

НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА ОЦЕНКУ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

(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)

Скоробогацкий В.В.¹

Аннотация

Статья посвящена анализу положений доклада В.Н. Южакова, Е.И. Добролюбовой, А.Н. Покиды, Н.В. Зыбуновской и Е.В. Масленниковой «Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров», опубликованного в издательстве «Дело» РАНХиГС и представленного на Гайдаровском форуме в январе 2020 г.

В докладе предпринята попытка оценки результатов контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан в противовес традиционной оценке исполнения соответствующих функций бизнесом и самим государством. Особенностью реализованного подхода является и включение в состав выборки исследования не только граждан, обращавшихся в контрольно-надзорные органы, но и тех, кто не сталкивался с угрозами причинения вреда либо сталкивался, но не обращался в органы государственного контроля. В качестве ключевого показателя, характеризующего конечные результаты контрольно-надзорной деятельности, предлагаются использовать оценку гражданами уровня защищенности значимых для них ценностей от рисков причинения вреда.

В рецензии сделан вывод о значимости предложенного авторами подхода и важности дополнения традиционно используемых для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности статистических показателей социологическими данными.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность; оценка; результативность; социологические исследования.

¹ Скоробогацкий Вячеслав Васильевич – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий, Уральский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). Адрес: Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66. E-mail: vyacheslav.skorobogatsky@ui.ranepa.ru



Введение

Реформа контрольно-надзорной деятельности государства – одна из наиболее популярных реформ в сфере государственного управления в мире. В надежде на снижение общественно значимых рисков и сокращение избыточных административных барьеров и развитые, и развивающиеся страны активно реализуют реформы в данной сфере. На уровне международных организаций (в частности ОЭСР), принятые рекомендации по наилучшим практикам в сфере контрольно-надзорной деятельности (OECD, 2014) и по их оптимальной реализации (OECD, 2018).

В России совершенствование и реформирование контрольно-надзорной деятельности рассматривалось как значимое направление административной реформы еще в 2005 г.² За прошедшие 15 лет реформа государственного контроля реализовалась в различных форматах (в том числе в рамках соответствующей приоритетной программы в 2016–2018 гг.), и сегодня совершенствование контрольно-надзорной деятельности включено в состав Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 г. При этом, как правило, результаты реформы, как и контрольно-надзорной деятельности в целом, рассматриваются в большей степени с точки зрения бизнеса (например, см. РСПП, 2019). В рамках мониторинга реформы проводились и опросы служащих контрольно-надзорных органов, по итогам которых оценивалось качество администрации соответствующих функций³.

Однако до недавнего времени позиция граждан в отношении контрольно-надзорной деятельности отдельно не исследовалась. Предполагалось, что интересы граждан в полной мере отражаются данными статистики о снижении смертности, заболеваемости и в целом о снижении числа выявленных случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям и масштабов такого вреда. При этом широко известен тот факт, что многие органы власти не анализируют уровень и динамику рисков в подконтрольной сфере (Минэкономразвития, 2019), а многие контрольно-надзорные органы не выявляют каких-либо случаев причинения вреда (Зырянов, Калмыкова, 2019).

Тем интереснее для теории и практики становится представленный на Гайдаровском форуме – 2020 доклад «Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров» (Южаков и др., 2020), в котором предпринята попытка оценить контрольно-надзорную деятельность государства и ее динамику с точки зрения граждан. Предварительные результаты исследований, послуживших основой для доклада, были опубликованы в журнале «Вопросы государственного и муниципального управления» (Южаков и др., 2019).

Почему мнение граждан важно для оценки контрольно-надзорной деятельности

Уже в заголовке первого раздела доклада присутствует вопрос, который, вероятно, возникает у многих читателей, знакомых со спецификой контрольно-надзорной деятельности: «При чем здесь граждане?». Для ответа на этот вопрос

² Концепция «Административная реформа в Российской Федерации на 2006–2010 годы», утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.11.2005 N 1789-р.

³ URL: <http://gos.hse.ru/news/416/> (дата обращения: 01.02.2020).

