

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
(РАНХиГС)

ПРЕПРИНТ  
(НАУЧНЫЙ ДОКЛАД)

по теме:

**ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ С ПОЗИЦИИ ГРАЖДАН:  
КРАТКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА**

Южаков В.Н., директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ, д.ф.н.,  
проф., 0000-0002-5687-1863, [yuzhakov-vn@ranepa.ru](mailto:yuzhakov-vn@ranepa.ru)

Покида А.Н., директор Центра социально-политического мониторинга ИОН, к.с.н., 0000-  
0002-5439-3503, [pokida@ranepa.ru](mailto:pokida@ranepa.ru)

Добролюбова Е.И., в.н.с. Центра технологий государственного управления ИПЭИ, к.э.н.,  
0000-0002-9405-4936, [doblolyubova-ei@ranepa.ru](mailto:doblolyubova-ei@ranepa.ru)

Зыбуновская Н.В., н.с. Центра социально-политического мониторинга ИОН, 0000-0003-  
0326-8590, [nzyb@ranepa.ru](mailto:nzyb@ranepa.ru)

### Аннотация

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности, направленное на минимизацию рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям - один из ключевых приоритетов современной повестки развития государственного управления. Для оценки результатов предпринимаемых усилий **актуальны** мониторинговые исследования, позволяющие выявить восприятие гражданами результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов. **Цель** исследования – анализ динамики оценки гражданами результативности и эффективности государственного контроля в 2018-2021 гг. **Предмет** исследования является деятельность контрольно-надзорных органов по минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. Основной **метод** исследования – проведение репрезентативного социологического опроса граждан и сопоставление полученных результатов с итогами предыдущих опросов, проведенных в 2018, 2019 и 2020 гг. По **результатам** исследования представлен анализ динамики оценок результативности и эффективности государственного контроля с позиции граждан. Исследование позволяет сделать следующие **выводы**. В целом отмечаются положительные тенденции роста оценки гражданами уровня защищенности значимых для респондентов ценностей от большинства контролируемых рисков, однако пока этот уровень нельзя признать удовлетворительным. Динамика оценок уровня защищенности различается в зависимости от видов риска. Наибольший прогресс отмечается в восприятии гражданами защищенности от рисков в сфере экологической безопасности и оказания медицинских услуг. В сфере защиты персональных данных, напротив, отмечаются негативные тенденции. Оценки результативности органов государственного контроля по рассмотрению обращений граждан не изменились. **Научная новизна** исследования заключается в сборе и обобщении эмпирических данных об оценке гражданами результативности и эффективности государственного контроля и в проведении анализа изменений в оценках граждан. **Рекомендации** по итогам исследования связаны с необходимостью дальнейшего совершенствования процедур рассмотрения обращений граждан в контрольно-надзорные органы и реализацией дополнительных мер по защите персональных данных и неприкосновенности личной жизни граждан.

### Ключевые слова:

Государственное управление, контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорные органы, охраняемые законом ценности, результативность, социологический опрос граждан, уровень защищенности.

### Коды JEL Classification

H11; H41; H83

PREPRINT  
(SCIENTIFIC REPORT)

**EVALUATING STATE REGULATORY ENFORCEMENT ACTIVITY FROM CITIZEN  
PERSPECTIVE: BRIEF SOCIOLOGICAL SURVEY RESULTS**

Yuzhakov Vladimir N., director, Center of Public Administration Technologies, Dr. Sci.  
(Philosophy), professor, ORCID 0000-0002-5687-1863, [yuzhakov-vn@ranepa.ru](mailto:yuzhakov-vn@ranepa.ru)  
Pokida Andrei N., director, Center for Social and Political Monitoring, Cand. Sci. (Soc.), ORCID  
0000-0002-5439-3503, [pokida@ranepa.ru](mailto:pokida@ranepa.ru)  
Dobrolyubova Elena I., lead researcher, Center of Public Administration Technologies, Cand.  
Sci. (Econ.), ORCID 0000-0002-9405-4936, [doblolyubova-ei@ranepa.ru](mailto:doblolyubova-ei@ranepa.ru)  
Zybunovskaya Natalia V., researcher, Center for Social and Political Monitoring, ORCID 0000-  
0003-0326-8590, [nzyb@ranepa.ru](mailto:nzyb@ranepa.ru)

## Abstract

Enhancing state regulatory enforcement activity aimed at minimizing risks to the public values (such as health, property, personal data, environment, and cultural heritage) is one of the key priorities of the current governance agenda in Russia. Therefore, monitoring studies intended to identify public perception of the efficiency and effectiveness of regulatory enforcement activities are highly **relevant**. **The objective** of this paper is to evaluate the dynamics of the public perceptions of the regulatory authorities' performance in 2018 – 2011. The subject of the study is regulatory enforcement activities aimed at reducing risks to the public values. **The method** of the study is a representative sociological survey of the public conducted in 2021. The findings of the survey are then compared to those obtained from previous rounds of the research carried out in 2018, 2019, and 2020. **The results** presented in the paper contain an analysis of the dynamics in public perception of the effectiveness and efficiency of the state regulatory authorities. **The paper concludes** that while there are some positive trends in the public perception of the safety of public values from most of the controlled risks, the overall perception of safety levels is unsatisfactory. Most respondents find that the safety of public values is insufficient. Notably, the trends in public perception vary depending on the risk type. The greatest progress is noted in ensuring safety from environmental risks and the risks associated with healthcare services. On the contrary, the public perception of personal data protection is trending downwards. Public perceptions of the regulatory authorities' performance in processing public complaints have not changed significantly. **The novelty** of the study is related to the collection and generalization of empirical data on the public assessment of effectiveness and efficiency of the state regulatory authorities based on the annual sociological surveys conducted since 2018. The paper highlights the need for further improvements in state regulatory enforcement activities. In particular, the study **recommends** streamlining the procedures for handling citizen complaints to state regulatory enforcement bodies and taking additional measures to ensure the protection of personal data and privacy.

## Key words:

Effectiveness, governance, public values protected by law, regulatory enforcement bodies, public sociological survey, safety perceptions, state regulatory enforcement activity.

