НОРМЫ И ПРАВИЛА

DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-2-6-15

Насколько защищены охраняемые законом ценности?

ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ ЮЖАКОВ, доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Аннотация: В 2020 году законодательно закреплены понятие, статус и состав охраняемых законом ценностей (среди них ценности, значимые непосредственно для всех людей – жизнь и здоровье людей, их имущество во всех его проявлениях, персональные данные, животные и растения, окружающая среда и т.д.). Перед государственными органами законодательно поставлена задача минимизации риска причинения вреда и собственно причинения вреда этим ценностям, непосредственно на защиту этих ценностей от контролируемых государством рисков должны быть нацелены виды государственного (муниципального) контроля и надзора. Очевидно, россияне заинтересованы в том, чтобы значимые для них охраняемые законом ценности были защищены в достаточной степени, и в повышении этой защищенности. На основе проводимых РАНХиГС социологических опросов граждан и представителей бизнеса был сделан вывод о том, что защищенность этих ценностей зависит в том числе и от деятельности государственных контрольно-надзорных органов. Автор приводит динамику оценки гражданами защищенности этих ценностей и рассматривает, что именно влияет на их защищенность. Дана оценка роли контрольно-надзорной деятельности государства в обеспечении их защищенности, показаны перспективы усиления защищенности, предложена программа повышения защищенности. По мнению автора, продолжение указанных опросов позволит оценивать с позиции граждан также и результативность текущего реформирования контрольно-надзорной деятельности государства, в том числе «регуляторной гильотины», его влияние на защищенность значимых для граждан охраняемых законом ценностей.

Благодарность: Статья подготовлена в рамках научно-исследовательской работы по государственному заданию РАНХиГС.

Ключевые слова: охраняемые законом ценности, защищенность, государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, результативность, обязательные требования

Статья поступила в редакцию 26 марта 2021 года.

Южаков В.Н. Насколько защищены охраняемые законом ценности? *Государственная служба*. 2021. № 2. С. 6–15.

ARE THE LEGALLY PROTECTED VALUES PROTECTED?

VLADIMIR NIKOLAEVICH YUZHAKOV, Doctor of Sci. (Philosophy), Professor, Director of the Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky prospect, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Abstract: In 2020, the concept, status, and list of legally protected values were legislatively enshrined (the values that are directly significant for all people: the life and health of people, their property in all its manifestations, personal data, animals and plants, the environment, etc.). State bodies were tasked to minimize the risk of harm to these values; therefore, state (municipal) control and supervision measures should be aimed directly at protecting these values from state-controlled risks. Undoubtedly, Russian citizens are interested both in maintaining the already existing level of protection of values that are significant to them as well as in improving this protection. Sociological surveys conducted by the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration among citizens and business representatives show that the protection of values also depends on the activities of state control and supervisory bodies. In the article, the author gives the dynamics of citizens' assessment of the protection of these values and considers what exactly affects their security. Also, the article assesses the role of the control and supervisory activities of the state within the framework of ensuring the security of these values, shows the prospects for enhancing security, and proposes a program for increasing protection. The author believes that if we continue to conduct these surveys, then we will be able to assess the effectiveness of the current reform of control and supervisory activities from the citizens' point of view, including the "regulatory guillotine" and its impact on the protection of the values protected by law that are significant for citizens.

Acknowledgment: The article was prepared as part of the research work within the framework of the state task of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Keywords: legally protected values, security, state control, regulatory and supervisory activities, efficiency, mandatory requirements

The article was received on March 26, 2021.

Yuzhakov V.N. Are the legally protected values protected? *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 2. P. 6–15.

Введение

Понятие охраняемых законом ценностей (*далее также* – ОЗЦ) появилось в российском законодательстве в контексте развития правового регулирования контрольно-надзорной деятельности государства[1]. Оно широко использовалось в рамках реформы этой деятельности с 2016 года [Шелищ, 2020].

Принятый в 2020 году Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» законодательно закрепил понятие, статус и открытый перечень охраняемых законом ценностей[2]. Среди них значимые для всех людей жизнь и здоровье, имущество граждан во всех его проявлениях, персональные данные, животные и растения, окружающая среда, объекты культурного наследия, другие права и законные интересы граждан.

Смежным законом установлен круг государственных органов, ответственных за защиту этих ценностей. На минимизацию риска причинения вреда и собственно причинения вреда этим ценностям должны быть нацелены государственный (муниципальный) контроль и государственный надзор (*далее также* – госконтроль), регулируемые этим федеральным законом[3]. Два упомянутых закона фактически закрепляют и регулируют российскую практику защиты этих ценностей. Она основана на принятии обязательных требований к потенциальным источникам рисков причинения вреда этим ценностям и контроле (надзоре) за их соблюдением.

С позиции граждан эти органы фактически отвечают за обеспечение и, очевидно, повышение защищенности значимых для граждан ценностей. Для нас важно обратить внимание на то, что для граждан минимизация рисков причинения вреда и собственно причинения вреда охраняемым законом ценностям равняется повышению защищенности этих ценностей. И не от какого-то отдельного риска, а от различных видов контролируемых государством рисков.

Почему это важно? Прежде всего потому, что тем самым законодательно признана необходимость системной защиты охраняемых законом ценностей. Их защищенность признана целью и конечным общественно значимым результатом госконтроля.

