

Научная статья

УДК: 351/354

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-4-07-43

ОЦЕНКА ГРАЖДАНАМИ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОХРАНЯЕМЫХ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЕЙ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Южаков Владимир Николаевич¹,
Покида Андрей Николаевич²,
Зыбуновская Наталья Владимировна³

^{1,2,3} Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, стр. 1.

¹ Доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления, Институт прикладных экономических исследований; yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID:0000-0002-5687-1863

² Кандидат социологических наук, директор Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук; pokida@ranepa.ru; ORCID:0000-0002-5439-3503

³ Научный сотрудник Центра социально-политического мониторинга Института общественных наук; nzyb@ranepa.ru; ORCID:0000-0003-0326-8590

Аннотация. Государственный контроль (надзор) должен быть направлен на минимизацию рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. В защите охраняемых законом ценностей (жизни, здоровья, прав и законных интересов, окружающей среды, памятников истории и культуры) так или иначе заинтересованы российские граждане. При этом ни Федеральный закон N 248-ФЗ¹, ни практика его применения не предусматривают систематического выявления и учета в качестве показателя результативности государственного контроля (надзора) оценки достижения этого результата именно гражданами. Авторы аргументируют возможность устранения этого пробела на основе выявления и учета в качестве показателя результативности государственного контроля (надзора) оценки достигнутого уровня защищенности охраняемых законом ценностей гражданами как бенефициарами государственного контроля (надзора). Для обоснования этого предложения в статье

¹ Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» N 248-ФЗ от 31.07.2020. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 31.10.2024).

проанализированы данные направленного на выявление таких оценок общероссийского социопроса граждан, проведенного РАНХиГС в 2024 г., в сопоставлении с данными и выводами аналогичных опросов 2018–2023 гг. Опросы демонстрируют положительную динамику этого показателя: доля респондентов, оценивших достигнутый уровень защищенности охраняемых законом ценностей как достаточный, в опросе 2024 г. составила 43,8% (+ 13,8 п.п. к стартовому опросу 2018 г.). Итоги регрессионного анализа показывают, что некоторые факторы – результативность обращений граждан в органы государственного контроля (надзора), частота столкновения граждан с необходимостью защиты охраняемых законом ценностей от рисков причинения вреда и уровень доверия граждан органам государственного контроля (надзора) – статистически значимо влияют на эту оценку со стороны граждан. Это позволяет использовать данный показатель не только для оценки результативности государственного контроля (надзора) с позиции граждан, но и для определения мер по ее повышению. Результаты исследования могут применяться при решении задач развития систем оценки результативности контрольно-надзорной деятельности, как представляется, не только в России, но и в других странах.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), контрольно-надзорная деятельность, доверие, охраняемые законом ценности, уровень защищенности, социологический опрос.

Для цитирования: Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка гражданами защищенности охраняемых законом ценностей как показатель результативности государственного контроля (надзора) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 4. С. 7–43. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-4-07-43.

Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Original article

CITIZENS' SAFETY PERCEPTIONS OF LEGALLY PROTECTED VALUES AS AN INDICATOR OF THE EFFECTIVENESS OF STATE CONTROL (SUPERVISION)

**Vladimir N. Yuzhakov¹, Andrei N. Pokida²,
Natalia V. Zybunovskaya³**

^{1,2,3} Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russia.

¹ Doctor of Sciences (in Philosophy), Professor, Director of the Center for Technology Governance; yuzhakov-vn@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5687-1863

² PhD (in Sociology), Director of the Center for Socio-Political Monitoring; pokida@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-5439-3503

³ Researcher, Center for Socio-Political Monitoring; nzyb@ranepa.ru; ORCID: 0000-0003-0326-8590

Abstract: State control and supervision activities should aim to minimize risks of potential harm to the legally protected values caused by violations of legal norms. All citizens are interested in protecting such values as life, health, rights and lawful interests, environment, cultural heritage. However, neither the Federal Law of 31 July 2020 No. 248-FL nor the practice of its implementation provides for the systemic identification and monitoring of the achievement of this result by the citizens as an indicator of the effectiveness of state control (supervision). The authors argue that this gap may be addressed by using the citizens' safety perceptions of legally protected values. This indicator has been estimated and analyzed in the framework of sociological surveys conducted by RANEPА in the past several years. In order to substantiate the feasibility of employing this indicator, the article explores the data obtained from the All-Russian Sociological Survey conducted by RANEPА in 2024 and compares the results with those derived from similar surveys carried out in 2018–2023. Furthermore, the article identifies the factors determining public perceptions regarding the safety of legally protected values. The regression analysis results demonstrate that certain factors, such as the effectiveness of citizens' appeals to state control bodies, the frequency citizens' encounters with the necessity to safeguard legally protected values from potential harm, and the level of citizens' trust in regulatory and enforcement authorities have a statistically significant impact on the citizens' safety perceptions of legally protected values. Therefore, this indicator may be recommended for evaluating the performance of regulatory and enforcement bodies from the public perspective. The authors propose recommendations for defining the official status of this performance indicator and improving public perceptions of the safety of legally protected values.

Keywords: state control (supervision), regulatory and enforcement activities, trust, legally protected values, level of protection, sociological survey.

For citation: Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N. and Zybunovskaya, N.V. (2024) 'Citizens' safety perceptions of legally protected values as an indicator of the effectiveness of state control (supervision)', *Public Administration Issues*, 4, pp. 7–43. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-4-44-78.

Jel Classification: H11; H41; H83.

*The article was prepared as part of the research work
on the state assignment of the RANEPА.*

Список используемых аббревиатур:

ОЗЦ – охраняемые законом ценности;
ГК(Н) – государственный контроль (надзор);
КНО – органы государственного контроля (надзора);
КНД – контрольно-надзорная деятельность;
ОТ – обязательные требования;
НПА – нормативные правовые акты.

Введение

Клиентоцентричность, на которую все больше ориентируются и теория, и практика российского государственного управления, предполагает в том числе, что оценка государством результативности любой его деятель-

ности должна включать в качестве обратной связи оценку достигаемых ею результатов гражданами как ее интересантами. На этом, в частности, последовательно акцентирует внимание Президент Российской Федерации: «Хочу подчеркнуть: главный результат наших программ измеряется не тоннами, километрами и суммой потраченных денег. Главное – это оценка людей, то, как меняется к лучшему их жизнь»².

Реализация такого подхода предполагает определение характера этих оценок, их измерение и учет в отношении результатов исполнения всех типов государственных функций. Однако до настоящего времени о достаточно целенаправленном, последовательном и успешном выполнении требования Президента России можно говорить применительно только к одному из видов государственных функций – оказанию государственных (и муниципальных) услуг, прежде всего административных. Начиная с 2006 г. государство ведет системную работу по повышению качества их предоставления, основанную на выявлении, мониторинге и учете оценок, высказанных россиянами – получателями этих услуг. Систематический анализ удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг позволил выявить ключевые параметры, влияющие на оценку со стороны граждан (Решетникова, 2016), и путем целевого воздействия на эти параметры (например такие, как время ожидания в очереди для подачи заявки на их получение или количество обращений в госорганы и учреждения, необходимых для получения этих услуг) со стороны органов государственной власти радикально улучшить удовлетворенность граждан (Южаков и др., 2016).

В настоящее время работа по повышению качества государственных и муниципальных услуг распространяется не только на административные, но и на бюджетные (или, в иной терминологии, социальные) государственные и муниципальные услуги (Дмитриева и др., 2017; Кислицына, 2020). И хотя параметры, влияющие на удовлетворенность граждан качеством предоставления бюджетных услуг, отличаются от факторов, влияющих на удовлетворенность населения качеством оказания услуг административного характера (Дибирова, 2017), это не умаляет значимости выявления и учета оценки достигаемых результатов их оказания гражданами, ориентации на ее повышение и поддержание на высоком уровне (Ткачева и Афанасьева, 2016). Отметим, что оценка удовлетворенности граждан качеством оказания государственных административных услуг и бюджетных услуг в сфере здравоохранения и образования рассматривается как значимый фактор, влияющий на уровень доверия к государственным институтам и в зарубежных странах (OECD, 2024).

В отношении других типов (видов) государственных функций степень реализации подхода, отраженного в рассматриваемом требовании Президента России, не очевидна. В том числе не очевидна она и в отношении государственного контроля (надзора) (далее также – госконтроль), регулируемого Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» N 248-ФЗ.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, 2024 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585> (дата обращения: 29.03.2024).

Согласно ст. 2 этого Федерального закона регулируемый им ГК(Н) должен быть направлен на достижение общественно значимых результатов, связанных с защитой охраняемых законом ценностей – с минимизацией рисков причинения им вреда (ущерба) и причинения им вреда (ущерба) (далее также – рисков причинения вреда), вызванных нарушениями обязательных требований. При этом открытый перечень охраняемых этим законом ОЗЦ определен ст. 5 Федерального закона N 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»^{3,4}. Как минимум, большинство из этих ОЗЦ – а значит, и их защита – так или иначе значимы для граждан⁵.

Проблема при этом видится в том, предусматривают ли Федеральный закон N 248-ФЗ, реализующие его нормативные правовые акты, практика ГК(Н) учет мнения российских граждан как конечных бенефициаров ГК(Н) в оценках (в мониторингах) результативности ГК(Н) в части достижения/улучшения его общественно значимого результата?⁶ И если нет, то как обеспечить выявление и учет мнения российских граждан о степени достижения/улучшения общественно значимого результата ГК(Н), связанного с минимизацией рисков причинения вреда ОЗЦ? Как граждане оценивают достигнутое состояние и динамику улучшения общественно значимого результата ГК(Н) в настоящее время?

Стартовой гипотезой (1) исследования, основные итоги которого по состоянию на 2024 г. представлены в настоящей статье, было предположение о том, что если такой учет и предусматривается и осуществляется, то: а) факультативно – не как обязательная процедура; и б) в общей форме – без привязки к оценке государством степени достижения конечного общественно значимого результата ГК(Н), т.е. к достигнутой минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Предметом исследования стали оценки гражданами как бенефициарами ГК(Н) текущего (на момент 2024 г.) уровня достижения общественно значимого результата ГК(Н) – минимизации рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ. Причем, как уже было сказано, исследуется результативность тех видов КНД

³ К ОЗЦ по данному Закону относятся: жизнь и здоровье людей, нравственность, права и законные интересы граждан и организаций, непричинение вреда животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам, имеющим культурное значение, и иные ОЗЦ.

⁴ До этого понятие ОЗЦ использовалось для регулирования КНД согласно Основным направлениям разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. N 934-р). Ранее в ст. 11.3 Федерального закона N 294-ФЗ от 26.12.2008 (в ред. от 03.08.2018) был приведен перечень ценностей, угроза причинения вреда которым формирует особый предмет проверки.

⁵ То, что защищенность ОЗЦ является ключевым общественно-значимым результатом КНД государства, признается и ее исследователями (Шелищ, 2020).

⁶ Отметим, что проблема учета позиции граждан при оценке КНД государства актуальна и для других стран. Как в европейских странах (Gełbczyńska, Brajer-Marczak, 2020), так и, например, в Китае (Gao, 2020) позиция граждан также рассматривается и учитывается прежде всего в контексте оценки качества оказания государственных услуг. Для учета восприятия гражданами деятельности КНО чаще рассматриваются показатели доверия государственным институтам (OECD, 2024), которые также нуждаются в дальнейшем уточнении и развитии (Maman et al., 2024). При этом анализ оценок со стороны граждан результативности деятельности КНО с точки зрения обеспечения конечного результата деятельности КНО – защиты ОЗЦ – пока не является распространенной и регулярной практикой, имеются лишь отдельные исследования (см., например, Nan et al., 2020).