## JEL Classification Codes:

H11; H41; H83

# Оглавление

Введение .....	3
1 Как граждане оценивают уровень защищенности от рисков .....	7
1.1 Оценка динамики уровня защищенности значимых для граждан ценностей .....	7
1.2 Факторы, оказывающие влияние на оценки гражданами защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков причинения вреда (угроз).....	14
2 Оценка уровня рисков: частота столкновения граждан с необходимостью защиты от различных рисков (угроз) .....	19
3 Оценка гражданами практики взаимодействия с органами государственного контроля .	24
4 Основные меры по повышению защищенности граждан от основных рисков (угроз): позиция граждан .....	29
Заключение.....	30
Благодарность .....	33
Список литературы.....	33

## Введение

В соответствии с новым законодательством о государственном контроле (надзоре)<sup>1</sup>, общественно значимым результатом контрольно-надзорной деятельности государства (далее – КНД) является минимизация рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям жизни и здоровью, имуществу граждан и организаций, законным правам и интересам граждан, в том числе, праву на неприкосновенность личной жизни и защиту персональных данных, окружающей среде и культурно-историческим ценностям. Таким образом, конечными бенефициарами КНД и ее совершенствования выступают граждане, а оценка ими уровня защищенности значимых для них ценностей от контролируемых государством рисков – важный показатель успешности тех или иных преобразований в сфере КНД.

До настоящего времени достижение цели совершенствования КНД по минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям оценивается преимущественно на статистических данных, характеризующих частоту и масштабы причинения ущерба в тех или иных сферах (в т.ч. смертности, травматизма, заболеваемости, материального ущерба). Во многих случаях такие статистические данные формируются самими контрольно-надзорными органами в ходе осуществления КНД, что (с учетом объективно ограниченного охвата подконтрольных субъектов проверками) не позволяет получить объективную картину ситуации в целом. Проведенное в рамках наших предыдущих исследований сопоставление данных контрольно-надзорных органов и данных из других источников (в т.ч. данных судебной статистики, социологических данных) выявило значительные расхождения в оценке частоты и масштабов причинения вреда охраняемым ценностям и подтвердило значимость альтернативных источников информации для оценки КНД и процессов ее совершенствования [1-2].

Зарубежные подходы к оценке эффективности и результативности КНД разрабатывались в рамках исследований международных организаций и институтов развития, в т.ч. Всемирного банка, ОЭСР, Международной финансовой корпорации. Значительный вклад в выработку системы оценки результативности контрольно-надзорной деятельности внесли работы Дж. Монк [3], Ф. Бланка [4] и Г. Бойна [5]. Среди исследований восприятия гражданами различных рисков следует особенно отметить работы А. Бохольма [6], Дж. Эйзера [7], Б. Менга [8] и других зарубежных ученых [9-11].

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Исследования КНД в России, в том числе, основанные на анализе статистических данных, в последние годы проводились коллективом ученых НИУ ВШЭ совместно с РСПП, а также исследователями Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге [12]. Правовые аспекты государственного контроля (надзора) и оценки его результатов находят свое отражение в работах А.Ф. Ноздрачева и др. [13], Д.В. Шепелева [14], С.М. Зубарева [15].

В то же время, как в зарубежной, так и в отечественной литературе вопросам участия граждан в оценке результативности государственного контроля (надзора) уделяется незаслуженно мало внимания. Данная тенденция тревожна: выделение бизнеса как единственного (основного) бенефициара реформ КНД может привести к несбалансированности реализуемых мероприятий и снижению уровня защиты охраняемых законом ценностей. Таким образом, настоящее исследование, посвященное оценке результативности и эффективности государственного контроля с позиции граждан, дополняет повестку оценки результативности и эффективности КНД и ее реформирования и характеризуется как теоретической, так и практической актуальностью.

В 2018 году РАНХиГС был разработан и апробирован социологический инструментарий оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан [16]. Социологические исследования по оценке гражданами результативности и эффективности КНД проводились по данной методике в 2019 и 2020 годах [17-18]. Настоящее исследование позволяет оценить динамику оценки гражданами результативности и эффективности государственного контроля (надзора) с точки зрения обеспечения достаточного уровня защищенности охраняемых законом ценностей (жизни, здоровья, имущества и т.д.) от контролируемых государством рисков и угроз, а также оценить влияние различных факторов на данную оценку (в т.ч. личного опыта столкновения с необходимостью защиты от рисков (угроз) и взаимодействия с органами государственного контроля (надзора), уровня доверия граждан органам государственного контроля и других).

Цель исследования – анализ динамики оценки гражданами результативности и эффективности государственного контроля в 2018-2021 гг.

Предмет исследования – деятельность контрольно-надзорных органов (далее – КНО) по минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. В рамках исследования рассматриваются 10 укрупненных рисков, в той или иной степени контролируемых государством: риски в сфере общественной безопасности, продовольственной безопасности, безопасности при потреблении непродовольственной продукции, риски пожаров и аварий в зданиях и сооружениях, экологические риски, риски

в сфере медицины и лекарственного обеспечения, риски безопасности на рабочем месте, транспортной безопасности, риски в финансовой сфере и риски, связанные с неправомерным использованием персональных данных и нарушением неприкосновенности личной жизни.

В качестве ключевого показателя оценки результативности КНД с позиции граждан мы используем «уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от рисков причинения вреда» (далее также уровень защищенности). Этот показатель отражает долю респондентов, оценивших уровень защищенности от рисков как очень высокую или скорее высокую. Показатель рассчитывается как по отдельным рискам, так и в среднем по всем рискам, включенным в исследование.

Особенностью методического подхода является тот факт, что оценка уровня защищенности проводится независимо от факта столкновения граждан с рисками причинения вреда и от факта обращения в органы государственного контроля за защитой от такого риска.

Основной метод исследования – репрезентативный социологический опрос граждан, проводимый ежегодно с 2018 г. по однотипной методике, что позволяет сопоставить получаемые результаты.

