

Краткие итоги социологического опроса
«Оценка динамики результативности и эффективности контрольно-надзорной
деятельности с позиции граждан как ее конечных бенефициаров», проведенного
РАНХиГС в 2019 году.

Основные выводы

В целом, несмотря на некоторую положительную тенденцию роста доли граждан, оценивающих уровень защищенности значимых для них ценностей с 30% в 2018 г. до 34,3% в 2019 г., большинство граждан по-прежнему считают защищенность жизни, здоровья, имущества и иных исследуемых ценностей скорее низкой или очень низкой.

В среднем 61,3% респондентов отмечает отсутствие каких-либо изменений в уровне защищенности значимых для граждан ценностей за последние два года. И хотя доля граждан, отмечающих за предшествующий исследованию двухлетний период снижение защищенности от исследуемых рисков, снизилась с 19,8% респондентов в 2018 г. до 15,1% опрошенных по итогам исследования 2019 г., доля опрошенных, отмечающих улучшение ситуации за последние два года не меняется и остается на низком уровне (10,5% в 2019 г.). Таким образом, пока реформа контрольно-надзорной деятельности не оказывает значимого влияния на повышение защищенности значимых для граждан ценностей.

Данные опросов 2018 – 2019 гг. показывают, 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 защищенности, отметили деятельность контрольно-надзорных органов, то в 2019 г. доля таких респондентов снизилась до 42,5%.

Данная 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 граждан 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. таких респондентов было 50,7%. Однако снижение частоты обращений в контрольно-надзорные органы не означает, что граждане успешнее справляются с защитой от рисков (угроз), используя другие методы.

Не всегда помогает и обращение в контрольно-надзорные органы. Так, по данным опроса 2019 г., лишь 46,5% респондентов, обратившихся 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. Только 44,7% респондентов, обратившихся в контрольно-надзорные органы, добились полностью положительных результатов – предотвращения причинения ущерба либо полной ликвидации последствий происшедшего, подразумевающей устранение нарушений и возмещение вреда.

В данном контексте неудивительно, что сократилась и доля респондентов, обратившихся в контрольно-надзорные органы и готовых посоветовать своим знакомым обращаться в данные органы в аналогичной ситуации. Она сократилась с 70,2% по итогам опроса 2018 г. до 64,3% в 2019 г. А среди респондентов, у которых уже был опыт обращений в контрольно-надзорные органы ранее, о повышении результативности их деятельности заявляют лишь 19,3% опрошенных (в 2018 г. – 17,9% респондентов; данное изменение находится в пределах погрешности).

Предложения

Главный вывод, который можно сделать, исходя из этих оценок граждан: надо вспомнить, что государство уже сталкивалось с подобной ситуацией и успешно с ней справилось.

Если провести аналогию, уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от угроз (рисков) в их адрес сегодня сопоставим с уровнем удовлетворенности граждан качеством административных государственных услуг¹, выявленном на старте административной реформы в 2004/2005 годах. Тогда он составлял примерно 14%. Сегодня уровень удовлетворенности качеством предоставления таких государственных услуг достигает 90% от числа их получателей.

Необходима разработка аналогичной программы, ориентированной на значительное повышение доли граждан, оценивших защищенность значимых для них охраняемых законом ценностей как достаточную, с нынешних 34,3% до не менее 70%.

Что могла бы включать в себя эта программа?

Во-первых, и прежде всего уже сейчас – более последовательную ориентацию контрольно-надзорной деятельности государства, связанной с защитой значимых для граждан охраняемых законом ценностей, осуществляющих эту деятельность контрольно-надзорных органов на повышение уровня защищенности этих ценностей, на улучшение ее оценки гражданами.

¹ 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.

С этой целью КНО должны добиваться того, чтобы граждане реально видели в них защитника значимых для них охраняемых законом ценностей. Для этого нужно добиваться улучшения работы КНО по обращениям граждан за защитой от рисков (угроз) значимым для них охраняемым законом ценностям. Это можно делать уже сейчас, не ожидая каких-то специальных мер по совершенствованию или реформирования КНД.

Во-вторых, в перспективе КНО должны быть, укрупнены по принципу «один укрупненный вид риска – один орган»².

В-третьих – при этом они должны быть трансформированы из органов контроля в органы защиты (обеспечения безопасности) значимых для граждан охраняемых законом ценностей, обеспечивающие полный набор мер такой защиты – от профилактики угроз до обеспечения возмещения ущерба.