государства, которые регулируются Федеральным законом N 248-ФЗ⁷. Полезность общественного контроля, парламентского контроля и иных общественных инструментов, которые могут использоваться в том числе гражданами, для минимизации рисков причинения вреда (ущерба) ОЗЦ, рассматривается в настоящем исследовании только в части выявления оценок гражданами роли этих инструментов (недифференцированно – как общественных организаций) в обеспечении защищенности ОЗЦ. При этом представлено понимание оценки гражданами уровня достижения общественно значимого результата ГК(Н) как оценки ими уровня приемлемости для них достигнутого общественно значимого результата ГК(Н) – уровня защищенности значимых для них ОЗЦ.

Следует также подчеркнуть, что, исходя из предмета исследования, в статье рассматривается оценка гражданами уровня защищенности только ОЗЦ, определенных Федеральным законом N 247-ФЗ и используемых в качестве целевого ориентира в Федеральном законе N 248-ФЗ⁸.

Цель исследования – выявление и анализ оценки гражданами достижения общественно значимого результата ГК(Н) как одного из показателей результативности ГК(Н), определение ее динамики и влияющих на нее факторов по состоянию на 2024 г.

В статье представлены для публичного обсуждения основные результаты анализа итогов проведенного РАНХиГС очередного (2024 г.) раунда общероссийских соцопросов граждан, направленных на выявление оценки гражданами уровня достижения общественно значимых результатов ГК(Н) в настоящее время, в сопоставлении с итогами предыдущих раундов соцопроса (2018–2023 гг.).

Гипотеза исследования (2): можно предположить, что меры по совершенствованию КНД государства, принимаемые в том числе в рамках реализации Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. (прежде всего в части внедрения риск-ориентированного подхода,

⁷ Оценка результативности и эффективности института общественного контроля, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом N 212-ФЗ от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», выходит за пределы настоящего исследования по ряду причин. Во-первых, институт общественного контроля может рассматриваться и как механизм, дополняющий ГК(Н) в отдельных сферах (Спиридонов, 2022), и как механизм, альтернативный ГК(Н) (Добролюбова, 2017). Во-вторых, общественный контроль направлен не только на защиту значимых для граждан ОЗЦ, но и на иные цели и задачи, включая обеспечение прозрачности и подотчетности органов государственной власти, реализацию гражданских инициатив, в том числе и не связанных с защитой ОЗЦ, повышение уровня доверия граждан к государству вообще, а не только к КНО государства. В частности, общественный контроль рассматривается не только как механизм повышения результативности КНД государства, например, в сфере охраны окружающей среды (Зотов и Проказова, 2019), но и как механизм повышения качества предоставления государственных услуг (Бердникова, 2020), обеспечения эффективности государственных закупок (Саламов, 2018). Таким образом, сфера применения общественного контроля существенно шире сферы осуществления КНД государства. По этой же причине в рамках исследования не рассматриваются вопросы результативности и эффективности парламентского контроля, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом N 77-ФЗ от 07.05.2013.

⁸ При этом традиционные ценности, перечень которых установлен в Основах государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, утвержденных Указом Президента Российской Федерации N 809 от 9 ноября 2022 г., не учитываются в настоящем исследовании как ОЗЦ, поскольку КНД, как представляется, пока не определена в качестве инструмента реализации указанных Основ. Это не исключает изменения ситуации в дальнейшем.

повышения роли профилактических мероприятий, стимулирования добросовестного бизнеса), наряду с другими факторами должны способствовать не только снижению административной и иной необоснованной нагрузки на бизнес при проведении мероприятий КНД, но и улучшению ожидаемого общественно значимого результата ГК(Н) в восприятии граждан как его бенефициаров.

Учитывая успешное проведение очередного раунда выявления оценки гражданами результативности ГК(Н), в статье представлены также предложения по формированию правового статуса этой оценки как одного из показателей результативности ГК(Н).

Для обоснования такой возможности авторами также дополнительно исследуется гипотеза (3) – предположение о влиянии на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ факторов, связанных с их взаимодействием с КНО по поводу защиты ОЗЦ.

Для проверки этой гипотезы использовались методы регрессионного анализа, с помощью которых предполагалось получить статистически значимые выводы о целесообразности применения оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ для мониторинга и оценки результативности ГК(Н), регулируемого Федеральным законом от N 248-ФЗ. В более широком контексте использование регрессионного анализа может выявить, является ли результативность деятельности КНО самостоятельным статистически значимым фактором, влияющим на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ, или этот фактор является неотъемлемой частью доверия граждан к органам ГК(Н).

Новизна исследования заключается в анализе актуальной, новой социологической информации о текущем уровне (по состоянию на 2024 г.) и динамике оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков за период наблюдения (2018–2024 гг.), а также в использовании методов регрессионного анализа для выявления факторов, влияющих на указанную оценку. Результаты исследования могут применяться для совершенствования нормативно-правовой базы оценки результативности ГК(Н) с позиции граждан, для расширения использования социологических источников при проведении такой оценки, а также для разработки и принятия мер по повышению защищенности ОЗЦ. Они могут представлять интерес для формирования подходов к оценке результативности КНД с позиции граждан также в других странах.

Роль граждан в оценке результативности государственного контроля (надзора): обзор современных подходов

Обзор зарубежных исследований

Несмотря на отсутствие общепринятых международных показателей оценки результативности КНД на основе опросов граждан, оценки со стороны граждан – в том числе и самими гражданами – уровня защищенности ОЗЦ от различных рисков используются в зарубежных исследованиях. Так, на Филиппинах деятельность государственных органов по предотвращению нарушения законодательства привела к улучшению оценки со стороны граждан уровня защищенности их жизни, здоровья и имущества (Patalinghug

et al., 2023). Исследование оценок со стороны граждан уровня защищенности от рисков, связанных с безопасностью продуктов питания, проведенное в нескольких провинциях Китая, выявило взаимосвязь этих оценок с деятельностью государственных КНО (Han et al., 2020). При этом, как показали некоторые другие исследования (Ma, Christensen, 2019; Zhang et al., 2021), на оценки со стороны граждан уровня защищенности ОЗЦ в Китае влияет их доверие государственным органам. Значимость фактора доверия государственным органам при оценке уровня защищенности ОЗЦ подтверждается и результатами социологического опроса, проведенного в Бразилии (Moreira, Seccato, 2024).

Оценка со стороны граждан уровня защищенности ОЗЦ имеет и более широкое значение в контексте укрепления доверия к государству и влияния на соблюдение гражданами своих обязанностей по отношению к нему. В странах Азии восприятие уровня защищенности является важным фактором, влияющим на оценку со стороны граждан результативности государства в целом, наряду с показателями удовлетворенности качеством предоставления государственных услуг (Wang, 2010). Недавнее исследование, проведенное в Мексике, показало, что оценка уровня общественной защищенности влияет на соблюдение гражданами своих обязательств по оплате налогов (Flores-Macías, Sánchez-Talanquer, 2020).

В целом зарубежные исследования по этой тематике в большей степени фокусируются на изучении взаимосвязи доверия населения государственным институтам и восприятия гражданами уровня защищенности от рисков, тогда как взаимосвязь между результативностью деятельности КНО и оценкой со стороны граждан уровня защищенности ОЗЦ исследована недостаточно и только в отдельных странах. В этом смысле настоящая статья помогает восполнить этот пробел и на межстрановом уровне.

Обзор российских подходов к определению роли граждан в оценке результативности КНД

Как уже было отмечено, в соответствии с Федеральным законом N 248-ФЗ общественно значимым (фактически – конечным общественно значимым) результатом КНД государства является минимизация рисков причинения вреда ОЗЦ. Такая формулировка конечного результата ГК(Н) позволяет сделать вывод о формировании в этой сфере ценностного подхода к государственному управлению (Михайлин, 2021). Учет ценностных ориентиров в КНД важен и возможен как на этапе нормотворчества, так и в рамках правоприменительной практики (Агамагомедова, 2021), поскольку позволяет переориентировать КНД государства на защиту прав и интересов граждан и бизнеса (Летуновский, 2020).

При этом анализ современных российских исследований по тематике оценки результативности КНД показывает, что позиция бизнеса при осуществлении такой оценки в настоящее время учитывается в большей степени, чем позиция граждан. Примерами таких подходов являются оценка на основе индекса административного давления (Алехнович и Анучин, 2021), оценка влияния КНД государства на функционирование малого и среднего бизнеса (Трофимова и Шеметова, 2019), а также подходы к оценке результативности

КНО с позиции хозяйствующих субъектов, разработанные в отношении отдельных видов ГК(Н) (Поздняков, 2018) и апробированные на уровне отдельных регионов (Вякина, 2019). Разработаны и подходы к оценке результативности КНД на основе оценок представителей подконтрольных (поднадзорных) хозяйствующих субъектов, не занимающихся хозяйственной деятельностью, в частности, представителей бюджетных учреждений в сфере образования (Титор, 2022а). Обоснованы предложения по учету позиции подконтрольных (поднадзорных) хозяйствующих субъектов при оценке результативности профилактической деятельности КНО (Зырянов и Калмыкова, 2019).

Однако следует отметить, что, несмотря на важность учета позиции подконтрольных (поднадзорных) хозяйствующих субъектов при оценке КНД, в том числе и в части влияния контрольных мероприятий на повышение уровня безопасности продукции и производственных процессов и объектов (Южаков и др., 2021), улучшение оценок результативности ГК(Н) с точки зрения хозяйствующих субъектов не обязательно приводит к повышению уровня защищенности граждан от контролируемых государством рисков. Напротив, в отдельных сферах динамика может быть разнонаправленной: так, в сфере трудовых отношений на фоне внедрения риск-ориентированного подхода и снижения административного давления отмечался рост числа обращений граждан в КНО (Титор, 2022б). Иными словами, система оценки результативности КНД должна отражать баланс интересов граждан, бизнеса и государства (Соколов, Лакаев, 2020).

За последнее десятилетие в России были разработаны различные подходы, направленные на учет влияния КНД государства на минимизацию рисков причинения вреда ОЗЦ в соответствующих сферах. В частности, была разработана и апробирована методика расчета предотвращенных потерь здоровья населения в связи с деятельностью Роспотребнадзора (Зайцева и др., 2019). Были предложены подходы к оценке влияния государственного надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций на показатели смертности от чрезвычайных ситуаций (Муравьева, Дорофеева, 2023). Обосновывалась целесообразность анализа динамики количества случаев причинения вреда для оценки уровня защиты ОЗЦ (Зырянов, Калмыкова, 2019).

При этом был выявлен ряд методологических проблем, ограничивающих возможности оценки конечных результатов КНД исключительно на основе государственной статистики и административных данных. Во-первых, не во всех случаях очевидно, на защиту какой именно ОЗЦ направлен тот или иной вид ГК(Н) (Шепелев, 2019), что стало одним из критериев проведения «регуляторной гильотины» (Артеменко, 2021). Во-вторых, в литературе отмечались существенные расхождения данных о частоте и масштабах причиненного вреда между статистическими и административными данными (см. об этом: Масленникова и Добролюбова, 2021). В-третьих, важно учитывать временной лаг между проведением контрольно-надзорных мероприятий и их влиянием на безопасность деятельности хозяйствующих субъектов (Шепелев, 2019). Наконец, важным ограничением для формирования сбалансированной оценки результативности КНД являлось отсутствие данных о влиянии деятельности КНО на безопасность ОЗЦ (Масленникова, Спи-

ридонов, 2020). В действующих нормативно-правовых актах отсутствует четкое определение понятия «угроза причинения вреда ОЗЦ», что также ограничивает возможности по оценке результативности деятельности КНО по предотвращению таких угроз (см. об этом: Исаев, 2023).

Преодоление указанных ограничений возможно на основе непосредственного систематического и обязательного выявления и учета позиции граждан при оценке результативности КНД государства, прежде всего в части оценки ими степени достижения общественно значимого результата ГК(Н).