В 2021 году опросу подлежали граждане в возрасте 18 лет и старше, представляющие различные социально-демографические группы (гендерные, возрастные, образовательные, группы по основному занятию и др.). Опрашивались не только те респонденты, которые имеют опыт обращения в контрольно-надзорные органы для обеспечения своей защиты от различных рисков (угроз) в последние два года, но и те, кто сталкивался с необходимостью такой защиты сам (или его близкие люди), но по разным причинам в КНО не обращался, а также те граждане, у которых личный опыт столкновений с различными рисками причинения вреда (угрозами) за исследуемый период отсутствует.

Опрос был проведен с 25 февраля по 6 марта. Опрошено 2000 человек в 35 субъектах Российской Федерации: Республики Башкортостан, Крым, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Саха (Якутия), Карачаево-Черкесская и Удмуртская Республики, Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Пермский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский края, Ханты-Мансийский АО Югра, Архангельская, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Воронежская, Иркутская, Калининградская, Ленинградская, Московская, Нижегородская, Новосибирская, Орловская, Ростовская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Челябинская, Ярославская области, г. Москва., Санкт-Петербург. Статистическая погрешность данных составила 2,2%.



Исследование проведено по выборке, репрезентирующей российское население по следующим признакам: территориальное размещение населения, соотношение жителей разных типов поселений, социально-демографические группы. В рамках опроса применялся метод индивидуального формализованного интервью «лицом к лицу» по месту жительства респондентов при соблюдении принципа анонимности: респондентов перед опросом предупреждали о конфиденциальности их ответов, которые используются в обобщенном виде исключительно в научных целях.

Итоговое распределение опрошенных в 2021 г. по основным социально-демографическим, территориальным и профессиональным признакам демонстрирует отсутствие отклонений от соответствующих данных исследований, проведенных в предыдущие годы. Следовательно, вполне обоснованно возможно проводить сопоставления результатов исследования, в том числе по уровню защищенности граждан от контролируемых государством рисков (угроз), с данными, полученными в 2018-2020 гг.

Отдельные результаты исследования опубликованы в [19].

В первом разделе доклада представлен анализ оценки респондентами уровня защищенности значимых для граждан ценностей от контролируемых государством рисков и проанализированы факторы, влияющие на такие оценки. Во втором разделе приведен анализ частоты столкновений граждан с рисками причинения вреда. В третьем разделе представлен анализ данных, характеризующий практику обращения граждан в КНО. В четвертом разделе приведены данные о наиболее значимых мерах по повышению уровня защищенности граждан от контролируемых рисков, полученные в результате опроса. В заключении приведены рекомендации по повышению результативности и эффективности КНД по итогам опроса граждан.

Новизна исследования заключается в сборе и обобщении эмпирических данных об оценке гражданами результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, полученных в ходе ежегодно повторяющихся в течение уже трех лет социологических опросов, и в проведении анализа изменений в оценках граждан с учетом реализации мер по совершенствованию реформы КНД.

Результаты исследования могут быть использованы в интересах Контрольного управления Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минфина России, иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Счетной Палаты Российской Федерации для совершенствования системы КНД, ее мониторинга и оценки.

# 1 Как граждане оценивают уровень защищенности от рисков

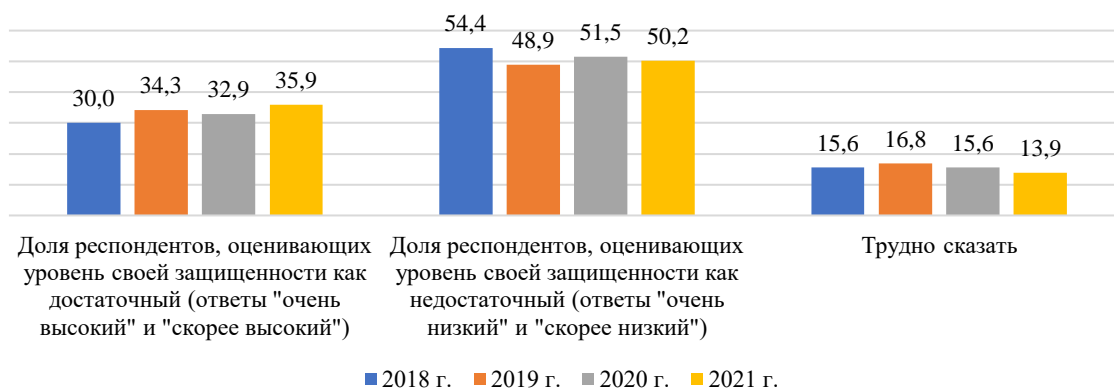
## 1.1 Оценка динамики уровня защищенности значимых для граждан ценностей

Защищенность граждан от различных рисков (угроз) в тех сферах, которые подпадают под контроль и надзор государства, – важный показатель деятельности контрольных (надзорных) органов. Особенно актуализируется обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, их безопасность в новых экстремальных условиях эпидемиологического кризиса, оказавшего влияние на все сферы жизнедеятельности общества.

Результаты социологических исследований, проведенных в 2018-2021 гг., выполненных по сопоставимой методике, позволяют проанализировать динамику уровня защищенности населения от контролируемых государством рисков (угроз). Данный показатель подразумевает защищенность важных для граждан ценностей, таких как жизнь, здоровье, имущество, персональные данные, иные интересы.

Защищенность граждан от различных рисков (угроз) оценивалась на основе шкалы положительных и отрицательных ответов. Согласно методике исследования, положительные ответы, а именно «очень высокая» и «скорее высокая», в сумме характеризовали достаточный уровень защищенности. Соответственно, сумма отрицательных ответов («очень низкая» и «скорее низкая») являлась показателем недостаточного уровня защищенности.

Полученные данные показывают, что в 2021 г. в среднем 35,9% опрошенных оценили уровень своей защищенности от различных рисков (угроз) как достаточный (*рисунок 1*). Если сопоставить эти данные с результатами опросов предыдущих лет, то можно отметить, что за период с 2018 по 2021 гг. о достаточном уровне защищенности респонденты стали говорить несколько чаще. Положительный сдвиг в оценках измеряется в 5,9 п.п., хотя, очевидно, что о существенном росте уровня защищенности охраняемых законом ценностей от исследуемых рисков говорить не приходится. На данный момент все же большая часть опрошенных не чувствует себя в безопасности от потенциальных угроз, тем самым считая, что вероятность их возникновения весьма велика, а последствия не предсказуемы.