Как представляется, тем самым укрепляется важная тенденция повышения качества российского государственного управления. Его большая ориентация на учет и обеспечение интересов гражданина и человека (которую в последнее время несколько упрощенно обозначают как «клиентоцентричность») предполагает повышение не только качества государственных услуг (как административных, так и бюджетных [Мау, Южаков, Покида, Добролюбова, 2016]), но и защищенности общественных благ – охраняемых законом ценностей. При этом если за услугами люди обращаются как заявители или получатели, то общественные блага и их защищенность должны обеспечиваться независимо от того, поступают ли по этому поводу какие-либо обращения. Эта тенденция отражает и ведущие тренды зарубежной практики [OECD, 2018].

Однако проблема состоит в том, сработают ли указанные законы в этом направлении? Что надо сделать, чтобы они сработали в интересах повышения защищенности значимых для граждан ценностей? Как представляется, прежде всего надо оценить, насколько эти ценности защищены в настоящее время и какова динамика оценки их защищенности, может ли она быть повышена и насколько? Что влияет на защищенность? Какова роль контрольно-надзорных органов государства в ее обеспечении? Что должна включать программа повышения защищенности общественно значимых ценностей?

Попытаться ответить на эти вопросы можно основываясь на статистических данных по показателям, характеризующим частоту и объемы причинения вреда общественно значимым ценностям [Масленникова, Добролюбова, Южаков, 2020]. В России часть из таких показателей по отдельным видам госконтроля утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 2018 года[4]. К таким показателям относятся, например, частота отравлений, производственный травматизм и смертность от несчастных случаев на производстве, смертность при пожарах. По установленным объективным показателям можно определить фактическую защищенность граждан по этим показателям и их динамику, сопоставить состояние дел по этим показателям с другими странами, задать целевые значения на перспективу.

Так, например, по данным Росстата, смертность от несчастных случаев на производстве в 2019 году в нашей стране составила 5,3 случаев на 100 тыс. занятых[5]. При этом она сократилась по сравнению с 2016 годом на 14,5 %. Но, несмотря на положительную тенденцию снижения смертности на производстве, по данному показателю Россия значительно отстает от развитых стран. В среднем по странам Европейского союза, согласно последним данным Евростата, указанный показатель составлял в 2017 году 1,79[6].

1 Ранее в ст. 11.3 Федерального закона Российской Федерации от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) был приведен перечень ценностей, угроза причинения вреда которым формирует особый предмет проверки. В Основных направлениях разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 года № 934-р) понятие охраняемых законом ценностей используется для определения результативности контрольно-надзорной деятельности, показателей ее результативности.

2 Федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ.

3 Федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ.

4 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 года № 788-р.

5 https://rosstat.gov.ru/working_conditions

6 https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do

В рамках реформирования госконтроля установлены целевые значения улучшения таких объективных показателей, которые к концу 2025 года предусматривают снижение:

– уровня ущерба охраняемым законом ценностям (снижение количества смертельных случаев по контролируемым видам рисков, снижение числа заболеваний и отравлений и т.д.) – на 50 %;

– уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков – на 30 %[7].

Однако проблема в том, насколько текущее состояние защищенности и планируемая граница снижения вреда охраняемым законом ценностям устраивает граждан как конечных бенефициаров этих усилий государства? В том числе и с учетом их «капризности» – того, что требовательность к уровню защищенности может расти вслед за ростом защищенности. Узнать это можно, как представляется, только спросив об этом у самих граждан.

Проводимые РАНХиГС социологические опросы граждан (2018, 2019, 2020 годы) и представителей бизнеса (2017, 2020 годы) позволяют оценить степень и факторы защищенности охраняемых законом ценностей на основе оценок россиян и ответить на поставленные вопросы с помощью самих граждан. В 2018–2020 годах около 50 % граждан сталкивались с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей, и только около трети граждан сочли защищенность значимых для них ОЗЦ достаточной. При этом (2020 год) 36,1 % граждан и 25,5 % представителей бизнеса считают, что защищенность этих ценностей зависит в том числе и от деятельности государственных контрольно-надзорных органов.

Методика и основные параметры соцопросов

Попытки выявить и учесть мнение граждан при осуществлении госконтроля предпринимались и ранее [Добролюбова, Южаков, Покида, Зыбуновская, 2020]. Однако при этом учитывалось и учитывается только мнение граждан, обращавшихся в контрольно-надзорные органы государства за помощью в защите охраняемых ценностей и с жалобами в связи с этим.

Как представляется, защищенность значимых для граждан ОЗЦ важна для них и должна обеспечиваться независимо от того, обращались ли они в контрольно-надзорные органы, знают ли они о роли таких органов в их защите. Формулируя и задавая вопросы гражданам на предмет оценки ими степени защищенности значимых для них ценностей, методологически важно исходить из того, что эта защищенность является общественным благом. Она должна обеспечиваться государством без обязательного обращения граждан к государству с запросом о помощи. Соответственно, и оценка защищенности этих ценностей в социологических опросах по этому поводу должна осуществляться всеми гражданами. Их выборка в этой связи должна включать в себя случайно отобранных совершеннолетних респондентов, репрезентирующих все взрослое население страны. Исходя из этого методологического подхода были разработаны и применяются методика и инструментарий социологического опроса граждан как конечных бенефициаров усилий государства по обеспечению и повышению защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей[8].

Предметом оценки граждан при этом является защищенность каждой из этих ценностей от каждого из значимых для нее видов рисков (угроз) для безопасности, контролируемых государством. В итоге респонденты в проведенных опросах оценивали 10 укрупненных групп рисков (угроз) причинения вреда значимым для них ОЗЦ (перечислены на **рисунке 1**). В ходе опроса респонденты сообщали о наличии / отсутствии и характере личного опыта столкновения с рисками (угрозами) для исследуемых ценностей; оценивали защищенность этих ценностей от соответствующих групп рисков (угроз); оценивали влияние на уровень защищенности ОЗЦ контрольно-надзорной деятельности государства и других факторов.

