них охраняемым законом ценностям, в том числе с точки зрения совершенствования процедур приема и рассмотрения обращений граждан, повышения оперативности взаимодействия с ними, исключения «отписок» и формальных ответов.

<sup>2</sup> Таких услуг, как известно, примерно 900 видов только на федеральном уровне. Их содержанием является подготовка и выдача гражданам и бизнесу документов, справок, устанавливающих или подтверждающих различные их права и статус. Они затрагивают практически всех граждан и весь бизнес.

Во-вторых, укрупнение в перспективе контрольно-надзорных органов по принципу «один укрупненный вид риска – один орган» (возможно, до семи-девяти органов), что позволит обеспечить целостную систему управления рисками в соответствующих сферах.

В-третьих, преобразование при этом органов контроля в органы защиты (обеспечения безопасности) значимых для граждан охраняемых законом ценностей, обеспечивающие полный набор мер такой защиты – от профилактики угроз и поддержки негосударственных инструментов и механизмов защиты охраняемых законом ценностей граждан до обеспечения возмещения причиненного ущерба.

В-четвертых, развитие при проведении «регуляторной гильотины» замещающих традиционный государственный контроль инструментов и механизмов защиты (обеспечения безопасности) значимых для граждан охраняемых законом ценностей. Для чего необходимо: обеспечение адекватной ответственно-

сти за нанесение ущерба (вреда) значимым для граждан охраняемым законом ценностям; обеспечение полноценного возмещения вреда (ущерба) значимым для граждан охраняемым законом ценностям; развитие негосударственных механизмов защиты значимых для граждан охраняемых законом ценностей (адекватная ответственность за нанесение ущерба (вреда)); страхование, в том числе ответственности; развитие ответственных саморегулируемых организаций бизнеса; развитие механизмов самозащиты граждан, включая защиту в судах с помощью «третьих лиц» и др.).

При этом механизмы обеспечения возмещения вреда не должны приводить к росту расходов населения – они должны быть реализованы за счет экономии бизнеса от снятия административных барьеров и отмены обязательных требований, нарушение которых не приводит к угрозе причинения вреда охраняемым ценностям в рамках проведения «регуляторной гильотины». ■

## Government Supervision and Control Reform from the Public Viewpoint

**Vladimir N. Yuzhakov** – Director of Center for Public Management Technologies of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Philosophical Sciences, Professor (Moscow, Russia). E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

**Elena I. Dobrolyubova** – Leading Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

**Andrey N. Pokida** – Director of Center for Social and Political Monitoring of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Sociological Sciences (Moscow, Russia). E-mail: pokida@ranepa.ru;

**Natalia V. Zybunovskaya** – Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia). E-mail: nzyb@ranepa.ru

*Improving inspection and regulatory enforcement activities is a key measure for enhancing business climate outlined in the Main Directions for RF Government Activity till 2024. It is expected that control and enforcement reform would enhance the protection of citizens' lawful rights and interests on the one hand and reduce administrative burden on businesses – on the other.*

*The results of the monitoring conducted by RANEPa in 2019 suggest that despite the public perceptions of safety from the core risks has improved since 2018, such improvement has weak correlation with the inspection and regulatory enforcement reform. On the contrary, the citizens tend to rely on their own actions and the good will of producers and suppliers while the role of control and inspection bodies in ensuring public safety is diminishing. Decreased expectations from control and inspection bodies is also a result of low performance of such bodies: one in three requests to control and inspection bodies results in formal answers rather than real measures aimed at preventing, eliminating, and reimbursing the damage caused.*

**Key words:** inspection and regulatory enforcement activities, control and inspection bodies, evaluation, effectiveness, sociological survey, efficiency.