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Рисунок 1. Средние оценки уровня защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз), по результатам опросов 2018-2021 гг. (в %)

Анализ полученной информации показывает, что наибольший рост уровня защищенности отмечается среди неработающего населения. Если в сопоставлении с результатом исследования прошлого года средняя оценка защищенности работающего населения мало изменилась (2020 г. – 34,4%, 2021 г. – 35,8%), то по категории неработающего населения можно говорить о ее увеличении с 29,6% до 36,0%. За прошедших год выше стали оценивать свою защищенность от основных рисков (угроз) пенсионеры и студенты (учащиеся). В данных группах уровень защищенности увеличился примерно на 8 п.п., возможно, за счет введенных в связи с пандемией ограничений на передвижение таких категорий граждан, что снизило в какой-то степени их социальную активность, тем самым создав иллюзию безопасности в отношении основных рисков (угроз).

Анализ оценок граждан относительно их текущей защищенности в зависимости от отдельных видов рисков показывает позитивные изменения, но лишь по некоторым исследуемым рискам (рисунок 2). В большинстве случаев отмечаемые изменения находятся в рамках статистической погрешности или очень незначительные.



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Рисунок 2. Уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз), по результатам опросов 2018-2021 гг. (в %)

Примечание – \*по Риску №7 данные приведены от числа работающих граждан.

Так, по сравнению с результатом исследования предыдущего (2020) года на 4,8 п.п. увеличился уровень защищенности граждан от некачественных непродовольственных (непищевых) товаров и услуг. Заметнее, а именно на 6 п.п. увеличился уровень защищенности от ухудшения состояния (в том числе, загрязнения) окружающей среды, который ранее показывал один из наиболее низких результатов. То же самое можно сказать еще об одном виде риска со стабильно наихудшим результатом – некачественное предоставление медицинских услуг, некачественных (в т.ч. испорченных) лекарств. Интересно, что здесь наблюдаются наиболее ощутимые изменения за истекший год и можно смело говорить о росте уровня защищенности на 8,5 п.п.

Следовательно, можно отметить, что два из наиболее «проблемных рисков» к 2021 г. «подтянули» свои результаты к среднему значению уровня защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз), показав наиболее активные темпы роста.

Отмеченные позитивные изменения в оценках текущего состояния защищенности граждан от негативных экологических и медицинских факторов, возможно, связаны с экономическими и социальными последствиями пандемии. Прошедший (2020) год в этом отношении был весьма показателен, поскольку привнес в жизнь граждан значительные перемены, связанные с самоизоляцией, закрытием многих промышленных предприятий, ограничением пассажирских авиаперевозок, запретом на охоту и др., что в определенной степени привело к улучшению экологической ситуации. Например, по сообщениям Росприроднадзора, в 8 из 12 неблагополучных в экологическом плане промышленных городов, входящих в программу «Чистый воздух», за период пандемических ограничений улучшилось качество воздуха [20]. Другими словами, хотя и кратковременно, но массовый карантин благоприятно подействовал на природу. К такому выводу, в частности, приходят эксперты НИУ ВШЭ, подтверждая оценки мирового сообщества [21]. Информация об улучшениях экологии в связи с пандемией широко освещалась в СМИ, что в какой-то степени могло стимулировать граждан к более положительным ответам относительно текущей защищенности от экологических рисков.

Кроме того, определенные достижения страны в разработке и создании вакцин от новой коронавирусной инфекции, сопровождающиеся мощной информационной поддержкой и существенно более благополучная на данный момент ситуация в развитии эпидемии, особенно в сравнении с другими странами, дают респондентам основания для оценки защищенности в области медицинских услуг в целом в более положительном ключе.

О позитивных тенденциях в оценках уровня текущей защищенности нельзя сказать в отношении других рисков, также показывающих ранее сравнительно низкие результаты. По данным исследования 2021 г., они по-прежнему находятся в ряду «отстающих», демонстрируя самые низкие показатели по уровню защищенности. Так, по риску жизни, здоровью, имуществу от неисправности ТС и ДТП уровень защищенности составил 31,7%. По риску неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных – 27,9%. Это также единственный риск, по которому уровень защищенности не показал тенденции к росту, а скорее продемонстрировал снижение. Следовательно, в восприятии

населения ситуация в области дорожно-транспортных происшествий и распространения персональной информации остается наиболее неблагоприятной.

По данным опроса НИУ ВШЭ об использовании персональных данных, проведенного в ноябре 2020 г., вопросы безопасности персональных данных в цифровой среде являются весьма актуальными для граждан: 84% опрошенных указали на рост рисков кражи персональных данных в интернете, более половины (52%) считают, что не смогут самостоятельно защитить себя от кражи персональной информации, 54% беспокоятся, что информация об их действиях в интернете будет записана и проанализирована [22]. «Проблема приватности в интернет-среде в год коронавируса стала гораздо более явной для людей, чем это было до введения системы цифровых пропусков, социального мониторинга и других элементов контроля» [22].

Результаты исследования показывают, что граждане оценивают свою защищенность от различных рисков (угроз) преимущественно на основе своего личного опыта, а также опыта родственников и знакомых (*рисунок 3*). В целом 77,9% опрошенных указали на это обстоятельство. Вместе с тем по мнению респондентов, значительно влияют на формирование оценок граждан ресурсы сети Интернет (44,3%), а именно, различные социальные сети, форумы, интернет-издания, где люди делятся информацией, в том числе о возникающих проблемах в различных областях жизнедеятельности, связанных с угрозой общественно значимым ценностям, а также способах их решения и полученных результатах. Популярность и влияние на восприятие гражданами своей защищенности от различных рисков (угроз) такого канала информации и массовой коммуникации, как Интернет, вполне согласуется с ростом его значимости в любых областях жизни человека. Этот ресурс стремительно и динамично развивается, имеет огромную аудиторию и позволяет онлайн получить любую актуальную для человека информацию.

Еще четверть опрошенных (27,0%) в своих оценках защищенности от различных рисков (угроз) основывается на информации, получаемой по телевидению и радио. Менее значимы официальные источники данных (публикации органов власти) и печатные средства массовой информации (газеты и журналы). Об использовании информации, получаемой посредством таких средств информирования граждан, сообщил только каждый десятый опрошенный (11,3% и 10% соответственно).