Оценка уровня защищенности исследуемых ценностей от контролируемых видов рисков (угроз) осуществлялась респондентами в формате ответов «очень высокий» или «скорее высокий» (в сумме – достаточный), «скорее низкий» или «очень низкий» (в сумме – недостаточный). Уровень защищенности этих ценностей от исследуемых рисков (угроз) в целом определялся как среднее от оценок защищенности рассматриваемых ценностей от рисков (угроз) их безопасности по видам этих рисков.

В соответствии с методологическим подходом респондентами соцопросов в 2018, 2019 и 2020 годах стали граждане старше 18 лет независимо от их опыта столкновения с рисками для охраняемых законом ценностей и обращения в контрольно-надзорные органы. Формирование и реализация выборочной совокупности осуществлялись по многоступенчатой квотной выборке с вероятностным отбором респондентов на последней ступени. Опрос проводился как формализованное интервью по месту жительства респондентов с обязательным соблюдением принципа анонимности.

В 2018 году была опрошена 1 000 человек в 28 субъектах Российской Федерации со статистической погрешностью данных 3,1 %. В 2019 и 2020 годах – по 2 000 человек в 35 российских регионах с погрешностью результатов до 2,2 %.

Защищенность охраняемых законом ценностей. Результаты соцопросов граждан

В ходе социологических опросов прежде всего было выявлено, как часто граждане сталкиваются с рисками причинения вреда значимым для них охраняемым законом ценностям. Результаты исследований показы-

7 government.ru/projects/selection/655/25930

8 О методологии, методике и инструментарии соцопросов см.: [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, 2019].

Рисунок 1. Доля респондентов, сталкивавшихся с необходимостью защиты от рисков охраняемым законом ценностям в течение двух лет, предшествовавших опросу, %

Figure 1. The share of respondents who faced the need to protect against risks to legally protected values during the two years preceding the survey, %



Рисунок 2. Оценка гражданами уровня защищенности значимых для них ОЗЦ, %

Figure 2. Citizens' assessment of the level of protection of legally protected values significant for them, %



вают, что частота столкновения граждан с необходимостью защиты ценностей от рисков причинения им вреда (доля граждан, сталкивавшихся с необходимостью защиты ОЗЦ за два года, предшествовавших опросу) снижается, однако остается достаточно высокой[9].

Так, по итогам опроса 2020 года выявлено, что 49,4 % граждан сталкивались с необходимостью защиты ОЗЦ от рисков в течение двух лет, предшествовавших опросу. По итогам опроса 2019 года частота столкновений с рисками причинения вреда снизилась на 7,3 процентных пункта и составляла 56,7 %. Наиболее значимое снижение частоты столкновения с рисками причинения вреда отмечается в сфере продовольственной безопасности. Если по итогам опроса 2019 года с такими рисками сталкивались более четверти опрошенных, то по итогам опроса 2020 года – 18,2 % (см. **рисунок 1**). Очевидно, это положительная тенденция.

Иная картина наблюдается с оценкой респондентами уровня защищенности значимых для них ОЗЦ. В среднем по всем рискам, по всем годам исследования лишь около трети граждан (в 2020 году – 32,9 %) оценивают защищенность ценностей как достаточную (то есть как «очень высокую» или «скорее высокую»). Доля респондентов, считающих защищенность достаточной, в 2020 году оказалась чуть выше, чем в 2018 году, но немного ниже, чем в 2019 году. Более половины опрошенных, соответственно, заявляют о низкой защищенности. В 2020 году – это 51,5 % (**рисунок 2**).

Примерно такие же результаты получены и относительно защищенности ОЗЦ по видам рисков (угроз). Ни по одному из десяти исследуемых видов рисков, на уровень которых в той или иной степени влияет контрольно-надзорная деятельность государства, уровень защищенности в 2020 году не достиг 40 %.

Выше всего в 2020 году граждане оценили защищенность жизни, здоровья, имущества от рисков причинения вреда некачественными непродовольственными товарами и услугами (*кроме финансовых*) – 38 % респондентов оценивают защищенность этих ценностей от этого вида рисков как достаточную. При этом динамика оценок остается в пределах погрешности (2018 год – 36,6 %; 2019 – 39,1 %; 2020 – 38 %). Положительную тенденцию демонстрируют оценки гражданами защищенности жизни и здоровья от

9 Приводимые в статье данные по опросам граждан представлены в работе: [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, Масленникова, 2020].

Рисунок 3. Оценка гражданами уровня защищенности значимых для них ОЗЦ от контролируемых рисков по видам рисков (в опросах 2018–2020 годов), в % от числа опрошенных

Figure 3. Citizens' assessment of the level of protection of significant legally protected values from controlled risks by types of risks (in the 2018–2020 surveys), in % of the number of respondents