В-четвертых, необходимо, проводя «регуляторную гильотину», развивать замещающие традиционный государственный контроль инструменты и механизмы защиты (обеспечения безопасности) значимых для граждан охраняемых законом ценностей. В том числе нужны:

- обеспечение адекватной ответственности 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 охраняемым законом ценностей (адекватная ответственность за нанесение ущерба (вреда); страхование, в т.ч. ответственности; развитие СРО; развитие механизмов самозащиты граждан, включая защиту в судах с помощью «третьих лиц»...).

² То есть, вероятно, до 7-9 госорганов.

Детализация Основных выводов

Одним из инструментов защиты значимых для граждан охраняемых законом ценностей³ (жизни, здоровья, имущества...) является контрольно-надзорная деятельность государства. На защиту этих, значимых для граждан ценностей направлена большая часть видов контрольно-надзорной деятельности государства (видов контрольно-надзорных функций, государственного контроля (надзора))⁴.

Граждане являются конечными выгодополучателями (бенефициарами) такой контрольно-надзорной деятельности государства (*далее также* – КНД).

Контрольно-надзорная деятельность государства в этой части должна обеспечить защищенность (безопасность) значимых для граждан ценностей от всех видов угроз (рисков) нанесения им вреда (ущерба)⁵. Уровень этой защищенности является конечным результатом такой контрольно-надзорной деятельности государства.

С целью организации мониторинга так понимаемой результативности контрольно-надзорной деятельности государства в РАНХиГС разработана методика социологического опроса, направленного на выявление оценки результативности КНД гражданами как ее конечными бенефициарами. В 2018 и 2019 годов проведены основанные на ней социологические опросы граждан.

Целевая аудитория опроса – граждане Российской Федерации в возрасте 18 лет и старше. В 2019 году реализованная выборочная совокупность составила 2000 человек в 35 субъектах Российской Федерации. Срок проведения опроса - с 13 по 22 марта 2019 года. Статистическая погрешность данных составила 2,2%.⁶

Методика оценки

³ К таким, охраняемым законом значимым для граждан ценностям относятся: жизнь и здоровье людей и их близких, сохранность имущества, в том числе финансового; состояние окружающей среды, в том числе животных и растений; неприкосновенность частной жизни, включая персональные данные; сохранность историко-культурных памятников.

⁴ Среди более чем 200 видов контрольно-надзорных функций, перечисленных в проекте № 332053-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», это абсолютное большинство.

⁵ К таким видам рисков относятся: действия преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах; небезопасные продукты питания и услуги общепита; некачественные непродовольственные товары и услуги; пожары и иные аварии в жилых и нежилых помещениях; ухудшение состояния (в том числе, загрязнения) окружающей среды; некачественное предоставление медицинских услуг, некачественные (в т.ч. испорченные) лекарства; неблагоприятных (опасных) условий труда на рабочем месте, рисков производственного травматизма и возникновения профессиональных заболеваний; неисправность транспортных средств, дорожно-транспортные происшествия; нарушения в сфере предоставления услуг банков, страховых компаний, иных финансовых услуг; несанкционированное распространение и использование персональных данных.