Проблема, однако, как уже было сказано, в том, что такая логика оценки результативности ГК(Н) не всегда поддерживается действующими (на момент подготовки статьи) стратегическими документами, профильными нормативными правовыми актами, о чем свидетельствует их анализ.

В настоящее время ни профильный Федеральный закон N 248-ФЗ, ни обеспечивающие его исполнение НПА, ни стратегические решения, направленные на обеспечение и повышение качества ГК(Н), ни иное текущее правовое регулирование не предусматривают обязательного систематического участия граждан в оценке результативности (эффективности) государственного контроля (надзора). Соответственно ни Федеральный закон, ни практика его применения не предусматривают использование оценки результативности ГК(Н) гражданами как его бенефициарами, в том числе и прежде всего – в части достижения общественно значимого результата ГК(Н), т.е. минимизации риска причинения вреда ОЗЦ.

Так, сам указанный Федеральный закон, характеризуя систему показателей результативности и эффективности деятельности КНО, не предусматривает выявления и последующего учета оценок результативности КНД гражданами. Такая оценка не предусмотрена ни в составе ключевых, ни в составе индикативных показателей результативности и эффективности деятельности КНО⁹. В случае с индикативными показателями можно предположить, что возможность такой оценки допускается для проведения мониторинга КНД, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении. Но даже если это предположение верно, выявление и тем более учет оценки результативности КНД гражданами не более чем запрещены. Они если и возможны, то не являются обязательными. Закон не ориентирует на выявление оценки результативности КНД ее бенефициарами – гражданами, не требует ее проведения.

Тем самым в этой части (в этой неопределенности) в данном Федеральном законе реализуется логика, ранее заложенная Основными направлениями разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности¹⁰. Предложенная в них система оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (включая базовую модель определения показателей резуль-

⁹ Там же, ст. 30, ч. 2, п. 1.

¹⁰ Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. N 934-р.

тативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, далее – Базовая модель) также не предусматривает участия в этой оценке граждан, т.е. выявления оценки ими результативности КНД.

Ситуация не меняется и в связи с тем, что в определении состава индикативных показателей, в одной из их подгрупп Базовой модели (В.2) допускается возможность индикативных показателей, предполагающих характеристику в том числе «уровня восприятия обществом и бизнесом контрольно-надзорной деятельности»¹¹. Во-первых, эта возможная характеристика также факультативна. Во-вторых, открытым является вопрос о том, предполагает ли «восприятие обществом» оценку именно гражданами, а не, например, предпринимательским сообществом или какими-либо общественными организациями. Анализ российских исследований по оценке результативности и эффективности КНД также свидетельствует о существенно более высоком внимании к позиции бизнеса, а не граждан (Алехнович и Анучин, 2021; Вякина, 2019; Поздняков, 2018; Трофимова и Шеметова, 2019).

Эта же логика сохраняется и поддерживается и в изданных в исполнение указанных Основных направлений Методических рекомендаций по работе с базовой моделью определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности¹². В этих Методических рекомендациях возможность, а тем более необходимость оценки результативности КНД обществом (особенно его гражданами) не упоминается. Аналогично в Стандарте зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности¹³ речь идет только о необходимости на одном из уровней зрелости управления результативностью и эффективностью КНД «внешней оценки результативности и эффективности». Правда, переход на четвертый уровень зрелости предусматривает «добавление внешнего компонента оценки (потребители, предприниматели, показатели экономического развития отрасли)». Однако Стандарт так же, как и другие рассмотренные документы (решения), не содержит требований об обязательном участии всех внешних бенефициаров КНД (т.е. прежде всего граждан, поскольку КНД государства призвана минимизировать риски причинения вреда значимым для граждан ОЗЦ) в оценке ее результативности.

Задача выявления и учета оценки результативности КНД, формирования механизма ее выявления и учета осталась вне фокуса внимания и в основном на настоящий момент стратегическом документе, регулирующем процесс совершенствования ГК(Н) – в Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г.¹⁴. Концепция не предусматривает мер по оценке результативности КНД с позиции граждан.

В утвержденных Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом N 248-ФЗ Требованиях к подготовке докладов

¹¹ Там же.

¹² Данные Методические рекомендации были направлены в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации письмом Минэкономразвития России в 2017 г.

¹³ Утв. протоколом заседания проектного комитета от 13 февраля 2018 г. N 1.

¹⁴ Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации N 3745-р от 21.12.2023 «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года».

о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации¹⁵ возможность выявления и учета оценки результативности КНД гражданами также не исключена, но напрямую она и этим документом не предусмотрена.

Указанные Требования допускают, что при подготовке докладов о видах контроля, сводного доклада «могут использоваться данные социологических и иных опросов организаций и граждан». Но в них не уточняется, предполагается ли при этом проводить опросы граждан, включающие выявление оценок ими результативности КНД. Судя по прилагаемому к этим Требованиям Базовому перечню сведений, включаемых в доклад о виде государственного контроля (надзора), виде муниципального контроля, выявление в опросах граждан их оценок результативности КНД не предполагается.

Соответственно фактически подготовленные к настоящему времени Сводные доклады о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации не содержат данных о том, как результативность представленных в них видов ГК(Н) оценивают граждане. В частности, такие данные отсутствуют в Сводных докладах за 2022¹⁶ и за 2023¹⁷ гг. Очевидно, это означает, что оценка результативности КНД со стороны граждан отсутствует и в практике оценки результативности представленных в Сводных отчетах видов государственного контроля (надзора). По крайней мере, в качестве системной практики по каждому виду ГК(Н).

Это не исключает использования в Сводных докладах и в связи с ними данных об оценках результативности КНД гражданами, выявленных в ходе опросов. Так, в подготовленном в 2023 г. Сводном докладе 2022 г. для анализа использованы данные об оценках защищенности охраняемых законом ценностей (ОЗЦ) гражданами, выявленные в соцопросах, проведенных РАНХиГС в 2018–2023 гг.¹⁸. Данные об оценке гражданами защищенности ОЗЦ, основанные на соцопросе РАНХиГС 2024 г., использовались статсекретарем – заместителем Министра экономического развития Российской Федерации А. И. Херсонцевым – в представлении Сводного доклада 2023 г. в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Такое использование данных об оценках со стороны граждан результативности КНД, безусловно, может быть полезно для решения конкретных задач Сводных докладов, но в целом оно фактически подтверждает, что ни Федеральный закон N 248-ФЗ, ни практика его применения не пред-

¹⁵ Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации N 2041 от 07.12.2020 (ред. от 13.02.2024) «Об утверждении требований к подготовке докладов о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации».

¹⁶ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2022 г. URL: <http://government.ru/news/48861/> (дата обращения: 31.08.2024).

¹⁷ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 г. URL: <http://government.ru/info/51961/> (дата обращения: 31.08.2024).

¹⁸ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2022 г., с. 7. URL: <http://government.ru/news/48861/> (дата обращения: 31.08.2024).

усматривают систематического выявления и учета в качестве показателя (и тем более – ключевого показателя) результативности ГК(Н) оценки достижения этого результата гражданами.

Таким образом, гипотеза (1) на момент подготовки статьи подтверждается: текущее правовое регулирование ГК(Н), определяющие его и его совершенствование стратегические документы не ориентируют КНО на системное и обязательное выявление и учет оценки степени достижения конечного общественно значимого результата ГК(Н) гражданами, в том числе и в интересах его улучшения. Участие граждан в оценках (мониторингах) результативности ГК(Н), привлечение их к таким оценкам не запрещено, но оно не является обязательным. Тем более оценка результативности ГК(Н) – в том числе достижения его общественно значимого результата – не предусматривает систематического выявления и учета оценки достижения этого результата собственно самими гражданами.

Выявление оценок гражданами результативности ГК(Н) в принципе не запрещено и в этом смысле возможно, но факультативно, а не как обязательная процедура, и в общей форме – без привязки к оценке степени достижения конечного общественно значимого результата ГК(Н), т.е. к минимизации рисков причинения вреда ОЗЦ. Иначе говоря, оценка достижения общественно значимого результата ГК(Н) гражданами пока не рассматривается в качестве показателя – и тем более ключевого показателя – результативности ГК(Н).

Это, как представляется, обуславливает необходимость корректировки действующих стратегических подходов к оценке результативности КНД на основе включения в состав системы ее показателей показателя, отражающего результативность ГК(Н) с позиции граждан.

Тем не менее нерешенность этой проблемы не исключает возможности выявления и измерения оценки достижения общественно значимого результата ГК(Н) – оценки достигнутого уровня минимизации рисков причинения вреда ОЗЦ гражданами как бенефициарами ГК(Н).

Методический подход к выявлению оценки гражданами защищенности охраняемых законом ценностей от рисков причинения им вреда

Использованный в настоящем исследовании методический подход (методология, методика и иной инструментарий) к пониманию, выявлению и анализу оценки гражданами достижения общественно значимого результата ГК(Н) был разработан и апробирован специалистами РАНХиГС в 2017–2018 гг. (Южаков и др., 2019). Методом исследования был выбран социологический опрос граждан.

Поскольку конечным (по сути) общественно значимым результатом ГК(Н) является минимизация рисков причинения вреда и причинения вреда ОЗЦ, логично было предположить, что оценка результативности КНД государства гражданами в этой части должна отражать приемлемость (достаточность) для них обеспеченной (достигнутой) благодаря (в том числе) деятельности КНО степени минимизации указанных рисков для ОЗЦ.

Учитывая, что ГК(Н) осуществляется с помощью обязательных требований, устанавливаемых согласно ст. 5 Федерального закона «Об обязательных требованиях» исключительно «в целях защиты» ОЗЦ¹⁹, оценку достижения общественно значимого результата ГК(Н) с позиции граждан корректно было определить как оценку ими достигнутой степени (уровня) защищенности значимых для них ОЗЦ.

В основу понимания этого показателя результативности ГК(Н) было положено понимание защищенности ОЗЦ как общественного блага, обеспечиваемого государством в интересах граждан (Friedman, 2022; Ravallion, Pradhan, 1999). Таким образом, граждане выступают конечными бенефициарами КНД государства, направленной на минимизацию рисков причинения вреда ОЗЦ (Южаков и др., 2019).

Это означает также, что респондентами соответствующего соцопроса должны быть граждане, независимо от того, во-первых, сталкивались ли они сами или их близкие с реальными рисками причинения и причинением вреда значимым для них ОЗЦ, и, во-вторых, обращались ли они или нет в связи с этим в КНО за помощью. Хотя это не исключает выявления в ходе опроса особенностей оценки защищенности ОЗЦ теми, кто «сталкивался» и «обращался». Иными словами, поскольку уровень защищенности ОЗЦ является значимым как для граждан, сталкивавшихся с рисками причинения вреда ОЗЦ, так и для тех, кто не сталкивался с такими рисками, в состав респондентов социологических исследований включались все совершеннолетние граждане, независимо от их опыта обращения в КНО за защитой ОЗЦ от контролируемых государством рисков.

Важно также то, что уже упомянутый установленный законодательством открытый перечень ОЗЦ представлен в соцопросе как 10 групп рисков причинения вреда ОЗЦ²⁰. Оценка гражданами защищенности ОЗЦ выявля-

¹⁹ Федеральный закон N 247-ФЗ от 31.07.2020 (ред. от 24.09.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», ст. 5.