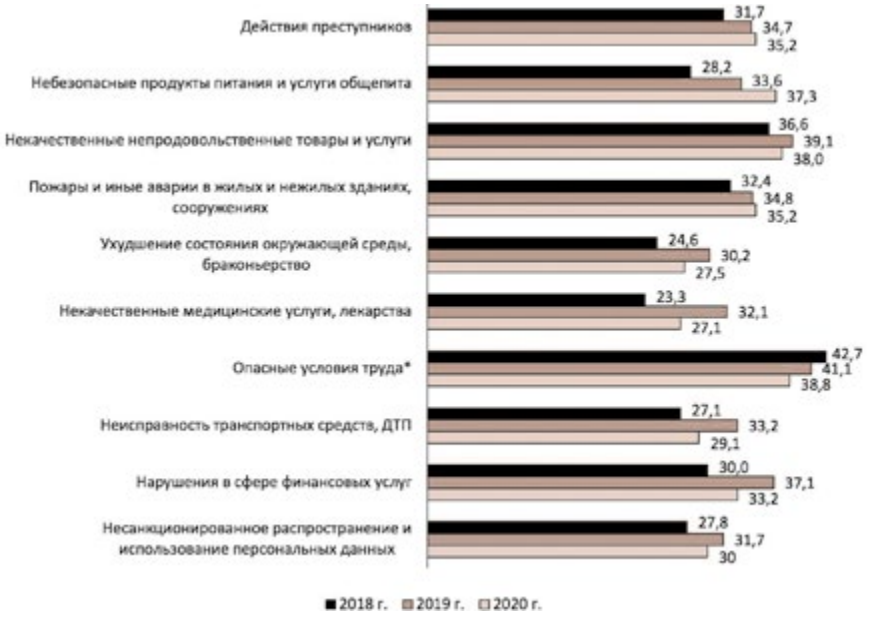


Таблица 1. Зависимость оценки защищенности значимых для граждан ОЗЦ от личного опыта респондентов, %

Table 1. Dependence of the citizens' assessment of the protection of significant legally protected values on the personal experience of respondents, %

Группа респондентов	2018	2019	2020
В среднем по выборке	30,0	34,3	32,9
НЕ СТАЛКИВАЛИСЬ с необходимостью защиты от рисков	32,7	35,2	33,9
СТАЛКИВАЛИСЬ с необходимостью защиты от рисков	18,4	27,4	24,0
СТАЛКИВАЛИСЬ с фактом причинения вреда	17,9	25,9	23,4

некачественных продуктов питания и услуг общепита: прирост защищенности в 2018–2020 годах составил 9,1 процентных пункта (2018 год – 28,2 %; 2019 – 33,6 %; 2020 – 37,3 %) (**рисунок 3**).

Самые низкие оценки граждан в 2020 году связаны с защищенностью жизни и здоровья от некачественных медицинских услуг и лекарств. Только 27,1 % респондентов считают ее достаточной. При этом прирост защищенности относительно 2018 года составил 3,8 процентных пункта.

Наибольшее снижение оценок защищенности отмечается по рискам, связанным с неблагоприятными условиями труда (минус 6,2 % в 2020 году относительно 2018 года) и с потреблением некачественных медицинских услуг и лекарств (минус 5 % в 2020 году относительно 2019 года).

Приемлем ли в целом такой уровень защищенности значимых для граждан ценностей? Ответ, как представляется, очевиден, если учесть, что 32,9 % граждан считают нынешний уровень защищенности этих ценностей достаточным (в опросе 2020 года), а одновременно 51,5 % граждан считают его недостаточным. Возможно ли и за счет чего улучшение ситуации?

Ответ на этот вопрос, по-видимому, определяется тем, от чего (от каких факторов) зависит защищенность ОЗЦ и ее оценка гражданами?

Как показывают опросы, оценка граждан в первую очередь зависит от личного опыта граждан. Прежде всего от их опыта столкновения в той или иной форме с рисками (угрозами) причинения вреда (ущерба) этим ценностям и / или с фактическим причинением им вреда (**таблица 1**).

Интегральная оценка уровня защищенности исследуемых ценностей среди тех, кто не сталкивался с необходимостью защиты от рисков нанесения им вреда, выше оценки в среднем по всей выборке – 33,9 % (2020 год). Среди тех, кто сталкивался с такой необходимостью, оценка значимо ниже – 24 % (2020 год). Реже других о достаточной защищенности заявляют респонденты, сталкивавшиеся с фактами причинения вреда – 23,4 % (2020 год). Разрыв между теми, кто не сталкивался с рисками, и теми, кто сталкивался с фактом причинения вреда, в 2020 году – 9,5 процентных пункта.

Очевидно, что сокращение доли тех, кто сталкивался с фактами причинения вреда значимым для них ОЗЦ или с рисками (угрозами) причинения им вреда, может быть и должно стать резервом и инструментом повышения в целом оценки гражданами уровня защищенности этих ценностей.

Опросы показали также зависимость оценок респондентами защищенности охраняемых законом ценностей от их доверия контрольно-надзорным органам (**рисунок 4**).

Так, в 2020 году 44,1 % опрошенных, безусловно доверяющих контрольно-надзорным органам, оценивают защищенность ОЗЦ от рисков как достаточную. А среди граждан, безусловно не доверяющих органам контроля (надзора), таких только 22,6 %. Очевидно, что в повышении доверия к КНО – еще один резерв улучшения оценок гражданами уровня защищенности рассматриваемых ценностей.