авторы доклада анализируют источники данных, на основе которых в настоящее время оценивается контрольно-надзорная деятельность и ее реформа, и приходят к интересному выводу: неравномерное представительство интересов различных бенефициаров (выгодополучателей) при оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности выделяется в качестве фактора, негативно влияющего на адекватность такой оценки (стр. 13). Успешность реформы государственного контроля (надзора) в обеспечении должного уровня защиты охраняемых законом ценностей, минимизации рисков причинения им вреда (а именно так сформулирован конечный результат контрольно-надзорной деятельности и в законопроекте «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴) требует участия граждан в оценке.

Авторы доклада предлагают для обеспечения такого участия использовать социологические методы исследования и рассматривать в качестве предмета оценки «уровень защищенности охраняемых законом ценностей» (стр. 15). При этом, поскольку защищенность охраняемых законом ценностей (к которым относятся жизнь, здоровье, имущество, реализация законных прав и интересов, сохранность объектов окружающей среды и культурно-исторических объектов) по сути является общественным благом, одинаково значимым для всех граждан вне зависимости от того, сталкивались ли они со случаями причинения вреда таким ценностям и обращались ли в контрольно-надзорные органы за их защитой, респондентами таких социологических опросов выступают все (взрослые) граждане. Данный подход значительно отличается от подходов к исследованию безопасности в отдельных сферах, в том числе, в сфере изучения преступности, где проводятся виктимизационные опросы, ориентированные прежде всего на граждан, ставших жертвами преступлений, то есть, в терминологии контрольно-надзорной деятельности, столкнувшихся с фактами причинения вреда (Кнопре и Титаев, 2018).

Представляется, что практика проведения авторами доклада репрезентативных исследований граждан по оценке контрольно-надзорной деятельности (а в докладе представлены результаты двух таких социологических исследований, проведенных в 2018 и в 2019 гг.) показывает, что предложенный подход имеет право на существование и заслуживает самого пристального внимания. Оценка гражданами уровня своей защищенности от внешних, но частично контролируемых рисков как общественного блага позволяет получить интегральную характеристику результативности деятельности государственных институтов по обеспечению безопасности в конкретных сферах. Пока такой интегральной характеристики в официальных документах нет, а оценка контрольно-надзорной деятельности представляет собой сложную систему, состоящую из десятков показателей результативности отдельных видов государственного контроля, часто заявленных, но фактически не измеряемых, и сотни индикативных показателей, предусмотренных «Базовой моделью определения показателей результативности и эффективности КНД»⁵. Такая система при всей своей сложности не позволяет ответить на простой вопрос: успешна ли реформа контрольно-надзорной дея-

⁴ Проект Федерального закона N 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=189647#08224102971076566> (дата обращения: 01.02.2020).

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 N 934-р (ред. от 07.10.2019) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности».

тельности? Позволила ли она повысить уровень безопасности в подконтрольных (поднадзорных) сферах, ради чего, собственно, и затевалась?

Предложенный авторами подход позволяет найти ответы на эти вопросы и уже этим интересен и теоретикам, и практикам. Стоит отметить, что, вероятно, на оцениваемый с помощью социологических методов уровень защищенности граждан влияет не только контрольно-надзорная деятельность, но и успешность реализации функций выработки государственной политики, нормотворчества, государственного регулирования. Но наличие такого влияния вряд ли умаляет значимость оценки конечного результата гражданами. Скорее, оно показывает весьма условное разделение государственных функций на привычные типы, значимое для органов власти, но малозначимое для конечных бенефициаров их деятельности.

Как граждане оценивают свою защищенность

Приведенные в докладе результаты исследований показывают: несмотря на долгую историю реформирования контрольно-надзорной деятельности (и проведения административных реформ в целом), граждане весьма низко оценивают свою защищенность. По итогам опроса 2019 г. лишь 34,3% опрошенных считают уровень своей защищенности очень высоким или скорее высоким. Фиксируемое по сравнению с 2018 г. улучшение (тогда таких респондентов было 30%) в целом укладывается в пределы статистической погрешности. По отдельным группам рисков ситуация различается, но не принципиально: нет ни одной группы рисков, по которой большинство опрошенных оценило бы уровень своей защищенности как достаточный.