²⁰ В рамках опросов выявляются и исследуются риски: жизни, здоровью, имуществу от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.) (*кратко – от действий преступников*); жизни и здоровью от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания (*от небезопасных продуктов питания и услуг общепита*); жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных (непищевых) товаров и услуг (за исключением финансовых услуг) (*от некачественных непродовольственных товаров и услуг*); жизни и здоровью, имуществу, в том числе памятникам истории и культуры от пожаров и иных аварий в жилых и производственных зданиях, сооружениях, на объектах инфраструктуры (*от пожаров и иных аварий в жилых и нежилых зданиях, сооружениях*); жизни и здоровью, имуществу, растениям, животным, природным комплексам от ухудшения состояния (в том числе загрязнения) окружающей среды, браконьерства (*от ухудшения состояния окружающей среды, браконьерства*); жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в том числе испорченных) лекарств (*от некачественных медицинских услуг, лекарств*); жизни и здоровью от неблагоприятных (опасных) условий труда на рабочем месте, рисков производственного травматизма и возникновения профессиональных заболеваний (*от опасных условий труда*); жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, дорожно-транспортных происшествий (*от неисправности транспортных средств, ДТП*); имуществу от нарушений в сфере предоставления услуг банков, страховых компаний, иных финансовых услуг (*от нарушений в сфере финансовых услуг*); неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных (*от несанкционированного распространения и использования персональных данных*).

ется по каждой из этих групп. Она рассчитывается как доля граждан, оценивающих уровень защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков (угроз) по четырехуровневой шкале. Оценки «очень высокий» или «скорее высокий» при анализе итогов опроса суммируются и определяются как «достаточный по мнению граждан уровень защищенности».

Исходя из выявленных оценок гражданами защищенности ОЗЦ по каждому из 10 видов контролируемых государством рисков (угроз) рассчитывается среднее значение доли граждан, оценивающих как достаточный уровень защищенности ОЗЦ по всем группам (видам) рисков. Его можно охарактеризовать как среднее значение оценки гражданами защищенности (уровня защищенности) ОЗЦ или как среднее значение защищенности ОЗЦ с позиции (в оценках) граждан как бенефициаров ГК(Н).

Таким образом, данный показатель уже, чем используемые в социологических исследованиях показатели «субъективной оценки защищенности», не ограничивающей источники рисков причинения вреда (Шлыкова, 2020), и «социального благополучия», учитывающего не только защищенность граждан от тех или иных рисков, но и комплекс иных факторов (Сушко, 2020).

Информационной базой настоящей статьи являются данные, полученные в рамках подготовленного на основе представленного выше методического подхода репрезентативного социологического опроса граждан, проведенного РАНХиГС в апреле – мае 2024 г. Указанные данные также сопоставлены с результатами аналогичных опросов РАНХиГС в 2018–2023 гг. (Южаков и др., 2023).

Целевой аудиторией соцопроса в 2024 г. выступили физические лица – население Российской Федерации старше 18 лет, представляющие различные социально-демографические группы.

Опрос проводился в форме личного формализованного интервью по месту жительства респондентов по многоступенчатой квотной маршрутной выборке со случайным отбором на последнем этапе.

Общее количество опрошенных, представляющих различные группы российского населения (в возрасте 18 лет и старше), составило 2000 человек. Опрос охватил все федеральные округа Российской Федерации и в их составе 35 субъектов Российской Федерации²¹.

Выборочная совокупность репрезентирует взрослое население Российской Федерации по полу, возрасту, образованию и типу населенного пункта. Статистическая погрешность при общем объеме составляет 2,2% (доверительный интервал – 95%)²².

²¹ Опрос проведен в Республиках Адыгея, Башкортостан, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Саха (Якутия), Карачаево-Черкесской и Удмуртской Республиках, Алтайском, Краснодарском, Красноярском, Пермском, Приморском, Ставропольском, Хабаровском краях, Ханты-Мансийском АО – Югре, Архангельской, Брянской, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Калининградской, Курганской, Ленинградской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Ростовской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Тамбовской, Ярославской областях, городах Москва, Санкт-Петербург.

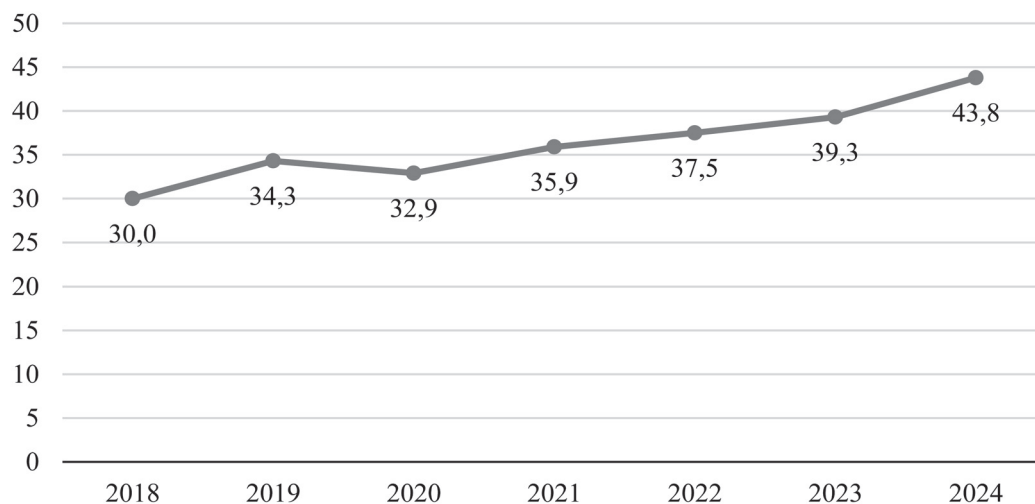
²² Параметры указанных соцопросов, проведенных в 2018–2023 гг., аналогичны. За исключением того, что в стартовом опросе 2018 г. были опрошены 1000 граждан в 28 субъектах Российской Федерации.

Динамика оценки гражданами уровня защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков

По результатам расчета эмпирических данных, полученных в ходе опроса 2024 г., средняя оценка гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков составила 43,8% (рис. 1). Это означает, что 43,8% российских граждан считают уровень защищенности ОЗЦ достаточным, оценивая его как «высокий» или «очень высокий».

Рисунок 1

Доля граждан, оценивших уровень защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков причинения им вреда как достаточный, по итогам соцопросов 2018–2024 гг.



Источник: составлено авторами по результатам социологических опросов.

На протяжении всего периода наблюдений (с 2018 г.) отмечается постепенный рост этого показателя результативности ГК(Н), регулируемого Федеральным законом от N 248-ФЗ – оценки гражданами приемлемости для них достигнутого уровня минимизации рисков причинения вреда значимым для них ОЗЦ (достигнутого уровня их защищенности). За последний год его значение увеличилось на 4,5 п.п., а с 2018 г. – на 13,8 п.п.

Тем самым подтверждается гипотеза исследования (2): меры по совершенствованию КНД государства, принимаемые, в том числе, в рамках реализации Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г., очевидно положительно влияют на достижение ожидаемого общественно значимого результата ГК(Н) в восприятии гражданами как его бенефициаров – способствуют значимому улучшению оценки гражданами достигнутого уровня защищенности ОЗЦ.

При этом, конечно, открытым остается вопрос о том, насколько приемлемой с точки зрения государства является ситуация, когда более половины граждан (56,2%) оценивает достигнутый уровень защищенности ОЗЦ как недостаточный. Вероятнее всего, эти данные свидетельствуют о необходимости добиваться улучшения оценки гражданами защищенности ОЗЦ с помощью более эффективных мер, в том числе и прежде всего, по минимизации рисков причинения вреда и причинения вреда ОЗЦ.

К 2024 г. исключение из общего положительного тренда составлял лишь 2020 г., когда во время активной фазы пандемии коронавирусной инфекции (сбор данных проводился в марте 2020 г.) отмечалось снижение оценок защищенности (Южаков и др., 2023). Такие изменения, очевидно, были обусловлены неопределенностью развития ситуации с COVID-19 и ее последствиями.

Полученный результат в целом близок к итогам проведенного «Ингосстрахом» совместно с Финансовым университетом исследования, в рамках которого оценивалось «собственное чувство защищенности у россиян»²³. Данное исследование проводилось в ноябре 2021 г. – январе 2022 г. в несколько этапов, всего было опрошено более 9 тыс. человек методом телефонного опроса в городах с населением более 250 тыс. человек. На период проведения опроса большая часть опрошенных чувствовала себя полностью или в основном защищенными и уверенными в завтрашнем дне (56,5%), но, как отмечается в исследовании, существует значительная связь чувства защищенности и уверенности в будущем с различными внешними факторами (экономическими, социополитическими, глобальными).

Результаты опроса 2024 г. показывают, что выше всего граждане оценивают защищенность жизни, здоровья и имущества от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (кража, грабеж, насилие, мошенничество, хулиганство и др.). 51,5% респондентов считают уровень защищенности ОЗЦ от этого риска достаточным (сумма ответов «очень высокая» и «скорее высокая» защищенность) (рис. 2). Первую пятерку по наиболее высоким оценкам уровня защищенности, кроме обозначенного выше риска, составляют также риски причинения вреда ОЗЦ от опасных условий труда (47,2%), некачественных непродовольственных товаров и услуг (46,7%), небезопасных продуктов питания и услуг общепита (45,7%), а также некачественных медицинских услуг, лекарств (45,1%).

Ниже всего граждане оценивают сложившийся уровень защищенности жизни и здоровья, имущества, растений, животных, природных комплексов от рисков ухудшения состояния окружающей среды, браконьерства (39,6%) и уровень защищенности неприкосновенности личной жизни, имущества в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных (37,5%). На протяжении всего мониторинга минимальный уровень защищенности фиксировался по этим же рискам, исключение

²³ Исследование: в 2021 г. выросла доля тех, кто хочет чувствовать себя более защищенными // ТАСС. 25.01.2022. URL: <https://tass-ru.turbopages.org/tass.ru/s/novosti-partnerov/13520713> (дата обращения: 20.05.2024).

составляет только 2020 г. (наименьший уровень защищенности во время начальной фазы пандемии коронавирусной инфекции в 2020 г. отмечался по риску жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в том числе испорченных) лекарств).

Рисунок 2

Оценка гражданами защищенности охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз) причинения им вреда в 2024 г., в %



Примечание: Формулировка вопроса: «Как вы оцениваете свою защищенность (безопасность жизни и здоровья вас и ваших близких, вашего имущества, персональных данных, иных ваших интересов – значимых для вас охраняемых законом ценностей) от следующих рисков (угроз)?».

Источник: составлено авторами по результатам социологических опросов.

В целом результаты мониторинга (с 2018 г.) демонстрируют положительную динамику роста оценок со стороны граждан уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков. Этот факт прослеживается и по результатам измерений за 2024 г. (табл. 1). Причем по некоторым рискам оценки со стороны граждан уровня защищенности ОЗЦ показывают существенный рост.

Таблица 1

Доля граждан, оценивших уровень защищенности охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз) причинения им вреда как достаточный – по результатам опросов 2018–2024 гг., %

Риски (угрозы)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Действия преступников	31,7	34,7	35,1	38,3	43,2	44,4	51,5
Небезопасные продукты питания и услуги общепита	28,2	33,6	37,3	40,7	38,7	44,2	45,7
Некачественные непродовольственные товары и услуги	36,6	39,1	38,0	42,8	41,9	46,6	46,7
Пожары и иные аварии в жилых и нежилых зданиях, сооружениях	32,4	34,8	35,2	35,8	39,4	42,8	42,6
Ухудшение состояния окружающей среды, браконьерство	24,6	30,2	27,5	33,5	31,9	32,3	39,6
Некачественные медицинские услуги, лекарства	23,3	32,1	27,0	35,6	35,8	37,0	45,1
Опасные условия труда	42,7	41,1	38,8	38,6	43,2	45,2	47,2
Неисправность транспортных средств, ДТП	27,1	33,2	29,0	31,7	34,0	36,8	40,4
Нарушения в сфере финансовых услуг	30,0	37,1	33,2	34,4	37,3	36,2	42,6
Несанкционированное распространение и использование персональных данных	27,8	31,7	30,0	27,9	30,0	27,8	37,5

Источник: составлено авторами по результатам социологических опросов.