Однако у пары «защищенность и доверие» есть и обратная связь. Оценка защищенности значимых для граждан ОЗЦ прямо влияет на их доверие осуществля-

Рисунок 4. Зависимость оценки уровня защищенности значимых для граждан ОЗЦ от их доверия КНО (2020 год), в % от общего числа опрошенных

Figure 4. Dependence of the citizens' assessment of the protection of significant legally protected values on their trust in regulatory and supervisory authorities (2020), in % of the total number of respondents

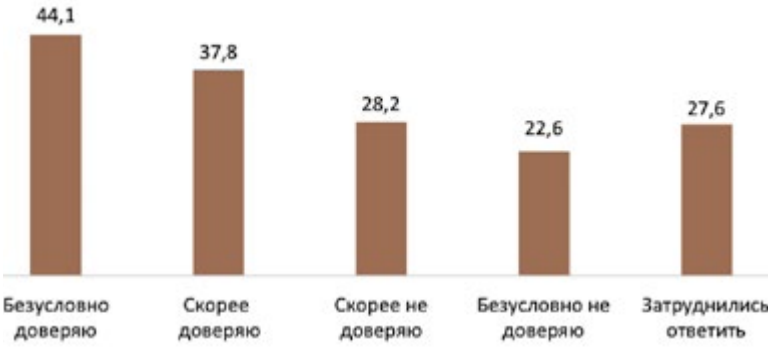
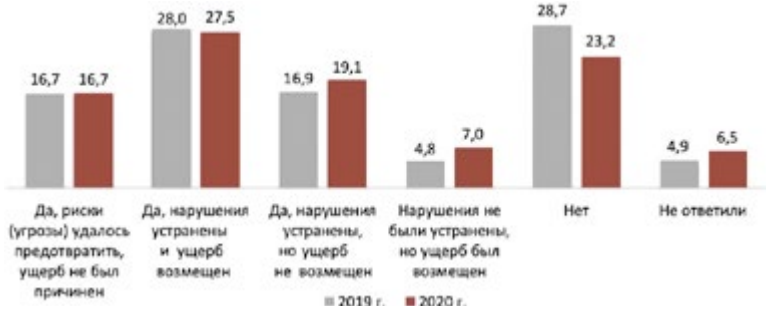


Рисунок 5. Итоги обращения граждан в контрольно-надзорные органы за помощью в защите ОЗЦ, в % от обратившихся

Figure 5. Results of citizens' appeals to the regulatory and supervisory authorities for help in defending the legally protected values, in % of persons who applied



ющим эту защиту органам контроля (надзора). По данным опроса 2020 года, среди респондентов, считающих достаточной защищенность по четырем видам рисков и менее, уровень доверия КНО составляет 43,4 %. Среди граждан, оценивающих уровень защищенности как достаточный по пяти-семи рискам, – 60,7 %. Респонденты, оценивающие как достаточный уровень защищенности от восьми и более рисков, доверяют контрольно-надзорным органам еще чаще: уровень доверия в данной группе опрошенных составляет уже 67,2 %.

Безусловно, степень доверия органам контроля (надзора) напрямую влияет и на доверие граждан к органам государственной власти в целом. И это еще один аргумент в пользу неприемлемости существующего уровня защищенности значимых для граждан ценностей и ее оценок ими и необходимости усилий по их повышению.

При этом, судя по итогам соцопросов граждан, и защищенность этих ценностей, и их оценка гражданами напрямую зависит от практической деятельности КНО по содействию гражданам, обратившимся к ним за помощью в защите значимых охраняемых законом ценностей (**рисунок 5**).

Полностью добиться результатов (предотвратить угрозу причинения вреда или полностью устранить нарушения и возместить ущерб) в 2020 году удалось только 44,2 % граждан, обратившихся в органы контроля (надзора) за помощью (практически как и в 2019 году – 44,7 %). Почти четверть обращений граждан (23,2 %) в 2020 году закончилась безрезультатно (в 2019 году – 28,7 %).

По-видимому, в том числе из-за таких итогов обращений далеко не все граждане, столкнувшиеся с необходимостью защиты ценностей, обращались в органы надзора (контроля). По результатам опроса 2020 года, только 44,9 % респондентов, столкнувшихся за два года, предшествовавших опросу, с необходимостью такой защиты, обращались в КНО (в 2019 году – 45,2 %, в 2018 году – 50,7 %).

Как представляется, тем самым граждане оценивают как недостаточно успешную работу контрольно-надзорных органов с обращениями граждан за помощью в защите охраняемых законом ценностей. В улучшении этой работы – еще один (а в краткосрочной перспективе – по-видимому, еще и ключевой) резерв и направление повышения защищенности этих ценностей и ее оценки гражданами.

Опросы представителей бизнеса свидетельствуют о том, что резервом для повышения защищенности ценностей является повышение результативности контрольно-надзорной деятельности в части усилий по снижению рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. Об этом говорит прежде всего ухудшение оценок представителями хозяйствующих субъектов влияния КНД и на бизнес в целом, и на снижение рисков причинения вреда ОЗЦ[10] в частности (**рисунок 6**).

Если в 2017 году 34,6 % опрошенных представителей бизнеса в целом положительно оценивали влияние госконтроля, то в 2020 году таких стало лишь 27,4 %. Аналогична оценка представителями бизнеса влияния госконтроля по группам видов рисков (**рисунок 7**).

Так, с 36,7 % (в 2017 году) до 30,7 % (в 2020 году) сократилась доля представителей бизнеса, считающих,

10 Опросы представителей бизнеса по вопросам результативности госконтроля были проведены в 2017 и в 2020 году. Были опрошены представители частных хозяйствующих субъектов (юрлиц или ИП), в отношении которых в течение двух лет перед опросом проводились проверки КНО. Многоступенчатая квотная выборка с вероятностным отбором респондентов, формализованное интервью по месту осуществления деятельности. Выборка: по 1 000 представителей бизнеса в 28 регионах России. Статистическая погрешность составляет 3,1 %. Приводимые в статье данные по опросам представителей бизнеса содержатся в работе: [Южаков, Добролюбова, Покида, Зыбуновская, 2020].