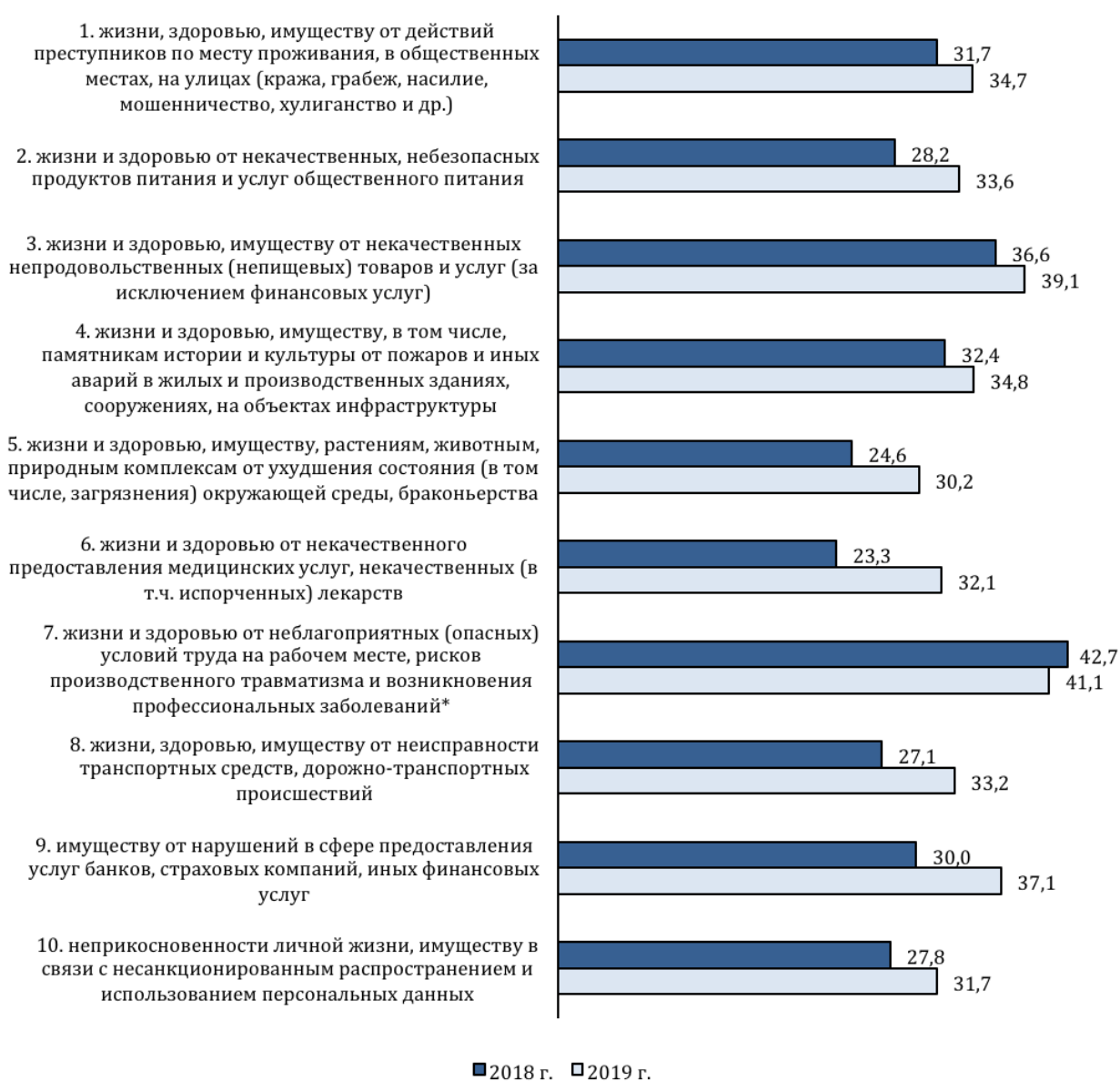
⁶ Статистическая погрешность результатов опроса 2018 года составила 3,1%.

Оценка гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от основных видов (групп) рисков (угроз) выявлялась на основании ответов граждан на два вопроса, предлагавших респондентам оценить: 1) уровень защищенности перечисленных охраняемых законом ценностей на момент проведения опроса (текущая защищенность), а также 2) изменения их защищенности за последние 2 года.

Основные результаты опроса 2019 года.

1. Анализ оценки гражданами уровня защищенности значимых для них ценностей по отдельным видам рисков (угроз) показывает, что о достаточном уровне их защищенности (ответы «очень высокий» и «скорее высокий») практически по каждому виду риска (угроз) сообщают только около трети опрошенных (рисунок 1).

Значительно чаще респонденты характеризуют защищенность (безопасность) охраняемых законом ценностей от данных рисков как недостаточную.



Ситуация наименее благополучна по следующим видам рисков: риск №2 – «жизни и здоровью от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания» (33,6% респондентов считают уровень защищенности по данному риску достаточным); риск №5 – «жизни и здоровью, имуществу, растениям, животным, природным комплексам от ухудшения состояния (в том числе, загрязнения) окружающей среды, браконьерства» (30,2%); риск №6 – «жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в т.ч. испорченных) лекарств» (32,1%) ; риск №8 – «жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, дорожно-транспортных происшествий» (33,2%); риск №10 – «неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных (31,7%).

Данные риски были отмечены как наиболее проблемные и по результатам опроса 2018 г.

В среднем уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей оценили как достаточный только 34,3% респондентов. В 2018 г. как достаточный его оценили 30% респондентов.

2. По оценке респондентов, за последние 2 года уровень защищенности значимых для них ценностей от основных рисков (угроз), в целом, не изменился.