За последний год наибольшее положительное изменение в оценках со стороны граждан уровня защищенности ОЗЦ отмечается по риску несанкционированного распространения и использования персональных данных с 27,8 до 37,5% (+9,7 п.п. к 2023 г.). Этот факт обращает на себя внимание, учитывая, что за время наблюдения уровень защищенности от этого риска существенно не изменялся и варьировался в интервале от 27,8 до 30,0%.

Более выраженное улучшение оценок уровня защищенности ОЗЦ отмечается среди молодых людей, особенно студенческой молодежи, респондентов с высоким материальным положением, хорошим состоянием здоровья, у работодателей и самозанятых граждан.

Следует также обратить внимание на существенный рост положительной оценки уровня защищенности ОЗЦ от действий преступников. За последний год этот показатель увеличился с 44,4 до 51,5% (+7,1 п.п. к 2023 г.). Большой прирост положительных оценок защищенности отмечается по тем

же социально-демографическим группам, которые отмечались в ходе анализа защищенности от несанкционированного распространения и использования персональных данных: молодые люди, респонденты с высоким материальным положением, хорошим состоянием здоровья, работодатели, самозанятые. Можно обратить внимание, что оценки уровня защищенности от действий преступников не изменились среди неработающих пенсионеров и наемных работников.

Полученные данные о защищенности от действий преступников коррелируются с результатами социологических опросов, проведенных ВНИИ МВД России в период 2019–2023 гг., которые свидетельствуют о сохранении в 2023 г. тренда роста значений показателей оценки гражданами Российской Федерации деятельности полиции. В частности, показатель оценки уровня защищенности граждан от преступных посягательств с 2019 г. по 2023 г. увеличился с 45,7 до 59,0%²⁴.

Отмечается и рост положительных оценок уровня защищенности охраняемых законом ценностей от риска ухудшения состояния окружающей среды, браконьерства (на 7,3 п.п. к 2023 г.). Несмотря на этот факт, в целом оценки защищенности от этого риска остаются невысокими. Если 39,6% респондентов считают достигнутый уровень защищенности ОЗЦ в этой сфере безопасности достаточным, то 47,3% придерживаются противоположного мнения.

Также стоит обратить внимание на рост за последний год положительных оценок защищенности жизни и здоровья от некачественного предоставления медицинских услуг, некачественных (в том числе испорченных) лекарств: с 37,0 до 45,1% (на 7,9 п.п. к 2023 г.).

По сравнению с опросом 2023 г. значительно выросли и оценки уровня защищенности ОЗЦ от рисков, связанных с нарушениями в сфере финансовых услуг. За последний год защищенность в этой сфере безопасности увеличилась с 36,2 до 42,6% (на 6,4 п.п. к 2023 г.).

Увеличение числа позитивных оценок защищенности имущества от нарушений в сфере предоставления услуг банков, страховых компаний, иных финансовых услуг сопровождается снижением числа жалоб граждан на подобные обращения. В частности, согласно отчету Банка России о работе с обращениями в 2023 г., на рассмотрение поступило на 7,7% меньше жалоб от потребителей финансовых услуг и инвесторов, чем в 2022 г. Статистика за первый квартал 2024 г. также демонстрирует снижение числа обращений (- 13,6 п.п. к аналогичному периоду 2023 г.). Между тем текущий социологический опрос, а также исследование, проведенное специалистами аналитического центра НАФИ и компании «Ингосстрах», фиксируют рост числа столкновений граждан с попытками мошенничества в 2023 г.²⁵. Более того,

²⁴ Общественное мнение. О результатах изучения общественного мнения о деятельности полиции Российской Федерации в 2023 г. по данным ФГКУ «ВНИИ МВД России». URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/publicopinion> (дата обращения: 12.05.2024).

²⁵ Опрос: 91% россиян сталкивался с попытками мошенничества в 2023 году // RT на русском. URL: <https://russian.rt.com/russia/news/1209170-moshennichestvo-popytka-rossiyanin> (дата обращения: 25.05.2024).

отмечается увеличение вариативности таких схем, вследствие чего можно предположить, что рост защищенности может быть обоснован деятельностью контролирующих органов по предотвращению нарушений в сфере финансовой безопасности (Кулигина и др., 2024).

По остальным рискам оценки со стороны граждан защищенности охраняемых законом ценностей не претерпели существенных изменений и числовые значения остались в пределах замера прошлого 2023 г. Речь идет о небезопасных продуктах питания и услуг общепита (+1,5 п.п. к 2023 г.), некачественных непродовольственных товарах и услугах (+0,1 п.п. к 2023 г.), пожарах и иных авариях в жилых и нежилых зданиях, сооружениях (-0,2 п.п. к 2023 г.), опасных условиях труда (+2,0 п.п. к 2023 г.), неисправности транспортных средств, ДТП (+3,6 п.п. к 2023 г.). Между тем в этих сферах безопасности также отмечаются усилия государства по минимизации рисков ОЗЦ и причинения им вреда (ущерба). В частности, одно из важных направлений связано с корректировкой законодательства, цифровизацией сферы КНД с помощью действующих цифровых сервисов, позволяющих улучшить доступность и качество взаимодействия граждан с контролирующими органами, и совершенствованием подходов к обеспечению обратной связи с населением по вопросам защищенности охраняемых законом ценностей (расширение возможностей обращений с использованием интернет-ресурсов).

Примечательно, что оценки гражданами своей защищенности (защищенности своих жизни и здоровья и своих близких, имущества, персональных данных, иных интересов), как показывает социологический опрос, основаны преимущественно на их личном опыте, опыте родственников и знакомых (63,7%). Значительный вклад вносят сведения из Интернета (42,2%), причем они больше учитываются молодежью. Эти же источники формирования оценок защищенности были определены как ключевые и в опросах 2018–2023 гг.

В обеспечении личной защищенности граждане стабильно надеются на себя и свои силы: доля таких ответов не меняется из года в год, составляя порядка 71–77%. В 2024 г. – 74,3%. Другие наиболее важные для граждан инструменты обеспечения их защищенности – добросовестность производителей (39,5%), качество законов, иных нормативных правовых актов, в том числе стандартов (34,6%), и деятельность государственных КНО (31,4%). На деятельность государственных КНО чаще ориентируются респонденты с высшим образованием, руководители предприятий, а также граждане, которые сталкивались с какими-либо рисками причинения вреда ОЗЦ за последние два года.

Факторы, влияющие на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ

Соцопрос 2024 г. показал значимое влияние на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ ряда факторов и прежде всего личного опыта тех, кто сталкивался с рисками причинения и причинением вреда ОЗЦ

и обращался в связи с этим за помощью в КНО. По итогам соцопроса 2024 г. за последние два года 54,8% опрошенных сталкивались с необходимостью защиты ОЗЦ, из них 78,0% отметили факты причинения вреда значимым для них охраняемым законом ценностям.

Чаще всего респонденты в ходе опроса указывали на опыт в течение последних двух лет столкновения с рисками для жизни и здоровья людей, их имущества от действий преступников по месту проживания, в общественных местах, на улицах (20,2%) и реже всего – с рисками для жизни и здоровья от неблагоприятных (опасных) условий труда на рабочем месте, с рисками производственного травматизма и возникновения профессиональных заболеваний (12,1%) (табл. 2).

Таблица 2

Доля граждан, указавших на наличие опыта столкновения с угрозами и фактами причинения вреда охраняемым законом ценностям в 2022–2024 гг., %

Риски (угрозы)	Доля респондентов, которые сталкивались с рисками для ОЗЦ	Факт причинения вреда ОЗЦ при столкновении с рисками
Действия преступников	20,2	70,5
Небезопасные продукты питания и услуги общепита	19,3	56,4
Некачественные непродовольственные товары и услуги	12,4	61,9
Пожары и иные аварии в жилых и нежилых зданиях, сооружениях	13,3	53,4
Ухудшение состояния окружающей среды, браконьерство	19,6	50,8
Некачественные медицинские услуги, лекарства	17,8	49,9
Опасные условия труда	12,1	51,9
Неисправность транспортных средств, ДТП	16,0	60,6
Нарушения в сфере финансовых услуг	14,1	60,9
Несанкционированное распространение и использование персональных данных	16,9	45,7

Источник: рассчитано авторами по данным социологического опроса.

Как следует из Таблицы 2, некоторые граждане за последние два года сталкивались с необходимостью защиты ОЗЦ более чем от одного контролируемого государством риска.

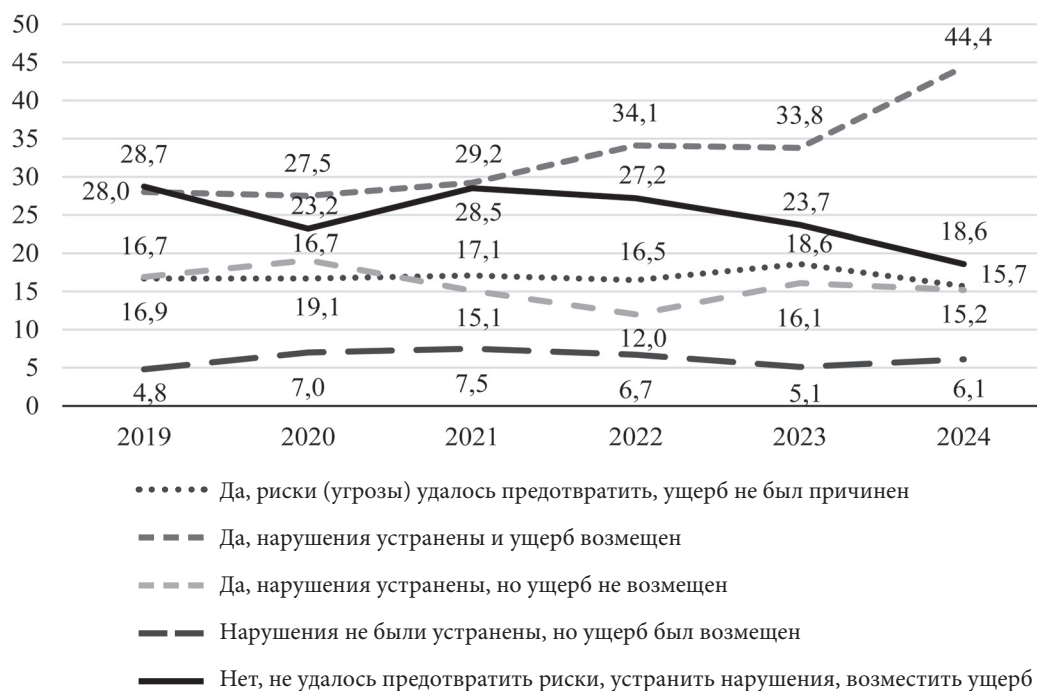
При этом важную роль в оценке гражданами уровня защищенности ОЗЦ играет результативность их обращений в КНО в ситуации риска причинения вреда ОЗЦ.

Результаты опроса 2024 г. показывают, что оценка уровня защищенности ОЗЦ выше среди респондентов, которым по итогам обращения в КНО удается способствовать устранению нарушения ОТ и возместить ущерб – 65,4% по сравнению со средним значением по всей выборке (43,8%). То есть позитивный опыт взаимодействия с КНО формирует у граждан ощущение защищенности. При этом коэффициент корреляции Спирмена между уровнем результативности обращений в КНО и оценкой уровня защищенности ОЗЦ составляет 0,238.

Отметим, что, согласно итогам социологических опросов, результативность обращений граждан в КНО за последние годы выросла (рис. 3). Так, 60,1% респондентов, обратившимся за помощью в КНО в связи с рисками причинения вреда и причинением вреда ОЗЦ, удалось добиться значимых результатов: предотвратить угрозу причинения вреда (15,7%) или потребовать устранения нарушений и возмещения ущерба (44,4%).