Рисунок 6. Оценка предпринимателями влияния контрольно-надзорной деятельности на бизнес, в % от общего числа опрошенных

Figure 6. Entrepreneurs' assessment of the impact of regulatory and supervisory activities on business, in % of the total number of respondents

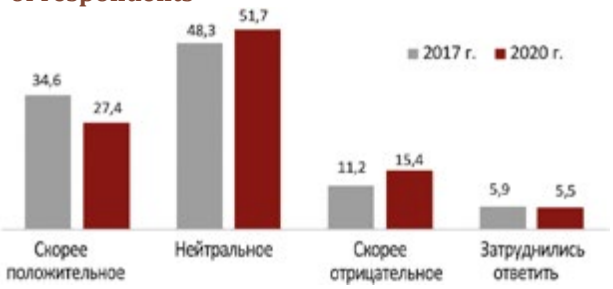


Рисунок 7. Доля респондентов, отмечающих влияние КНД по группам видов рисков, в % от общего числа опрошенных хозяйствующих субъектов

Figure 7. The share of respondents who note the impact of regulatory and supervisory activities by groups of risk types, in % of the total number of surveyed business entities

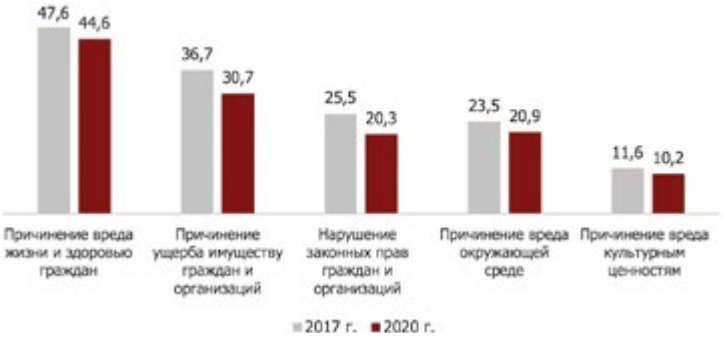


Рисунок 8. Оценка представителями бизнеса влияния последней проверки на повышение уровня безопасности продуктов производства и производственных процессов – по видам КНД, в % от респондентов, в отношении которых проводились проверки в рамках соответствующих видов контроля и надзора

Figure 8. Assessment by business representatives of the impact of the last inspection on improving the safety of production products and production processes – by type of regulatory and supervisory activities, in % of respondents, in respect of whom inspections were carried out within the framework of the relevant types of control and supervision



что КНД приводит к снижению рисков причинения вреда имуществу граждан и организаций.

Не слишком высока и оценка представителями бизнеса влияния последней проверки на повышение безопасности продуктов производства и производственных процессов по некоторым видам госконтроля (**рисунок 8**).

Если по итогам опроса 2017 года о положительном влиянии последней проверки на безопасность производственных процессов заявляли в среднем (относительно всех рассмотренных видов КНД) 36,1 % опрошенных, то в 2020 году – 29,4 %. О положительном влиянии последней проверки на безопасность продукции заявили соответственно 19,5 % и 17 % респондентов. В целом это снижение, как видно на рисунке 8, наблюдается по всем исследованным видам госконтроля.

Наиболее заметное снижение оценок отмечается по санитарно-эпидемиологическому надзору. Если в 2017 году о том, что проверки в рамках данного вида надзора привели к росту безопасности продукции, заявляли 35,2 % представителей бизнеса, то в 2020 году – только 23,9 %, а о том, что проверки привели к росту безопасности производственных процессов – соответственно 33,5 и 22 %.

Соцопросы также показали, что оценки представителями бизнеса влияния контроля и надзора на риски причинения вреда снизились и практически по всем наиболее массовым видам КНД, и по основным видам охраняемых законом ценностей (**рисунок 9**).

Заметно, в частности, сокращение оценок влияния на минимизацию рисков от причинения вреда жизни и здоровью со стороны санитарно-эпидемиологического и потребительского надзора – с 45,6 % в 2017 году до 41,7 % в 2020 году.

Таким образом, в целом можно констатировать, что качество контрольно-надзорной деятельности может рассматриваться как важный резерв для снижения рисков охраняемым законом ценностям, повышения их защищенности.

Однако при этом надо уточнить: в какой степени защищенность охраняемых законом ценностей зависит от контрольно-надзорной деятельности (и органов, ее осуществляющих) и от чего еще она зависит? Этот вопрос в опросах 2020 года был задан не только гражданам – конечным бенефициарам КНД, но и представителям бизнеса (**рисунок 10**).

Чаще всего респонденты отмечали, что защищенность в наибольшей степени зависит от личных действий самих граждан. Так в 2020

Рисунок 9. Доля хозяйствующих субъектов, отмечающих влияние наиболее массовых видов КНД на снижение рисков по основным видам ОЗЦ, в % от числа опрошенных, сталкивавшихся с данными видами КНД

Figure 9. The share of business entities that note the impact of the most massive types of regulatory and supervisory activities on reducing risks to the main types of legally protected values, in % of the number of respondents who have encountered this type of regulatory and supervisory activities