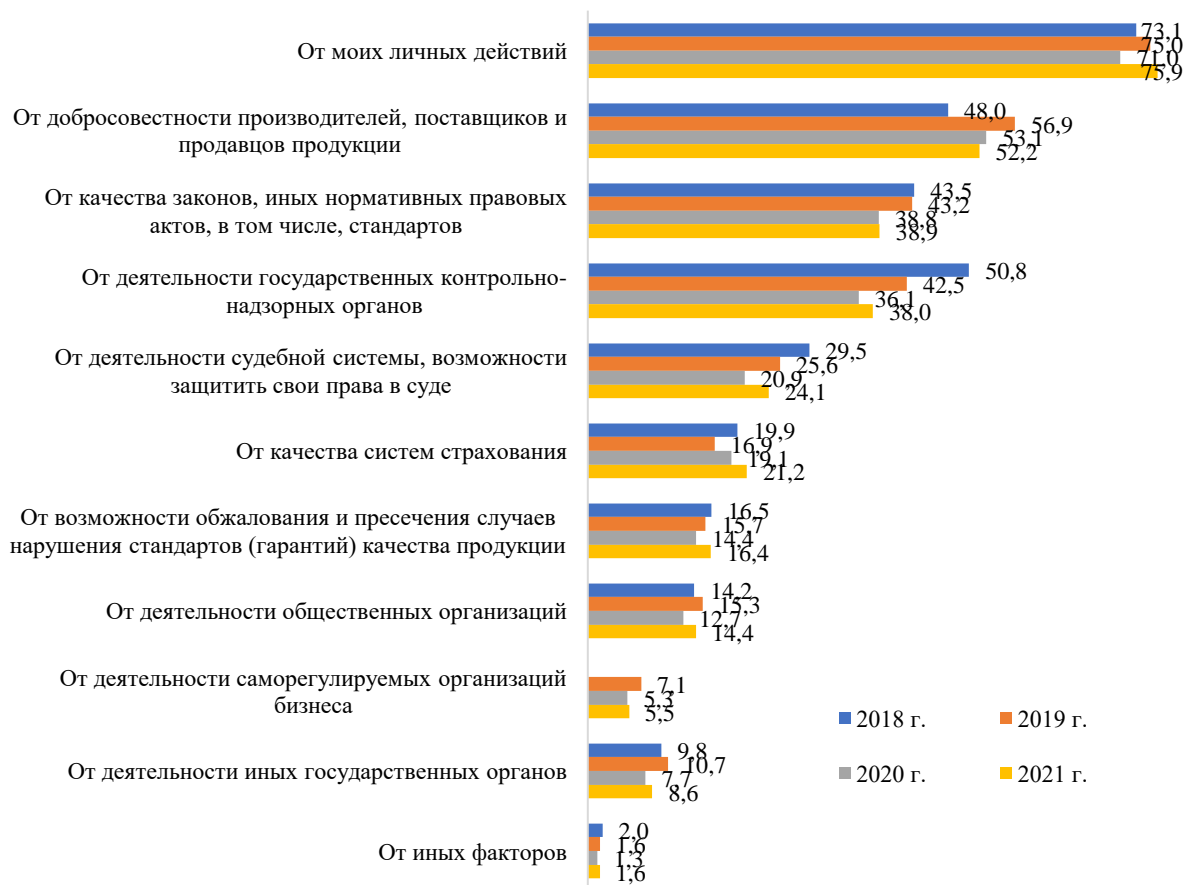


Источник: составлено авторами на основе социологического опроса, проведенного в 2021 году.

Рисунок 3. Основные источники информации для оценок гражданами своей защищенности (безопасности) от основных рисков (угроз), по результатам опроса 2021 г. (в %)

Если личный опыт, опыт родственников и знакомых – основополагающий источник информации при оценке защищенности для любых категорий граждан, то в отношении других ресурсов отмечаются различия в их востребованности. Например, второй по популярности источник информации для оценки защищенности – сеть Интернет, является основой для формирования мнения по данному вопросу для граждан более молодого возраста. Прямо противоположная ситуация складывается с использованием телевидения и радио, популярность которых, напротив, увеличивается с повышением возраста респондентов.

Защищенность общественно значимых охраняемых законом ценностей от различных рисков (угроз), по мнению опрошенных граждан, в основном зависит от их личных действий (рисунок 4). Доля таких ответов составила 75,9%. Подразумевается, что люди сами могут защитить себя от того или иного риска (угрозы) с помощью своих собственных возможностей по самообороне или самозащите. Например, своевременно проявить бдительность при покупке товаров, приобретении каких-либо услуг, чтобы максимально исключить возможные проблемы с их качеством, или применить навыки самообороны в случае угрозы физическому здоровью и др.



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Рисунок 4. Основные средства обеспечения защищенности значимых для граждан ценностей от исследуемых рисков (угроз), по данным опросов 2018–2021 гг. (данные проранжированы по результатам 2021 г., в %)

Существенная доля ответов связана с добросовестностью производителей, поставщиков и продавцов продукции – 52,2%. В этом отношении важна также здоровая конкуренция в бизнес-среде, которая стимулирует предпринимателей повышать качество товаров и услуг.

На деятельность со стороны государства, а именно качество законодательства (законов, иных нормативных правовых актов, стандартов) и деятельность государственных контрольно-надзорных органов надеются 38,9% и 38,0% опрошенных соответственно. При этом значимость деятельности государства в сфере защиты граждан от различных рисков (угроз) увеличивается в случае, если гражданин имеет потребность в защите, то есть столкнулся с какой-либо проблемой.

В целом следует отметить, что распределение наиболее важных для россиян инструментов и институтов, от которых зависит их защищенность, аналогично результатам прошлого (2020) года. Каких-либо значимых изменений не отмечается.