Вместе с тем, если провести сопоставление полученных данных с результатами опроса 2018 г., то можно отметить определенные позитивные сдвиги в плане восприятия гражданами изменения защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей. Если в среднем по основным видам рисков о повышении защищенности значимых для них ценностей в 2019 году заявляют столько же респондентов, что и по данным прошлогоднего опроса (2019 г. – 10,5%, в 2018 г. – 10,4%), то ответы о снижении защищенности от рисков стали встречаться несколько реже: в 2019 г. – 15,1%, в 2018 г. – 19,8% (рисунок 3). Другими словами, респонденты стали реже отмечать негативные изменения в плане защищенности значимых для граждан ценностей от основных рисков (угроз). Однако в целом полученные данные демонстрируют именно стабилизацию ситуации, а не ее улучшение.

3. Среди тех граждан, кто сталкивался с необходимостью защиты от какого-либо из основных видов рисков (угроз), доля ответов о достаточном уровне защищенности (варианты ответов «очень высокий» и «скорее высокий») от этого риска (угрозы) составила 27,4% (при среднем уровне защищенности от исследуемых видов рисков (угроз) по общей выборке – 34,3%). В случае, если гражданин не имел опыта таких столкновений с необходимостью защиты от изучаемых рисков (угроз), его оценки уровня защищенности более высоки и составляют в среднем 35,2%.

Результаты опроса 2019 года показывают, что за последние два года 56,7% респондентов сталкивались с необходимостью защиты жизни, здоровья, имущества, персональных данных и иных исследуемых ценностей хотя бы от одного из видов рисков (угроз).

Что касается конкретных видов рисков (угроз), с которыми сталкивались граждане за последние два года и им потребовалась защита, то чаще всего люди имеют опыт

столкновений с риском (угрозой) жизни и здоровья от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания. На этот факт обратили внимание 25,1% опрошенных. Среди наиболее распространенных рисков (угроз) можно отметить риск жизни, здоровью, имуществу от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.). По данным опроса 2019 года с данным риском сталкивались 16,0% респондентов от общего количества опрошенных.

4. При этом фактическое столкновение с рисками (угрозами) жизни и здоровью граждан, их имуществу или иным значимым для граждан ценностям оказывает заметное влияние на оценку респондентами уровня защищенности этих ценностей.

Факт столкновения граждан, пусть даже не всегда с реальными, а с потенциальными угрозами их жизни, здоровью, имуществу или иным ценностям влечет за собой снижение оценки уровня защищенности; в этом (2019) году он составил 27,4%.

5. Как показывают результаты проведенного опроса, граждане не всегда пользуются возможностями контрольно-надзорных органов по обеспечению защиты значимых для граждан охраняемых законом ценностей от возникающих рисков или угроз.

По данным опроса 2019 года в среднем только 45,2% граждан, сталкивавшихся за последние два года с необходимостью защиты исследуемых ценностей от основных видов рисков (угроз), обращался за помощью в контрольно-надзорные органы.

6. Причины нежелания респондентов обращаться в контрольно-надзорные органы за защитой значимых для граждан охраняемых законом ценностей:

Первая из причин, по которым граждане, сталкивающиеся с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей от различных рисков (угроз), не обращаются в контрольно-надзорные органы, в том, что риски (угрозы) были незначительными. Данный факт отметили 43,1% граждан, которые сталкивались с необходимостью защиты, но не обратились в контрольно-надзорные органы. 39,0% опрошенных в качестве причины отказа от обращения в КНО назвали нежелание тратить время на разбирательство.

Одна из наиболее значимых причин отказа от обращения при необходимости защиты в контрольно-надзорные органы – неверие в то, что КНО могут решить возникшую ситуацию. Эту причину указали 37,4% опрошенных.

Важны и другие причины, которым граждане, столкнувшиеся с необходимостью защиты от исследуемых рисков (угроз), не обращаются за помощью в КНО. Так - 18,8% граждан не знают, в какие органы и в каком порядке необходимо обращаться в случае столкновения с тем или иным риском (угрозой), 14,2% респондентов указали, что сложно правильно подготовить обращение. Значимость этой причины подтверждается тем, что 35,9% граждан, которые имели опыт обращений в контрольно-надзорные органы, оценили процедуру подготовки и подачи обращения (жалобы) как «очень сложную» и «скорее сложную».