Рисунок 3

Результативность обращений граждан в контрольно-надзорные органы за помощью в связи с рисками причинения вреда и причинением вреда ОЗЦ, % от числа респондентов, обратившихся в КНО в связи с защитой ОЗЦ



Источник: составлено авторами по результатам социологических опросов.

Важным фактором, определяющим оценку уровня защищенности среди граждан, является доверие к государственным институтам, в том числе к КНО (Ma, Christensen, 2019; Zhang et al., 2021; Добролюбова и др., 2020).

Результаты проведенного в 2024 г. опроса также указывают на взаимосвязь между доверием граждан к КНО и их оценкой уровня защищенности ОЗЦ. Коэффициент корреляции Спирмена между этими переменными составляет 0,268. При среднем значении уровня защищенности ОЗЦ от различных рисков причинения вреда (угроз) в подконтрольных государству сферах (43,8%) уровень защищенности в группе тех граждан, кто доверяет КНО, составил 50,4%, среди недоверяющих – только 33,2%. Отметим, что по итогам опроса 2024 г. уровень доверия граждан КНО составил 61,0%. С 2020 г., когда показатель доверия был впервые включен в состав анкеты социологических опросов по оценке со стороны граждан уровня защищенности ОЗЦ, рост этого значения составил +11,3 п.п.

Важно также обратить внимание на то, что использование оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков для оценки результативности ГК(Н) в качестве ее показателя оправдано при условии прямого влияния на этот показатель деятельности КНО²⁶.

Для проверки гипотезы (3) о наличии такого влияния, в рамках настоящего исследования был проведен регрессионный анализ зависимости оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от различных факторов.

С учетом поставленной задачи объектом исследования для моделирования выступали респонденты, которые в течение последних двух лет сталкивались с необходимостью защиты ОЗЦ как минимум от одного из рисков. В качестве зависимой переменной была выбрана сумма оценок уровня защищенности ОЗЦ от 10 исследуемых рисков. В этом случае зависимая переменная принимает широкий спектр значений, что позволяет использовать стандартные методы линейной регрессии. В качестве независимых переменных отобраны:

- частота столкновений граждан с необходимостью защиты ОЗЦ (количество рисков, по которым респонденты сталкивались с необходимостью защиты ОЗЦ за последние два года): показатель включен в состав переменных, поскольку отражает личный опыт респондентов по столкновению с угрозами и фактами причинения вреда ОЗЦ;
- оценка респондентами результата их обращения в КНО: показатель характеризует результативность деятельности КНО при рассмотрении обращений граждан в связи с необходимостью защиты ОЗЦ от рисков причинения вреда;
- уровень доверия КНО: показатель включен в связи с выявленной в зарубежных исследованиях взаимосвязью уровня защищенности ОЗЦ и доверия к государственным институтам (Ma, Christensen, 2019; Moreira, Ceccato, 2024; Zhang et al., 2021).

Одновременное включение в состав модели факторов результативности деятельности КНО и уровня доверия к ним позволяет показать, оказывают ли результаты деятельности КНО самостоятельное влияние на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ.

²⁶ О наличии такого влияния, в частности, свидетельствует ряд зарубежных исследований (Han et al., 2020; Patalinghug et al., 2023).

В качестве дополнительных независимых переменных использовались социально-демографические параметры, такие как пол, возраст, образование, место проживания, материальное положение, состояние здоровья респондентов.

Включение указанных факторов в состав модели обусловлено как анализом отдельных результатов социологического опроса, так и выводами иных исследований.

Для моделирования применен метод множественной линейной регрессии. Произведен пошаговый отбор переменных – их последовательное исключение из модели с учетом значимости. В промежуточную модель вошли все независимые переменные (табл. 3). Полученная модель является статистически значимой ($p = 0,000$), скорректированный $R^2=0,191$, критерий Фишера $F = 9,690$, значимость= $0,000$.

Таблица 3

Коэффициенты модели множественной линейной регрессии, определяющей факторы, влияющие на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ

Факторы	Нестандартизованные коэффициенты		Стандартизованные коэффициенты	t	Значимость
	B	Стандартная ошибка	Бета		
(Константа)	97,271***	9,787		9,939	0,000
Частота столкновений граждан с необходимостью защиты ОЗЦ	-3,732***	1,321	-0,136	-2,826	0,005
Результативность обращений граждан за защитой в КНО	5,551***	1,962	0,148	-2,830	0,005
Доверие КНО	11,672***	1,986	0,305	5,876	0,000
Пол	1,628	2,988	0,026	0,545	0,586
Возраст	-0,546	1,020	-0,028	-0,536	0,592
Образование	-0,820	1,589	-0,025	-0,516	0,606
Место проживания	-1,183	1,910	-0,029	-0,619	0,536
Уровень материального положения	-1,935	2,733	-0,037	-0,708	0,479
Уровень состояния здоровья	-3,696	2,585	-0,080	-1,430	0,154

Примечание: *** коэффициент является статистически значимым при $p=0,01$.

Источник: составлено авторами по результатам социологических опросов.

Результаты моделирования показывают, что такие факторы, как доверие КНО, результативность обращений граждан за защитой в КНО и частота столкновения граждан с необходимостью защиты ОЗЦ от контролируемых государством рисков, оказывают статистически значимое влияние на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ. Наибольшее влияние на зависимую переменную оказывает уровень доверия граждан органам государственного контроля (надзора) (стандартизованный бета-коэффициент составляет 0,305). Таким образом, более высокий уровень доверия граждан КНО соответствует их более высоким оценкам уровня защищенности ОЗЦ.

Статистически значимое влияние на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ оказывает результативность их обращений в КНО для предотвращения причинения вреда ОЗЦ или ликвидации последствий причиненного вреда (стандартизованный бета-коэффициент составляет 0,148). Граждане, добившиеся по итогам обращений в КНО значимых результатов, оценивают уровень защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков выше.

Наконец, выявлена и статистически значимая зависимость между частотой столкновения граждан с рисками причинения вреда ОЗЦ и их оценками относительно уровня защищенности ОЗЦ. Столкновение граждан с большим числом рисков в течение последних двух лет, предшествующих опросу, снижает их оценку уровня защищенности ОЗЦ. Тем самым можно подтвердить по результатам анализа соцопроса 2024 г. и гипотезу исследования (3): о наличии влияния на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ факторов, связанных с их взаимодействием с КНО по поводу защиты ОЗЦ.

Для дальнейшей дискуссии

Результаты проведенного исследования подтверждают влияние деятельности КНО на то, как граждане оценивают уровень своей защищенности (защищенности значимых для них ОЗЦ) от контролируемых государством рисков, а также согласуются с выводами о влиянии доверия государственным органам контроля (надзора) на оценку уровня защищенности значимых для граждан ОЗЦ (Ma, Christensen, 2019; Moreira, Ceccato, 2024; Zhang et al., 2021).

При этом результативность деятельности КНО по работе с обращениями граждан в связи с рисками причинения вреда или (и) причинением вреда ОЗЦ является самостоятельным статистически значимым фактором, влияющим на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ. Значимость фактора частоты столкновения с рисками для оценки уровня защищенности ОЗЦ подтверждает ориентацию граждан на личный опыт при проведении такой оценки.

Примечательно, что включенные в состав модели дополнительные независимые переменные (социально-демографические параметры) не оказывают статистически значимого влияния на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ. Таким образом, результаты регрессионного анализа

свидетельствуют о целесообразности использования показателя оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков для оценки результативности КНД в России.

Анализ результатов проведенного в 2024 г. исследования позволяет сделать и некоторые выводы, в отношении которых было бы полезно дальнейшее обсуждение. Так, проведенный анализ показывает, что использование оценки гражданами защищенности ОЗЦ в качестве показателя результативности ГК(Н) позволяет в перспективе преодолеть некоторые методические сложности в оценке результативности КНД, выявленные в предыдущих исследованиях. В частности, формирование взаимосвязанной системы видов ОЗЦ и рисков причинения им вреда в рамках разработанного методического подхода может решить проблему соотнесения видов ГК(Н) и защищаемых значимых для граждан ОЗЦ (Шепелев, 2019).

Поскольку в исследовании учитывается столкновение граждан как с фактами причинения вреда ОЗЦ, так и с угрозой причинения вреда, такой подход позволяет также преодолеть нормативно-правовую неопределенность понятия «угроза причинения вреда» (Исаев, 2023), интегрируя его в состав общей оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ.

Дополнение статистических и административных данных социологическими источниками информации о частоте столкновения граждан с рисками причинения вреда значимым для них ОЗЦ позволяет оценить реальный масштаб проблем в соответствующих поднадзорных (подконтрольных) сферах и может помочь нивелировать риски занижения отчетных данных о количестве случаев причинения вреда ОЗЦ (Зырянов, Калмыкова, 2019; Добролюбова, Масленникова, 2021).

Подтвержденная по итогам регрессионного анализа статистическая значимость влияния фактора результативности работы КНО с обращениями граждан, связанными с защитой ОЗЦ, на оценку ими уровня защищенности ОЗЦ также может помочь успешно решить выявленную ранее проблему отсутствия данных о влиянии КНД государства на защищенность ОЗЦ (Масленникова, Спиридонов, 2020).

В целом включение оценки гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков в состав показателей (а лучше – в состав ключевых показателей) результативности КНД государства позволит обеспечить сбалансированность ее показателей и системный учет интересов граждан как конечных бенефициаров КНД государства.

Отметим, что результаты исследования имеют и некоторые ограничения. Поскольку задачей социологического опроса было проведение оценки результативности КНД государства в целом, декомпозиция полученных результатов в разрезе каждого из более 200 существующих видов ГК(Н) невозможна; полученные результаты могут быть представлены только в разрезе наиболее массовых видов ГК(Н). Это ограничение, вероятно, может быть преодолено с помощью адаптации методики и анкеты исследования (Южаков и др., 2019) к конкретным видам ГК(Н), исходя из конкретных рисков причинения вреда ОЗЦ, на минимизацию которых направлены соответствующие виды ГК(Н).

При подготовке следующего раунда соопроса граждан, направленного на выявление оценки уровня защищенности ОЗЦ, при допустимой коррекции инструментария опроса, вероятно, целесообразно будет обсудить высказанные рецензентами в ходе подготовки статьи к публикации следующие предположения о возможности: включения в состав рассматриваемых в ходе опроса ОЗЦ тематики традиционных ценностей; рассмотрения в ходе опроса также и вопросов общественного и парламентского контроля (вероятно, это возможно в формате заданного респондентам вопроса о роли такого контроля в обеспечении и повышении защищенности ОЗЦ).

Заключение

Социологические опросы РАНХиГС 2024 г. показали, что, по сравнению с базовым для наблюдения 2018 г., оценка гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков причинения им вреда (ущерба) выросла на 13,8 п.п. и составила в 2024 г. 43,8%.

Это значит, что усилия по совершенствованию ГК(Н), предпринимаемые государством – в том числе в рамках реализации Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. – оказывают положительное влияние и на достижение конечного общественно значимого результата ГК(Н). Наблюдается последовательное улучшение оценки гражданами достаточности (фактически – приемлемости для них) достигаемого уровня защищенности ОЗЦ.

Результаты регрессионного анализа, представленные в настоящей статье, показывают также, что результативность деятельности КНО при рассмотрении обращений граждан за защитой ОЗЦ, доверие к КНО и частота столкновения граждан с рисками причинения вреда ОЗЦ являются статистически значимыми факторами, влияющими на оценку гражданами уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков.

Таким образом, показатель «оценка гражданами уровня защищенности ОЗЦ» позволяет оценить общественно значимые результаты КНД государства с позиции ее конечных бенефициаров – граждан. Этот показатель отвечает требованию Послания Президента России о ключевой роли позиции граждан в оценке результатов деятельности государства, позволяет обеспечить клиентоцентричность (в отношении граждан) при оценке деятельности КНО и преодолеть ограничения, связанные с использованием при оценке результативности КНД статистических и административных данных (Алехнович, Анучин, 2021; Масленникова, Добролюбова, 2021).