## 1.2 Факторы, оказывающие влияние на оценки гражданами защищенности значимых для них охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков причинения вреда (угроз)

На формирование представлений граждан относительно их личной (близких людей) защищенности от различных рисков (угроз) оказывает влияние целый комплекс различных обстоятельств. Это социально-демографические факторы, их личный опыт столкновений с различными неблагоприятными ситуациями, способными привести к ущербу жизни, здоровью, имуществу, иным ценностям, опыт обращений в контрольно-надзорные органы за помощью, доверие государственным институтам и др. Нельзя исключать также влияние ситуативных факторов, которые могут вызвать спонтанную реакцию респондента.

Анализ оценок защищенности респондентов в зависимости от наличия фактов столкновений с различными рисками показывает, что личный опыт граждан очень важен при формировании мнения о своей безопасности. Если человек был свидетелем какой-то негативной ситуации или лично столкнулся с необходимостью защиты от какого-либо риска, то он обоснованно оценивает свою защищенность в более критическом отношении. Мониторинговые данные ежегодно фиксируют эту зависимость (таблица 1).

Таблица 1

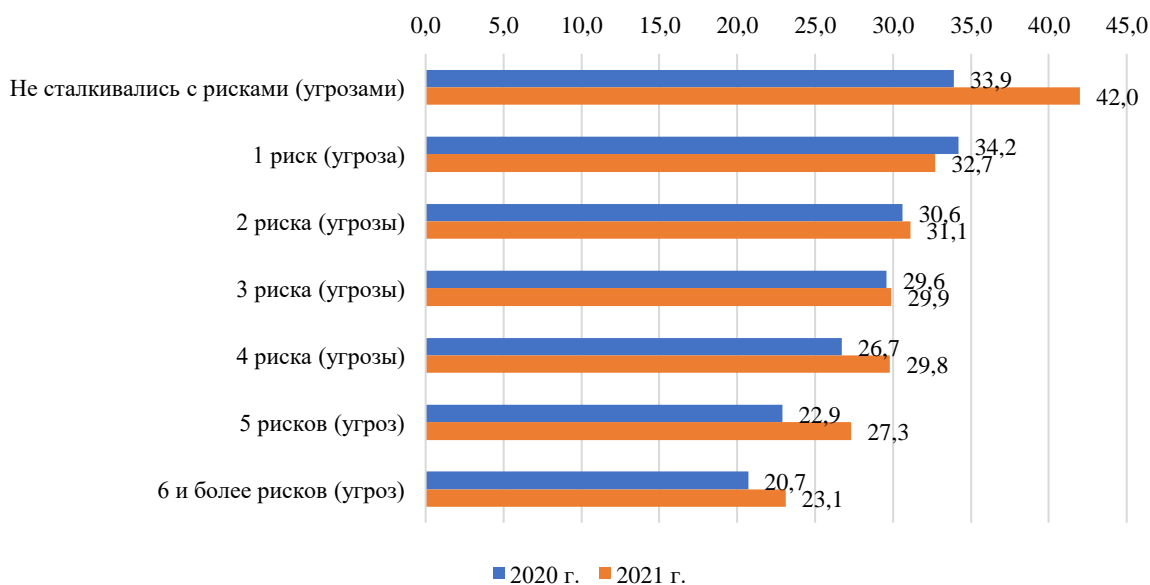
Уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз) в разных группах респондентов (в %)

	Доля респондентов, оценивающих свою защищенность от рисков (угроз) как достаточную			
	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Уровень защищенности от основных рисков (угроз) в среднем по ОБЩЕЙ выборке	30,0	34,3	32,9	35,9
Уровень защищенности от основных рисков (угроз) среди тех, кто НЕ СТАЛКИВАЛСЯ с необходимостью защиты от данных рисков	32,7	35,2	33,9	42,0
Уровень защищенности от основных рисков (угроз) среди тех, кто СТАЛКИВАЛСЯ с необходимостью защиты от данных рисков	18,4	27,4	24,0	31,3
Уровень защищенности от основных рисков (угроз) среди тех, кто ПОЛУЧИЛ ВРЕД (УЩЕРБ)	17,9	25,9	23,4	29,9

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

По данным 2021 г. в среднем по всем опрошенным уровень защищенности от исследуемых рисков (угроз) составил 35,9%. Среди тех респондентов, кто не сталкивался с необходимостью защиты за последние 2 года, рассматриваемый показатель достигает 42,0%. В случае, если граждане с какими-либо угрозами за этот период сталкивались, оценка снижается до 31,3%. Факт причинения вреда (ущерба) в результате столкновения граждан с рисками переводит их в категорию пострадавших, где уровень защищенности оценивается лишь в 29,9%.

На оценки защищенности респондентов от различных рисков (угроз) оказывает влияние не только сам факт столкновения с необходимостью защиты, но и количество таких проблемных ситуаций. Чем чаще происходят столкновения с необходимостью защиты от различных рисков (угроз), тем ниже оценка защищенности от них (рисунк 5). Так, по данным 2021 г., даже однократное столкновение с каким-либо риском (угрозой) снижает среднюю оценку защищенности до 32,7%. Далее оценки уровня защищенности снижаются согласно увеличению числа различных нарушений, с которыми сталкивались респонденты, достигая значения в 23,1% в группе граждан, испытавших множественные столкновения с различными рисками (угрозами) (6 и более рисков).



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2020 и 2021 годах.

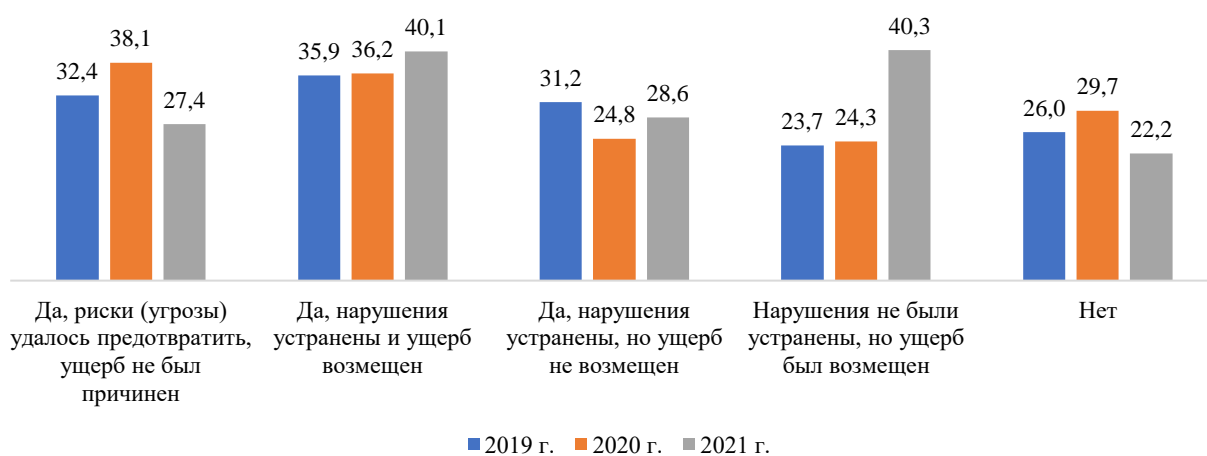
Рисунок 5. Уровень защищенности граждан от различных рисков (угроз) в зависимости от частоты столкновений с ними за последние 2 года (в % от количества респондентов, столкнувшихся с рисками)