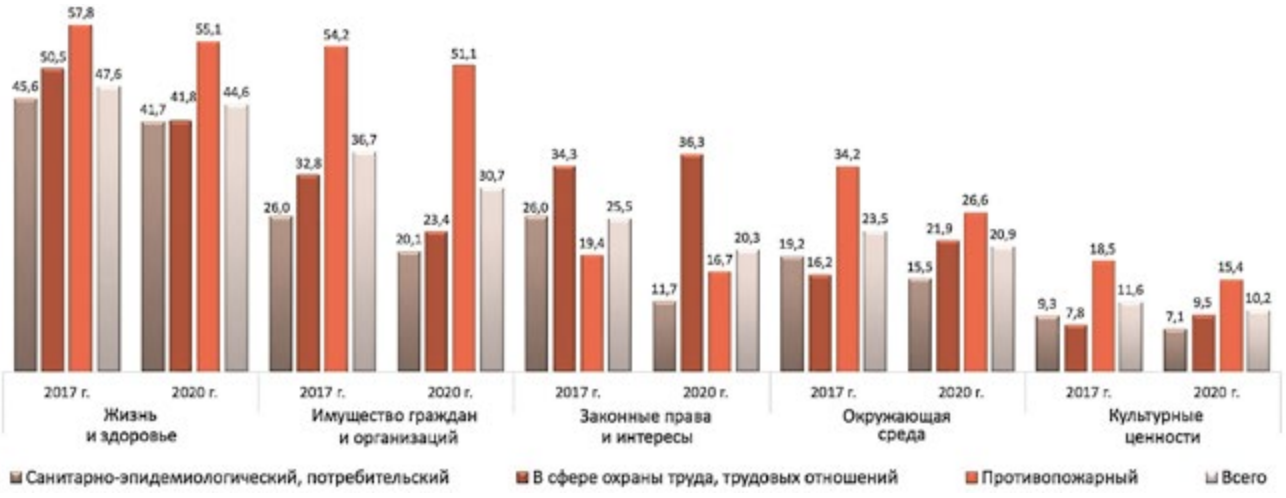


Рисунок 10. От чего зависит защищенность ОЗЦ? Мнение граждан и бизнеса. Данные опросов 2020 года, в % от опрошенных граждан и представителей хозяйствующих субъектов соответственно

Figure 10. What determines the security of the legally protected values? The opinion of citizens and businesses. Survey data of 2020, in % of the surveyed citizens and representatives of business entities, respectively



году считали 71 % граждан и 65,8 % представителей бизнеса. При этом о влиянии на уровень защищенности ОЗЦ действий КНО государства в 2020 году заявили 36,1 % граждан и лишь 25,5 % представителей предпринимательского сообщества.

Итак, возвращаясь к поставленным в начале статьи вопросам, соцопросы показали, что около 50 % граждан (52,9 % – в 2020 году) недовольны сложившимся уровнем защищенности значимых ценностей и очевидно заинтересованы в его повышении. Зарегистрированная за годы наблюдения динамика оценок гражданами защищенности этих ценностей не позволяет пока говорить об устойчивом тренде на ее повышение. По мнению респондентов, контрольно-надзорная деятельность государства является одним из важных факторов, от которых зависит уровень защищенности рассматриваемых ценностей. Однако, и по мнению граждан, и по мнению представителей бизнеса, госконтроль пока

не очень успешен в решении задачи снижения рисков причинения вреда (ущерба) и собственно причинения вреда ОЗЦ. При этом, по мнению также и тех, и других, в большей степени защищенность этих ценностей зависит от ряда других факторов.

Перспективы повышения защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей

Возможно ли существенно повысить защищенность значимых для граждан ОЗЦ? Насколько она может быть повышена? Что должна включать программа повышения их защищенности?

Для ответа на эти вопросы целесообразно вспомнить и учесть положительный российский опыт по повышению качества административных государственных услуг. С 2005 по 2018 год доля удовлетворенных качеством предоставления этих услуг выросла с примерно 25 % их получателей до более 80 %. Ключевым фактором этого успеха стало установление на высоком уровне (в Концепции административной реформы в Российской Федерации, в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в других стратегических документах) и последовательное достижение высокой планки для этих усилий – высоких целевых значений для ожидаемых результатов. Последовательность и настойчивость усилий по их достижению обеспечивалась утвержденной (также на высоком уровне) системе мер, учитывающей использование всех основных факторов, от которых зависит качество этих услуг, и контролем за достижением этих целевых значений со стороны Президента Российской Федерации, непростой повседневной работой в этом направлении Правительственной комиссии по проведению административной реформы в Российской Федерации, а под ее руководством – и всех федеральных и региональных органов власти [Мау, Южаков, Покида, Добролюбова, 2016].

Как представляется, столь же высокая планка ожидаемого конечного результата должна быть установлена и в данном случае – для решения задачи повышения защищенности значимых охраняемых законом ценностей. Основным показателем ее решения может стать доля граждан, оценивающих защищенность значимых для них ОЗЦ как достаточную (**таблица 2**).

По аналогии с упомянутыми усилиями по административным государственным услугам она может быть поэтапно повышена с нынешних 32,9 % (2020 год) до 60–70 %. Для этого должна быть снижена и доля граждан, сталкивавшихся с рисками нанесения вреда значимым для граждан ценностям: с 49,4 % (2020 год) до 40–30 %. Этими целевыми значениями желательного уровня защищенности должны определяться и целевые значения для объективных показателей минимизации вреда, причиняемого ОЗЦ.

Какие меры надо предпринять для достижения этих целевых значений повышения защищенности ОЗЦ?

1) Важно включить указанные показатели и их целевые значения:

Таблица 2. Целевые значения показателей оценки гражданами защищенности значимых для них ОЗЦ

Table 2. Target values of indicators of citizens' assessment of the protection of significant legally protected values

Наименование показателя	Базовое значение (2020 год)	Целевое значение (2024 год)	Целевое значение (2030 год)
Уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей	32,9	40,0	60,0
Частота столкновения граждан с необходимостью защиты от контролируемых государством рисков (угроз)	49,4	45,0	40,0

– в стратегические документы (как максимум – в национальные цели или задачи развития; как минимум – в подпрограмму «Совершенствование государственного и муниципального управления» госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»);

– в отраслевые госпрограммы, в рамках которых совершенствуются наиболее массовые виды госконтроля.