Кроме того, 17,0% респондентов указали в качестве причины то, что они не желают нести дополнительные расходы, связанные с подачей жалобы (обращения). При этом стоит заметить, что такая же доля респондентов - 17,0% среди обратившихся в контрольно-

надзорные органы понесла материальные затраты при подготовке обращения. Данные траты были связаны по большей части с оплатой юридической помощи.

7. Защищенность значимых для граждан охраняемых законом ценностей зависит, в том числе, и от того, как контрольно-надзорные органы работают с обращениями к ним граждан, надеющихся найти у них защиту этих ценностей от возможных или реально возникших рисков (угроз) и (или) возмещения нанесенного им вреда (ущерба). От результатов этой работы КНО, как уже было сказано, зависит и оценка гражданами уровня защищенности исследуемых ценностей.

Опрос показал, что по оценке граждан результаты этой работы не слишком высоки. Так по итогам 16,7% обращений в контрольно-надзорные органы удалось предотвратить риски (угрозы), и ущерб не был причинен; в 28% случаев обращений в КНО нарушения были устранены, а ущерб был возмещен. Таким образом, в полной мере желаемые результаты были достигнуты в 44,7% случаев обращений граждан. Еще в 21,7% случаев обращения в контрольно-надзорные органы обеспечили достижение частичных результатов: либо устранения нарушений без возмещения вреда (16,9% обращений), либо возмещения вреда в условиях сохранения нарушений (4,8% обращений)

8. Как показывают результаты исследования, граждане считают, что для повышения их защищенности необходимо, в первую очередь, следующие улучшения работы контрольно-надзорных органов:

- ускорить рассмотрение жалоб и обращений - 48,6%;
- рассматривать жалобы и обращения по существу, исключить переадресацию гражданина от одного органа в другой - 48,1%;
- упростить процедуры подачи жалоб, обращений в контрольно-надзорные органы на нарушения в деятельности бизнеса и граждан, связанные с угрозами причинения вреда» - 48,0%.

Более трети опрошенных также считают, что действия контрольно-надзорных органов государства должны быть направлены на повышение ответственности бизнеса, других организаций и граждан за нарушения обязательных требований, направленных на защиту жизни, здоровья, имущества, окружающей среды и т.д.(35,8%). Напомним, что, по мнению респондентов, добросовестность производителей, поставщиков и продавцов продукции является одним из наиболее важных инструментов, влияющих на защищенность значимых для граждан ценностей от различных рисков (угроз).

Важное внимание граждане уделяют и необходимости обеспечения возмещения причиненного вреда (ущерба) во всех случаях, когда такой вред (ущерб) был причинен (35,2%).

9. Как отмечалось выше, по итогам опроса 2019 г., более половины респондентов, сталкивавшихся с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей (54,8%), по тем или иным причинам не обращались в контрольно-надзорные органы.

Из них 65,8% опрошенных использовали иные способы защиты значимых для них ценностей от исследуемых видов рисков (угроз), например, воспользовались надежными техническими средствами защиты; приемами самозащиты; обратились непосредственно к ответственному лицу организации, деятельность которой представляет риск (угрозу)

причинения вреда (администрации магазина, аптеки, предприятия общественного питания, перевозчика и т.д.); обратились в общественные организации; направили претензию, обратились в страховую компанию за возмещением причиненного ущерба и т.д.

Результативность таких способов защиты, в целом, оказалась ниже тех случаев, когда граждане обращались за защитой в государственные контрольно-надзорные органы. Так предотвратить риски (угрозы) либо полностью ликвидировать их последствия (обеспечить полное устранение нарушений и возмещение вреда) удалось в 28,9% случаев (по сравнению с 44,7% случаев при обращении в контрольно-надзорные органы). В 14,1% случаев были получены частичные результаты, связанные либо с устранением нарушений, либо с возмещением вреда (при обращении в контрольно-надзорные органы – в 21,7%). 57% респондентов, воспользовавшихся иными способами защиты значимых для них охраняемых законом ценностей, не смогли предотвратить случаи причинения вреда, обеспечить устранение нарушений и (или) возмещение ущерба (при обращении в контрольно-надзорные органы – 28,7%).

Средняя оценка уровня защищенности значимых для граждан ценностей среди респондентов, воспользовавшихся иными способами защиты, составила 32,7%, что выше, чем в среднем среди респондентов, сталкивавшихся с необходимостью защиты значимых для них ценностей от рисков (угроз) – 27,4%.