Анализ оценок защищенности граждан в зависимости от их опыта столкновений с конкретными рисками (угрозами) показывает, что по всем выделенным для исследования

рискам оценки защищенности в случае отсутствия факта столкновения с риском значительно выше, чем при его наличии. Кроме того, стоит отметить, что оценки защищенности еще более существенно снижаются в случае, если необходимость защиты была связана непосредственно с жизнью и здоровьем граждан. Следовательно, резервы повышения защищенности, очевидно, находятся в сокращении столкновений граждан с различными рисками (угрозами) для их жизни, здоровья, иных ценностей.

Данные опросов показывают, что еще один основной фактор, влияющий на защищенность граждан от различных рисков (угроз), – результат обращения в КНО. Имеется в виду, что граждане по итогам своего обращения в контрольно-надзорные органы (заявления, жалобы) с целью предотвращения угрозы, причинения ущерба или его возмещения получают соответствующий ожидаемый результат. Полученные данные позволяют проследить изменения оценок уровня защищенности граждан от основных рисков (угроз) в зависимости от конкретного результата обращения в КНО.

По данным 2021 г. наиболее высокие оценки уровня защищенности отмечаются в тех случаях, когда граждане по результатам обращения в КНО получают возмещение ущерба. Так, в случае если и нарушения были устранены, и ущерб возмещен, уровень защищенности составляет 40,1% (при среднем значении 35,9%). Предыдущие опросы также фиксировали более высокие оценки защищенности респондентов по этому результату обращения (*рисунок б*), это наиболее продуктивное решение вопроса. Но даже, если нарушения по итогам обращения в КНО не были устранены, но ущерб был возмещен, оценки защищенности также относительно высоки – 40,3%. Для сравнения: в группе респондентов, которые сообщили, что нарушения устранены, но ущерб не возмещен, свою защищенность как достаточную оценивает только 28,6%.



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020 и 2021 годах.

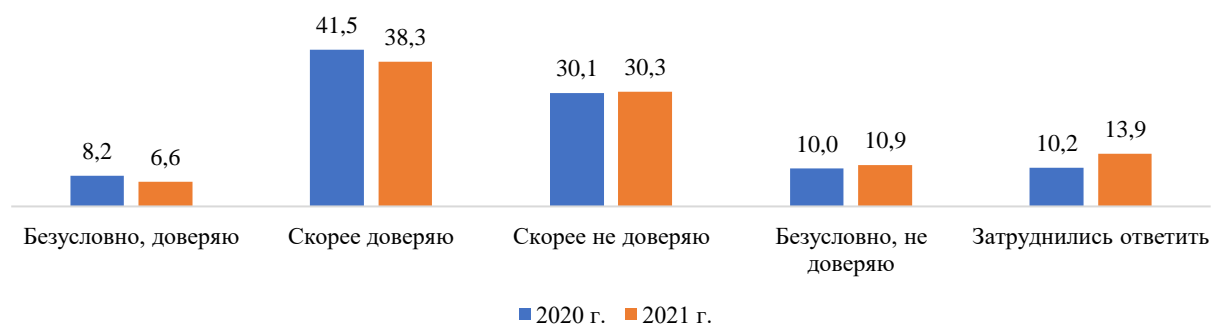
Рисунок 6. Оценки уровня защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз) в зависимости от результата обращения в КНО (в %)

Действия по предотвращению риска (угрозы) и причинения ущерба – весьма важное направление в плане обеспечения безопасности населения, позволяющее в принципе исключить возможное действие негативных факторов на жизнь, здоровье граждан, их имущество, иные ценности и интересы. Однако, по данным опроса 2021 г., такой результат не повышает оценки защищенности граждан, а, напротив, при среднем значении общей защищенности в 35,9% составляет только 27,4%. Ранее полученные результаты мониторинга показывают более высокие значения защищенности по данному результату обращения в КНО. Возможно, такие изменения в оценках респондентов связаны с актуализацией для них в настоящее время возмещения ущерба (вреда).

Наиболее низкие оценки защищенности отмечаются в группе тех граждан, кто указал, что обращения в КНО были безрезультативными – 22,2%. Отсутствие ожидаемого результата обращения, безусловно, не позволяет заявителям чувствовать себя под защитой государства, снижает доверие к контролирующим органам, негативно отражается на оценках защищенности.

Важный фактор, оказывающий влияние на формирование оценок защищенности респондентов от различных рисков (угроз), – доверие государственным контрольно-надзорным органам, призванным защищать охраняемые законом общественно значимые ценности (жизнь и здоровье граждан, их имущество, персональные данные, иные интересы). Результаты исследования 2020 г. уже фиксировали данную зависимость. Тем не менее целесообразно проанализировать изменения по данному параметру.

Стоит отметить, что уровень доверия населения органам власти – значимый критерий эффективности их деятельности, фактор легитимности. Это важный аргумент для реализации каких-либо изменений в обществе, внедрения новых решений. По данным опроса 2021 г., в отношении доверия контрольно-надзорным органам респонденты разделились в своих оценках практически поровну: доверяют КНО 44,9% опрошенных (по сумме положительных оценок: безусловно, доверяю и скорее доверяю), не доверяют – 41,2% (по сумме отрицательных оценок: безусловно, не доверяю и скорее не доверяю). В прошлом году распределение респондентов по группам доверия КНО было схожим: 49,7% и 40,1% (рисунок 7).