Стоит отметить, что сохранение в 2019 г. общей тенденции, отмеченной еще по итогам первого опроса, свидетельствует о том, что такая низкая оценка уровня защищенности является устойчивой. Вряд ли ее можно и стоит списывать на отдельные информационные события и влияние СМИ. Почему же так происходит?

Во-первых, авторы исследования обращают внимание на достаточно высокую частоту столкновения граждан с необходимостью защиты себя или своих близких от рисков (угроз) причинения вреда. Так, за два года, предшествовавшие последнему опросу (проведен в апреле 2019 г.), более половины респондентов сталкивались с такой необходимостью (стр. 35), причем чаще всего граждане сталкивались с рисками в сфере продовольственной безопасности (25,1% опрошенных) и с необходимостью защиты от действий преступников (16% респондентов). Это высокие цифры: если рассматривать население в целом, ежегодно с необходимостью защиты от рисков сталкиваются десятки миллионов человек. Такой опыт не может не влиять на оценку уровня защищенности.

Во-вторых, в докладе показана интересная тенденция, выявленная по итогам сопоставления результатов опросов 2018 г. и 2019 г. Авторы отмечают, что граждане при защите значимых для себя ценностей (жизни, здоровья, имущества и т.д.) все в большей степени надеются на собственные силы и все реже отмечают роль контрольно-надзорных органов в такой защите. С одной стороны, такую позицию респондентов можно только приветствовать: опрос показывает, что патернализм и надежды на «государственное плечо» в обществе ниже, чем об этом традиционно говорят⁶.

⁶ URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2015/04/16/paternalizm-kak-chast-neproduktivnoi-kulturi> (дата обращения: 01.02.2020).

С другой стороны, такие оценки показывают и недостаточную результативность и эффективность работы самих контрольно-надзорных органов. А как иначе можно объяснить то, что доля граждан, обращавшихся в контрольно-надзорные органы, готовых посоветовать своим знакомым в аналогичной ситуации действовать так же, снижается? Как иначе можно объяснить, почему граждане стали реже обращаться в органы государственного контроля (надзора) за защитой от основных групп рисков?

Конечно, выборки социологических опросов (1010 человек в 2018 г. и 2000 человек в 2019 г.) недостаточно для оценки результативности отдельных контрольно-надзорных органов, однако некоторые наблюдения, сделанные в докладе, заслуживают внимательного рассмотрения всеми органами государственного контроля. Например, по итогам опросов выявлено, что лишь 46,5% респондентов, обращавшихся в контрольно-надзорные органы, получили содержательный ответ (т.е. «ответ, содержащий информацию о мерах по предотвращению и устраниению нарушений, возмещению вреда (ущерба)») на свое обращение. В остальных случаях обращавшиеся в контрольно-надзорные органы респонденты либо не получили ответа, либо получили формальный ответ – а фактически «отписку»; таких, по данным авторов, было более трети в общем числе обращавшихся в контрольно-надзорные органы. Только 44,7% респондентов, обращавшихся в контрольно-надзорные органы, добились полностью положительных результатов: предотвращения причинения ущерба либо полной ликвидации последствий произшедшего – устранения нарушений и возмещения вреда. Остальные либо добились результатов частично (например, добились устранения нарушений, но не добились возмещения вреда), либо не добились результатов вовсе.

Наконец, следует отметить, что большинство опрошенных не видят каких-либо изменений в уровне своей защищенности за последние два года (таких 61,3%), а среди тех, кто отмечает те или иные изменения, чаще встречаются граждане, отмечающие ухудшение ситуации (15,1% от общего числа респондентов), чем респонденты, оценивающие изменения в уровне своей защищенности от рисков как положительные (10,5% от общего числа респондентов). Такие оценки позволяют предположить, что пока реформа контрольно-надзорной деятельности не заметна гражданам, ее эффект не трансформировался в рост уровня защищенности значимых для них ценностей.