2) Необходимо включить показатели, отражающие оценку гражданами защищенности ОЗЦ, и требование устанавливать их целевые значения в Федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

3) Следует утвердить (в формате программы или дорожной карты) систему мер по достижению указанных целевых значений показателей защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей.

Такая система мер могла бы включать первоочередные, первичные меры, обеспечивающие в том числе:

– повышение и обеспечение ответственности за нанесение вреда (ущерба) значимым для граждан ОЗЦ, в том числе с дополнительной (отягчающей) ответственностью в случае наличия принятых для их защиты обязательных требований к производственным объектам, процессам и к продукции производства;

– улучшение работы контрольно-надзорных органов по обращениям граждан, связанным с защитой значимых для них ОЗЦ (предотвращением рисков для этих ценностей, ликвидацией рисков, устранением нарушений обязательных требований, возмещением вреда (ущерба));

– обеспечение возмещения вреда (ущерба) значимым для граждан ОЗЦ;

– оценку результативности текущего реформирования контрольно-надзорной деятельности государства с точки зрения его влияния на защищенность значимых для граждан ОЗЦ, в том числе на улучшение оценок ими уровня их защищенности, на достижение их целевых значений (в случае утверждения).

Эта система мер должна также включать группу перспективных мер, обеспечивающих в том числе:

– внесение в Федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ изменений, усиливающих его ориентацию на повышение защищенности значимых для граждан ОЗЦ (в том числе в части определения показателей результативности, характеризующих конечный общественно значимый результат госконтроля (частоту и масштабы причинения вреда ОЗЦ; оценку гражданами уровня защищенности значимых для них ОЗЦ); установления порядка определения целевых (пороговых) значений ключевых показателей результативности регулируемого вида контроля; установления порядка принятия решений и действий по работе с обращениями граждан и организаций в целях обеспечения защиты ОЗЦ в орган, уполномоченный на осуществление вида контроля; обеспечения ориентации на результативность и эффективность госконтроля в целях защиты ОЗЦ на всех стадиях контрольно-надзорной деятельности, включая ее планирование, реализацию, мониторинг, оценку достижения и коррекцию по итогам оценки);

– трансформацию системы органов контроля (надзора) в систему органов защиты охраняемых законом ценностей. Одновременно следует ликвидировать избыточные и нерезультативные контрольно-надзорные функции, а оставшиеся функции и органы госконтроля укрупнить и уточнить статус контрольно-надзорной деятельности в защите ОЗЦ;

– развитие иных, не связанных с деятельностью госконтроля механизмов защиты ОЗЦ (прямой ответственности за нанесение вреда (ущерба) ОЗЦ, независимо от наличия / отсутствия направленных на их защиту обязательных требований); страхования, в том числе страхования ответственности; развитие саморегулируемых организаций; развитие механизмов самозащиты граждан, включая защиту в судах с помощью третьих лиц и др.).

Как представляется, конкретизация перечисленных мер могла бы стать основой программы последовательного повышения уровня защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей и на этой основе – доверия граждан к контрольно-надзорным органам, к государственным органам в целом, к государству. Российский опыт целенаправленных усилий по повышению качества оказания госуслуг позволяет надеяться на то, что успешной могла бы быть и системная забота государства о повышении защищенности охраняемых законом ценностей.

Литература

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Как и почему граждане оценивают свою защищенность от контролируемых государством рисков. *Социологические исследования*. 2020. Т. 46. № 7. С. 70–72.

Мау В.А., Южаков В.Н., Покида А.Н., Добролюбова Е.И. Оценка результативности реформирования административных публичных услуг // Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей / Под науч. ред. В.А. Мау и С.Е. Нарышкина. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

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.

Шелищ П.Б. О реформировании контрольно-надзорной деятельности в России. *Контроль качества продукции*. 2020. № 3. С. 8–11.

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государства: мнение бизнеса и граждан. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

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

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Масленникова Е.В. Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020.

OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit. Paris: OECD Publishing, 2018. In English

References

Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. How citizens evaluate safety from state-controlled risks and why. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2020. Vol. 46. No. 7. P. 70–72. In Russian

Mau V.A., Yuzhakov V.N., Pokida A.N., Dobrolyubova E.I. Administrative public services: evaluating the reform results // In: Public administration: in search of efficiency: a collection of scientific articles / Edited by V.A. Mau and S.E. Naryshkina. Moscow: Publishing house “Delo” RANEPA, 2016. In Russian

Maslennikova E.V., Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. Statistics and sociology of the results of regulatory and supervisory activities. *Ekonomicheskaya politika*. 2020. Vol. 15. No. 1. P. 90–107. In Russian

Shelishch P.B. On reforming the regulatory and supervisory activities in Russia. *Kontrol kachestva produktsii*. 2020.No. 3. P. 8–11. In Russian

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya V.N. Effectiveness of state regulatory enforcement and inspection activity from viewpoint of citizens. Moscow: Publishing house “Delo” RANEPA, 2019. In Russian

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V. The effectiveness and efficiency of state regulatory and supervisory activities: the opinion of business and citizens. Moscow: Publishing house “Delo” RANEPA, 2020. In Russian

Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V., Maslennikova E.V. Evaluating the dynamics of state regulatory and supervisory activities from the viewpoint of citizens as final beneficiaries. Moscow: Publishing house “Delo” RANEPA, 2020. In Russian