Оценивая перспективы значимого повышения уровня защищенности ОЗЦ, следует обратить внимание на положительный опыт решения российским государством похожей задачи в отношении административных госуслуг. В рамках системы мер по повышению качества их предоставления с 2005 по 2018 г. весьма существенно выросла доля их получателей, удовлетворенных этим качеством: с 25% до примерно 90% (Южиков и др., 2016).

Для более динамичного повышения качества КНД, в том числе в отношении ее конечного результата – уровня защищенности ОЗЦ, необходимо ориентировать КНО на значительное увеличение доли граждан, считающих защищенность ОЗЦ достаточной, например, до 65% к 2030 г.

Для ориентации КНО на выполнение такой достаточно амбициозной задачи необходимо включить этот целевой ориентир совершенствования ГК(Н) в действующую Концепцию совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г. и (или) в стратегический документ, который должен быть подготовлен ей на смену для дальнейшего регулирования процесса совершенствования (реформирования) ГК(Н).

При этом представляется целесообразным расширить Базовую модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и включить в ее состав показатель по оценке гражданами достигнутого уровня защищенности ОЗЦ от контролируемых государством рисков.

Аналогичную позицию имеет смысл включить в Требования к подготовке докладов о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации N 2041 от 07.12.2020 (ред. от 13.02.2024).

Для системной правовой поддержки такой ориентации совершенствования ГК(Н) и последовательного улучшения общественно значимого результата ГК(Н), будет полезным также предусмотреть установление оценки его достижения гражданами в качестве ключевого показателя результативности ГК(Н) также и Федеральным законом N 248-ФЗ от 31.07.2020, установив обязательность систематического выявления и учета оценки гражданами достигнутого уровня защищенности ОЗЦ.

Введение такого правового предписания и практики обязательного учета позиции граждан при оценке результативности КНД позволит также стимулировать КНО к дальнейшему повышению их эффективности при рассмотрении обращений граждан и укреплению доверия последних к КНД государства, а как следствие – приведет и к повышению результативности ГК(Н) в части достижения его общественно значимого результата.

Результаты исследования могут быть актуальны и в более широком контексте исследования факторов, влияющих на оценку гражданами уровня защищенности значимых для них ОЗЦ от рисков причинения им вреда (ущерба). В частности, продемонстрировано, что результативность деятельности КНО является самостоятельным фактором, влияющим на восприятие гражданами уровня защищенности ОЗЦ от указанных рисков. В этой связи современные подходы, рассматривающие в контексте оценки ОЗЦ только фактор доверия граждан к государственным институтам (Maman et al., 2024; OECD, 2024), требуют расширения и дополнительного учета фактора результативности деятельности контрольно-надзорных органов по работе с обращениями к ним граждан в связи с рисками причинения и причинения вреда общественно-значимым ценностям.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Flores-Macías G., Sánchez-Talanquer M. Building the Modern State in Developing Countries: Perceptions of Public Safety and (Un)willingness to Pay Taxes in Mexico // *Politics & Society*. 2020. Vol. 48, no. 3. P. 423–451. DOI: 10.1177/0032329220943848
2. Friedman B. What Is Public Safety // *Boston University Law Review*. 2022. Vol. 102. P. 725.
3. Gao J. Measuring public-sector performance and effectiveness. In: *Handbook of Public Policy and Public Administration in China*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing. 2020. P. 59–79.
4. Gębczyńska A., Brajer-Marczak R. Review of Selected Performance Measurement Models Used in Public Administration // *Administrative Sciences*. 2020. Vol. 10, no. 4. P. 99.
5. Han G., Yan S., Fan B. Regional Regulations and Public Safety Perceptions of Quality-of-Life Issues: Empirical Study on Food Safety in China // *Healthcare*. 2020. Vol. 8, no. 3. P. 275. DOI: 10.3390/healthcare8030275
6. Ma L., Christensen T. Government Trust, Social Trust, and Citizens' Risk Concerns: Evidence from Crisis Management in China // *Public Performance & Management Review*. 2019. Vol. 42, no. 2. P. 383–404. DOI: 10.1080/15309576.2018.1464478
7. Maman L., Fahy L.A., Grimmelikhuijsen S., Kappler M. Measuring citizen trust in regulatory agencies: A systematic review and ways forward // *Regulation & Governance*. 2024. Ahead-of-print. DOI: 10.1111/rego.12618
8. Moreira G., Ceccato V. Increase of fear of crime in rural Brazil and police legitimacy // *Journal of Rural Studies*. 2024. Vol. 110. P. 103370. DOI: 10.1016/j.jrurstud.2024.103370
9. OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment. Paris, OECD Publishing. 2024. DOI: 10.1787/9a20554b-en
10. Patalinghug M.E., Sarcena J.D.G., Bustamante R.S., Melecio K.G., Mangubat J.M., Patalinghug H.F. Correlates of Crime Prevention and Perception of Safety Using the KAB Model // *Pertanika Journal of Social Sciences and Humanities*. 2023. Vol. 31, no. 2. DOI: 10.47836/pjssh.31.2.09
11. Ravallion M., Pradhan M. Demand for Public Safety // *The World Bank (Policy Research Working Papers)*. 1999. DOI: 10.1596/1813-9450-2043
12. Wang Z. 'Citizens' Satisfaction with Government Performance in Six Asian-Pacific Giants // *Japanese Journal of Political Science*. 2010. Vol. 11, no. 1. P. 51–75. DOI: 10.1017/S1468109909990132
13. Zhang Y., Wangand Y., Qing W. How Do Individual-Level Characteristics Influence Cross-Domain Risk Perceptions Among Chinese Urban Residents? // *Sage Open*. 2021. Vol. 11, no. 2. DOI: 10.1177/21582440211003570

14. Zhao J., Karimzadeh M., Snyder L.S., Surakitbanharn C., Qian Z.C., Ebert D.S. MetricsVis: A Visual Analytics System for Evaluating Employee Performance in Public Safety Agencies // IEEE Transactions on Visualization and Computer Graphics. 2019. Vol. 26, no. 1. P. 1193–1203. DOI: 10.1109/TVCG.2019.2934603
15. Агамагомедова С.А. Аксиологические аспекты государственного контроля и надзора // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 37–61.
16. Алехнович А.О., Анучин Л.Л. Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 7–29.
17. Артеменко Е.А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 30–55.
18. Бердникова Е.В. Общественный контроль в сфере формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, № 4. С. 469–477.
19. Вякина И.В. Оценка качества деловой среды через восприятие бизнеса в рамках проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности государства // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10, № 1. С. 84–98.
20. Дибирова К.Ю. К проблеме оценки удовлетворенности качеством бюджетных услуг в западной и отечественной социологии // Историческая и социально-образовательная мысль. 2017. Т. 9, № 1–2. С. 116–121.
21. Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М., Ястребова Е.В. Независимая оценка получателями качества социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 27–56.
22. Добролюбова Е.И. Перспективы использования альтернативных государственному контролю экономических механизмов // Экономическая политика. 2017. Т. 12, № 4. С. 60–81.
23. 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. № 7. С. 70–81.
24. Зайцева Н.В., Кирьянов Д.А., Цинкер М.Ю., Костарев В.Г. Методические подходы к исследованию результативности и резервов управления в системе Роспотребнадзора по критериям предотвращенных потерь здоровья населения Российской Федерации // Гигиена и санитария. 2019. Т. 98, № 2. С. 125–134.
25. Зотов В.Б., Проказова Ю.В. Организация экологического контроля на муниципальном уровне // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 17–23.

26. 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.
27. Исаев М.М. Определение угрозы причинения вреда для целей контрольно-надзорной деятельности // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2023. Т. 97, № 4. С. 45–51.
28. Кислицына О.А. Факторы, оказывающие влияние на удовлетворенность россиян системой здравоохранения // Социальные аспекты здоровья населения. 2020. Т. 66, № 2. С. 8.
29. Кулигина В.А., Чижко П.В., Кабанова Н.А. Психологические аспекты мошенничества и методы манипуляции и практические рекомендации по противодействию гражданам // Вестник евразийской науки. 2024. Т. 16, № S2.
30. Летуновский В.В. От сплошного надзора к умному контролю // Государственная служба. 2020. Т. 22, № 3(125). С. 6–18.
31. Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И. Реформирование контрольно-надзорной деятельности: результаты с точки зрения граждан и согласно статистической отчетности // Власть. 2021. № 2. С. 170–179.
32. Масленникова Е.В., Спиридонов А.А. Целеполагание и оценка достижения общественно значимых результатов государственного контроля (надзора) // Право и современные государства. 2020. № 1. С. 35–44.
33. Михайлин А.И. Социально-правовые аспекты ценностного подхода в публичном управлении // Личность. Культура. Общество. 2021. Т. 23, № 1–2 (109–110). С. 157–161.
34. Муравьева Е.В., Дорофеева В.Д. Расчет показателей эффективности деятельности регионального государственного надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций // Вестник НЦБЖД. 2023. Т. 57, № 3. С. 127–134.
35. Поздняков А.Н. Анализ эффективности надзорной деятельности в сфере охраны труда в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2018. № 41. С. 127–144.
36. Решетникова Д.С. Факторы общественной оценки эффективности деятельности гражданских служащих при оказании государственных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 131–164.
37. Саламов Э.К. Оценка эффективности общественного контроля в сфере закупок: проблемы и перспективы // Инновации и инвестиции. 2018. № 9. С. 315–317.
38. Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Региональный государственный контроль (надзор) в контексте правовой политики Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 9–19.

39. Спиридонов А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // *Lex Russica (Русский закон)*. 2022. Т. 75, № 6 (187). С. 48–58.
40. Сушко П.Е. Счастье и социальное благополучие в оценках россиян: проблема разграничения понятий // *Социологическая наука и социальная практика*. 2020. Т. 8, № 1(29). С. 48–62.
41. Титор С.Е. Риск-ориентированная модель государственного контроля (надзора): взгляд дошкольных образовательных организаций (социологический опрос) // *Вестник Московского университета МВД России*. 2022а. № 2. С. 218–225.
42. Титор С.Е. Риск-ориентированный подход при организации государственного контроля (надзора) в сфере труда: итоги нескольких лет // *Вестник Московского университета МВД России*. 2022б. № 3. С. 262–269.
43. Ткачева Т.Ю., Афанасьева Л.В. Современные тенденции финансового обеспечения социальных обязательств на региональном уровне // *Известия Юго-Западного государственного университета*. 2016. Т. 67, № 4. С. 154–162.
44. Трофимова О.М., Шеметова Н.К. Методика оценки влияния контрольно-надзорной деятельности государства на функционирование малого и среднего бизнеса // *Вопросы управления*. 2019. Т. 59, № 4. С. 168–177.
45. Шелищ П.Б. О реформировании контрольно-надзорной деятельности в России // *Контроль качества продукции*. 2020. № 3. С. 8–11.
46. Шепелев Д.В. Проблемы повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в контексте реализации функций государства // *Право и государство: теория и практика*. 2019. Т. 175, № 7. С. 57–60.
47. Шлыкова Е.В. Субъективная оценка безопасности как показатель адаптированности к рискам социальных изменений: методологическое и эмпирическое обоснование исследовательского подхода // *Социологическая наука и социальная практика*. 2020. Т. 8, № 4 (32). С. 105–120.
48. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Мау В.А., Покида А.Н. Оценка россиянами административных услуг государства: результаты социологических опросов 2011–2015 гг. // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2016. № 4. С. 75–98.
49. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Реформа госконтроля и «регуляторная гильотина»: что получилось с позиции бизнеса? // *ЭКО*. 2021. Т. 565, № 7. С. 151–170.
50. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
51. Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка гражданами уровня защищенности охраняемых законом ценностей: динамика 2018–2023 годов // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2023б. № 100. С. 100–122.