«Кривое зеркало» ведомственной статистики

Еще одним любопытным разделом доклада является раздел «Социология и статистика: как результаты опроса соотносятся с данными контрольно-надзорных органов?». В этой части доклада авторы предпринимают попытку сопоставить результаты социологических опросов с данными ведомственной статистики, характеризующими частоту и масштабы причинения вреда в сфере деятельности контрольно-надзорных органов, осуществляющих наиболее массовые виды государственного контроля (МЧС России, Роспотребнадзора и Роструда).

На основе значительного объема статистического материала авторы делают несколько интересных с точки зрения практики выводов. Во-первых, выявлены случаи несогласованности данных в самих данных ведомственной статистики. Во-вторых, показаны значимые различия между тем числом случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям, которые учитываются в данных ведомственной статистики по итогам контрольно-надзорной деятельности, и иными

официальными источниками, в частности, судебной статистикой. Эти разнотечения наглядно показывают вклад деятельности контрольно-надзорных органов в защиту охраняемых законом ценностей, и он представляется весьма ограниченным.

Наконец, в-третьих, социологические опросы показывают, что частота случаев возникновения угроз и фактов причинения вреда в исследуемых сферах значительно выше, чем фиксируется органами государственного контроля (надзора). Это значит, что многие факты причинения вреда не фиксируются данными органами, а их деятельность не влияет на минимизацию такого вреда.

Таким образом, используя только ведомственную статистику для оценки частоты и масштабов причинения вреда охраняемым законом ценностям, мы видим лишь «верхушку айсберга». И вполне вероятной представляется ситуация, когда при снижении числа зафиксированных контрольно-надзорным органом случаев причинения вреда реальный уровень рисков в конкретных сферах может возрастать.

Следует отметить, что проблема здесь не только в злонамеренном манипулировании данными (Калгин и др., 2017), но и в самом подходе к учету и фиксации случаев причинения вреда органами государственного контроля. Фактически проведенный авторами доклада анализ показывает: оценка результативности контрольно-надзорной деятельности и ее реформы на основе данных ведомственной статистики значительно искажает реальную ситуацию и не может быть использована. Необходимо расширение источников данных для проведения оценки, в том числе за счет иных источников, таких как социологические исследования.

Заключение

Доклад В.Н. Южакова, Е.И. Добролюбовой, А.Н. Покиды, Н.В. Зыбуновской и Е.В. Масленниковой «Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров», безусловно, представляет интерес и для теоретиков, и для практиков государственного управления. В нем представлен значительный объем эмпирических данных, которые могли бы быть востребованы при переформатировании реализуемой реформы контрольно-надзорной деятельности, в том числе с учетом предпринимаемых усилий по оптимизации государственного регулирования в соответствующих сферах.

Продолжение социологических исследований, направленных на выявление оценки гражданами результативности контрольно-надзорной деятельности, позволило бы провести мониторинг дальнейшей реализации реформы государственного контроля и расширить спектр используемых источников данных для оценки контрольно-надзорной деятельности. При этом, как представляется, было бы полезно сопоставить результаты этого исследования и с оценками качества контрольно-надзорной деятельности государства бизнесом – с точки зрения влияния этой деятельности на безопасность объектов, процессов и продукции производства. Исследование того, как бизнес оценивает качество контрольно-надзорной деятельности государства, было проведено авторами доклада в 2017 г. (Добролюбова и др., 2017а), (Добролюбова и др., 2017б). Такие исследования в отношении граждан и хозяйствующих субъектов в дальнейшем было бы полезно проводить синхронно.

ЛИТЕРАТУРА

1. OECD. Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, Paris. 2014. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en> (дата обращения: 01.02.2020).
2. OECD. OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit. OECD Publishing, Paris. 2018. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en> (дата обращения: 01.02.2020).
3. 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. – С. 7–25.
4. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017.
5. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 3. – С. 31–66.
6. Калгин А. С., Двинских Д. Ю., Парфентьева Д. С. Повышают ли системы управления по результатам удовлетворенность работой государственных служащих? // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 3. – С. 129–148.
7. Кнорре А., Титаев К. Преступность и виктимизация в России. Результаты всероссийского виктимационного опроса. (Аналитический обзор). – СПб: ИПП ЕУ СПб, 2018. URL: https://enforce.spb.ru/images/analytical_review/irl_rcvs_memo_29.10.pdf (дата обращения: 01.02.2020).
8. Минэкономразвития России. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). – 2019. URL: <http://ar.gov.ru/uploads/storage/17/b0/95d44c02cd94cbbbde53fa411dba73efa759a484.pdf> (дата обращения: 01.02.2020).
9. РСПП. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2018. – 2019. URL: <http://контроль-надзор.рф/upload/iblock/421/421d3483426487c6734aeef16c1f3a1.pdf?fbclid=IwAR0RmtPtLgVypEnsIQRK1aIQJWYNWd5xMfgKuodPMoxMnfJ4hQNdjVxM7rk> (дата обращения: 01.02.2020).
10. 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.
11. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 2. – С. 71–92.

EVALUATING REGULATORY AND ENFORCEMENT REFORMS: NEW POINT OF VIEW

REVIEW ON REPORT: YUZHAKOV, V.N., DOBROLYUBOVA, E.I.,
POKIDA, A.N., ZYBUNOVSKAYA, N.V. AND MASLENNIKOVA, E.V.
(2020). EVALUATING DYNAMICS OF STATE REGULATORY
AND ENFORCEMENT PERFORMANCE FROM THE VIEWPOINT
OF CITIZENS AS FINAL BENEFICIARIES. MOSCOW: DELO

Vyacheslav V. Skorobogatsky

Doctor of Philosophy, Professor, Head of the Department of Public Administration and Politics Technology at the Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).

Address: 66, 8 March Str., 620144 Ekaterinburg, Russian Federation.
E-mail: vyacheslav.skorobogatsky@ui.ranepa.ru.

Abstract

The article reviews the report Evaluating Dynamics of State Regulatory and Enforcement Performance from the Viewpoint of Citizens as Final Beneficiaries published by Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V., and Maslenikova, E.V. in Delo Publishing House (RANEPA) and presented at the Gaidar Forum in 2020. The report suggests an original approach to evaluating results of regulatory and enforcement activity from the viewpoint of citizens. This approach contrasts the traditional evaluation of such activities by business and government itself. Report authors include into the research sample both citizens who contacted with regulatory and enforcement bodies and respondents who had not faced any risks or those who faced risks but had no contact with these government authorities. Thus, the authors propose to use the extent of public safety from risks as evaluated by respondents as a key performance indicator measuring outcomes of regulatory and enforcement activity by public authorities. The review concludes that the approach proposed by the report authors is of practical importance. Moreover, it is urgent to complement administrative statistics, traditionally used to evaluate the effectiveness of regulatory and enforcement bodies, by sociological data.

Keywords: effectiveness; evaluation; regulatory and enforcement activity; socio-logical data.

Citation: Skorobogatsky, V.V. (2020). Novyi vzglyad na otsenku reformy gosudarstvennogo kontrolya (Retsenziya na doklad: Yuzhakov V.N., Dobrolyubova E.I., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V., Maslenikova E.V. «Otsenka dinamiki rezul'tativnosti kontrol'no-nadzornoi deyatel'nosti gosudarstva s pozitsii grazhdan kak ee konechnykh benefitsiarov». – M.: Izdatel'skii Dom «Delo» RANKHIGS, 2020) [Evaluating Regulatory and Enforcement Reforms: New Point of View. Review on Report: Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N., Zybunovskaya, N.V., and Maslenikova, E.V. (2020). Evaluating Dynamics Of State Regulatory And Enforcement Performance From The Viewpoint Of Citizens As Final Beneficiaries. Moscow: Delo]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 224–231 (in Russian).