REFERENCES

1. Agamagomedova, S.A. (2021) 'Axiological aspects of state control and supervision', *Law. Journal of the Higher School of Economics*, 1, pp. 37–61. (In Russian). DOI: 10.17323/2072-8166.2021.1.37.6
2. Alekhnovich, A.O. and Anuchin, L.L. (2021) 'Evaluation and adjustment of the law enforcement practice of state control and supervision bodies: administrative pressure index', *Public Administration Issues*, 1, pp. 7–29. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431
3. Artemenko, E.A. (2021) '«Regulatory guillotine»: project analysis of New regulatory structures', *Public Administration Issues*, 1, pp. 30–55. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431
4. Berdnikova, E.V. (2020) 'Public Control in the Sphere of Formation and functioning of the Executive Power Bodies in the Russian Federation', *Izvestiia Saratovskogo universiteta. Novaia seriia. Serii: Ekonomika. Upravlenie. Pravo*, 20(4), pp. 469–477. (In Russian).
5. Dibirova, K.Yu. (2017) 'Problem of assessment satisfaction with the quality of public services in Western and domestic sociology', *Istoricheskaia i sotsial'no-obrazovatel'naia mysl'*, 9(1–2), pp. 116–121. (In Russian).
6. Dmitrieva, N.E., Styryn, E.M. and Iastrebova, E.V. (2017) 'Social Services Quality: independent evaluation by recipients', *Public Administration Issues*, 2, pp. 27–56. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431
7. Dobrolyubova, E.I. (2017) 'Economic mechanisms alternative to the state control: perspectives of application', *Ekonomicheskaiia politika*, 12(4), pp. 60–68. (In Russian).
8. Dobrolyubova, E.I., Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N. and Zybunovskaya, N.V. (2020) 'How citizens evaluate safety from state-controlled risks and why', *Soysiologicheskie issledovaniia*, 7, pp. 70–81. (In Russian).
9. Flores-Macias, G. and Sánchez-Talanquer, M. (2020) 'Building the modern state in developing countries: perceptions of public safety and (un)willingness to pay taxes in Mexico', *Politics & Society*, 48(3), pp. 423–451. DOI: 10.1177/0032329220943848
10. Friedman, B. (2022) 'What Is Public Safety?', *Boston University Law Review*, 102, p. 725.
11. Gao, J. (2020) 'Measuring public-sector performance and effectiveness', in: *Handbook of public policy and public administration in China*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, pp. 59–79.
12. Gębczyńska, A. and Brajer-Marczak, R. (2020) 'Review of selected performance measurement models used in public administration', *Administrative Sciences*, 10(4), p. 99.
13. Han, G., Yan, S. and Fan, B. (2020) 'Regional regulations and public safety perceptions of quality-of-life issues: empirical study on food safety in China', *Healthcare*, 8(3), p. 275. DOI: 10.3390/healthcare8030275

14. Isaev, M.M. (2023) 'Determination of the threat of harm for the purposes of control and supervisory activities', *Nauchnyi vestnik Orlovskogo iuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni V.V. Luk'ianova*, 4(97), pp. 45–51. (In Russian).
15. Kislitsyna, O.A. (2020) 'Determinants of healthcare system satisfaction among Russians', *Sotsial'nye aspekty zdorov'ia naseleniia*, 66(2), pp. 8. (In Russian).
16. Kuligina, V.A., Chishko, P.V. and Kabanova, N.A. (2024) 'Psychological aspects of fraud and methods of manipulation and practical recommendations for countering citizens', *Vestnik evraziiskoi nauki*, 16(2). (In Russian).
17. Letunovskii, V.V. (2020) 'From total supervision to smart control', *Gosudarstvennaia sluzhba*, vol. 22, 3(125), pp. 6–18. (In Russian).
18. Ma, L. and Christensen, T. (2019) 'Government trust, social trust, and citizens' risk concerns: evidence from crisis management in China', *Public Performance & Management Review*, 42(2), pp. 383–404. DOI: 10.1080/15309576.2018.1464478
19. Maman, L., Fahy, L.A., Grimmelihijsen, S. and Kappler, M. (2024) 'Measuring citizen trust in regulatory agencies: A systematic review and ways forward', *Regulation & Governance*, Ahead-of-print. DOI:10.1111/rego.12618
20. Maslennikova, E.V. and Spiridonov, A.A. (2020) 'Purpose and evaluation of achievement of publicly significant results of state control (monitoring)', *Pravo i sovremennye gosudarstva*, 1, pp. 35–44. (In Russian).
21. Maslennikova, E.V. and Dobrolyubova, E.I. (2021) 'Reform of control and supervision activities: results from the perspective of citizens and according to statistical reporting', *Vlast*, 2, pp. 170–179. (In Russian).
22. Mikhaylin, A.I. (2021) 'Social and legal aspects of the value-based approach to public administration', *Lichnost'. Kul'tura. Obshchestvo*, vol. 23, 1–2(109–110), pp. 157–161. (In Russian).
23. Moreira, G. and Ceccato, V. (2024) 'Increase of fear of crime in rural Brazil and police legitimacy', *Journal of Rural Studies*, 110, p. 103370. DOI: 10.1016/j.jrurstud.2024.103370
24. Muravyova, E.V. and Dorofeeva, V.D. (2023) 'Calculation of performance indicators of regional state supervision in the field of protection from emergency situations', *Vestnik NTsBZhD*, 3(57), pp. 127–134. (In Russian).
25. OECD (2024) *OECD survey on drivers of trust in public institutions – 2024 Results: Building trust in a complex policy environment*. Paris: OECD Publishing.
26. Patalinghug, M.E., Sarcena, J.D.G., Bustamante, R.S., Melecio, K.G., Mangubat, J.M. and Patalinghug, H.F. (2023) 'Correlates of crime prevention and perception of safety using the KAB model', *Pertanika Journal of Social Sciences and Humanities*. DOI: 10.47836/pjssh.31.2.09
27. Pozdniakov, A.N. (2018) 'Analysis of the effectiveness of supervisory activities in the field of labor protection in the Russian Federation', *Tomsk State University Journal of Economics*, 41, pp. 127–144. (In Russian).

28. Ravallion, M. and Pradhan, M. (1999) *Demand for Public Safety*. The World Bank (Policy Research Working Papers). DOI: 10.1596/1813-9450-2043
29. Reshetnikova, D.S. (2016) 'Factors of public assessment of civil servants' performance in providing civil services', *Public Administration Issues*, 2, pp. 131–164. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431
30. Salamov, E.K. (2018) 'Evaluation of efficiency of public control in the area of procurement: problems and perspectives', *Innovatsii i investitsii*, 9, pp. 315–317. (In Russian).
31. Shelishch, P.B. (2020) 'On reforming control and supervisory activities in Russia', *Kontrol' kachestva produktsii*, 3, pp. 8–11. (In Russian).
32. Shepelev, D.V. (2019) 'Problems to improve the effectiveness of monitoring and surveillance activities in the Russian Federation in the context of the implementation of the functions of the state', *Pravo i gosudarstvo: teoriia i praktika*, 7(175), pp. 57–60. (In Russian).
33. Shlykova, E.V. (2020) 'Subjective safety assessment as an indicator of adaptation to the risks of social change: Methodological and empirical justification of the research approach', *Sotsiologicheskaja nauka i sotsialnaja praktika*, 8(4), pp. 105–120. (In Russian).
34. Sokolov, A.Yu. and Lakaev, O.A. (2020) 'Regional state control (supervision) in the context of the legal policy of the Russian Federation', *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 4, pp. 9–19. (In Russian).
35. Spiridonov, A.A. (2022) 'Systemic unity of state control (supervision) and public control as a constitutional law principle', *Lex Russica*, 75(6), pp. 48–58. (In Russian).
36. Sushko, P.E. (2020) 'Happiness and Social well-being in the estimates of Russians – the problem of differentiation of concepts', *Sotsiologicheskaja nauka i sotsialnaja praktika*, 8(1), pp. 48–62. (In Russian).
37. Titor, S.E. (2022a) 'Risk-oriented model of state control (supervision): the view of preschool educational organizations (sociological survey)', *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 2, pp. 218–225. (In Russian).
38. Titor, S.E. (2022b) 'Risk-oriented approach in the organization of state control (supervision) in the field of labor: the results of several years', *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, 3, pp. 262–269. (In Russian).
39. Tkacheva, T.Yu. and Afanasyeva, L.V. (2016) 'Current financial provision trends of social liability at regional level', *Izvestiia Iugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta*, 4(67), pp. 154–162. (In Russian).
40. Trofimova, O.M. and Shemetova, N.K. (2019) 'Methodology for assessing the impact of state control and supervision activities on the performance of small and medium-sized businesses', *Voprosy upravleniia*, 4(59), pp. 168–177. (In Russian).

41. Vyakina, I.V. (2019) 'Evaluation of the business environment quality through the perception of business as part of the ongoing reform of the state supervisory oversight reform', *MIR (Modernizatsiia. Innovatsii. Razvitie)*, 10(1), pp. 84–98. (In Russian).
42. Wang, Z. (2010) 'Citizens' satisfaction with government performance in six Asian-Pacific Giants', *Japanese Journal of Political Science*, 11(1), pp. 51–75. DOI: 10.1017/S1468109909990132
43. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zybunovskaya, N.V. (2021) 'The law enforcement reform and regulatory guillotine: what's the outcome from the business perspective' *ECO*, 7, pp. 151–170. (In Russian).
44. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Mau, V.A. and Pokida, A.N. (2016) 'Evaluation of public service delivery by Russians: Results of 2011–2015 sociological surveys', *Public Administration Issues*, 4, pp. 75–98. (In Russian).
45. Yuzhakov, V.N., Dobrolyubova, E.I., Pokida, A.N. and Zybunovskaya, N.V. (2019) *The effectiveness of state control and supervisory activities from the point of view of citizens*. Moscow: Delo, RANEPА. (In Russian).
46. Yuzhakov, V.N., Pokida, A.N. and Zybunovskaya, N.V. (2023) 'Citizens' assessment of protection level of legally protected values: Dynamics of 2018–2023', *Public Administration. E-journal (Russia)*, 100, pp. 100–122. (In Russian).
47. Zaitseva, N.V., Kiryanov, D.A., Tsinker, M.Yu. and Kostarev, V.G. (2019) 'Methodical approach to the investigation of reserves in the performance and management in the system of federal service for surveillance over consumer rights protection and human well-being (rospotrebnadzor) as according to prevented health losses in the population of the Russian Federation', *Gigiena i sanitaria*, 98(2), pp. 125–134. (In Russian).
48. Zhang, Y., Wangand, Y. and Qing, W. (2021) 'How do individual-level characteristics influence cross-domain risk perceptions among Chinese urban residents?', *Sage Open*, 11(2). DOI: 10.1177/21582440211003570
49. Zhao, J., Karimzadeh, M., Snyder, L.S., Surakitbanharn, C., Qian, Z.C. and Ebert, D.S. (2019) 'MetricsVis: A visual analytics system for evaluating employee performance in public safety agencies', *IEEE Transactions on Visualization and Computer Graphics*, 26(1), pp. 1193–1203. DOI: 10.1109/TVCG.2019.2934603
50. Zotov, V.B. and Prokazova, Yu.V. (2019) 'The Organization of Environmental Control at the Municipal Level', *Munitsipal'naya akademiya*, 2, pp. 17–23. (In Russian).
51. Zyryanov, S.M. and Kalmykova, A.V. (2019) 'Approaches to assessing the effectiveness of state control bodies (surveillance) to prevent violations of mandatory requirements', *Public Administration Issues*, 3, pp. 31–66. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431

Статья поступила в редакцию 03.09.2024;
одобрена после рецензирования 02.11.2024;
принята к публикации 15.11.2024.