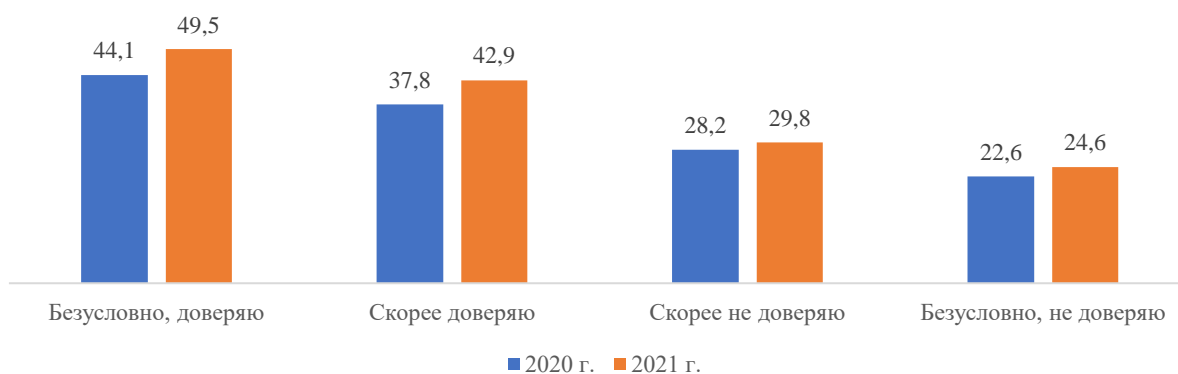
Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2020 и 2021 годах.

Рисунок 7. Оценки доверия государственным контрольно-надзорным органам, призванным защищать жизнь и здоровье граждан, их имущество, персональные данные, иные интересы, по данным опросов 2020 и 2021 гг. (в %)

Данные исследования показывают, что продуктивный результат обращений граждан за помощью в контрольно-надзорные органы значительно повышает доверие к ним. Так, среди заявителей, по результатам обращения которых в КНО нарушения были устранены и ущерб возмещен, 54,9% высказались о доверии данным органам, а при полном отсутствии результата обращения доля таких ответов составила лишь 23,1%.

В свою очередь доверие КНО оказывает влияние на оценки защищенности охраняемых законом общественно значимых ценностей. В данном случае имеется в виду, что если граждане не верят в то, что деятельность КНО осуществляется в их интересах, не ожидают помощи, добросовестного и ответственного отношения к своим проблемам, которые лежат в области государственного контроля, то они будут менее уверены в своей безопасности от различных рисков (угроз). Проблема доверия, таким образом, отражается на восприятии гражданами рисков и оценке своей защищенности от них.

Данные опроса 2021 г., также как и ранее, показывают, что с понижением уровня доверия контрольно-надзорным органам снижаются и оценки защищенности граждан от различных рисков (угроз) (рисунок 8). В полярных группах респондентов, выражающих безусловное доверие/недоверие КНО, средние оценки уровня защищенности составили 49,5% и 24,6% соответственно.



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Рисунок 8. Средние оценки уровня защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз) в зависимости от уровня их доверия государственным КНО, по результатам опросов 2020 и 2021 гг. (в %)

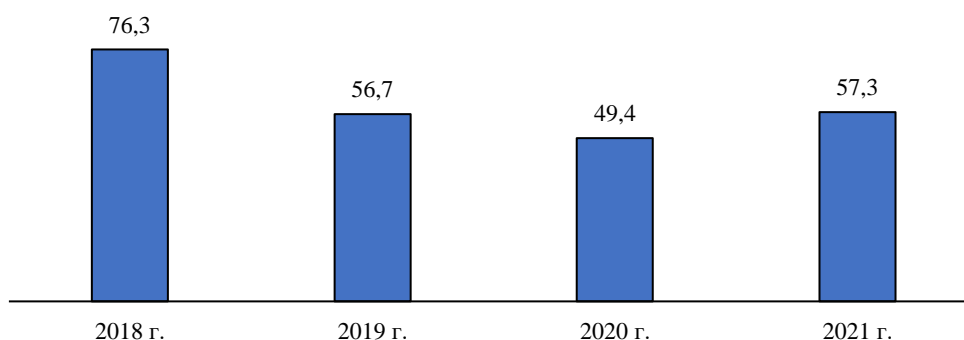
Сопоставление полученных результатов с данными прошлого года позволяет отметить, что несколько увеличился разрыв в оценках защищенности в группах, доверяющих/не доверяющих КНО. По результатам прошлого опроса он составлял 1,4 раза, текущие данные показывают 1,5 раза. Следовательно, влияние фактора доверия на уровень защищенности граждан от различных рисков (угроз) несколько усилилось.

## **2 Оценка уровня рисков: частота столкновения граждан с необходимостью защиты от различных рисков (угроз)**

Деятельность контрольных (надзорных) органов направлена на обеспечение защиты общественно значимых ценностей посредством профилактики нарушений, их выявления, принятия мер по пресечению таких фактов в различных сферах жизнедеятельности общества и последующему устранению последствий в соответствии с установленным федеральным законодательством [23]. Таким образом, можно с достаточной уверенностью предположить, что частота столкновения населения с различными рисками (угрозами) в какой-то степени может характеризовать деятельность контрольно-надзорных органов по профилактике нарушений и выступать одним из показателей их эффективности по защите охраняемых законом ценностей.

Данные мониторингового общероссийского социологического опроса населения, проведенного в марте 2021 г., показывают, что практически каждый второй гражданин

или члены его семьи в течение двух лет, предшествующих исследованию, сталкивался с необходимостью защиты жизни, здоровья, имущества или своих законных прав и интересов от одного или нескольких выделенных рисков (57,3%) (рисунок 9).



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Рисунок 9. Доля респондентов, которые сталкивались с основными рисками (угрозами) в течение последних двух лет (в % от общего количества опрошенных)

Примечание: данные за 2018 г. имеют не полную сопоставимость с результатами опросов 2019-2021 гг. в связи с изменением методологии исследования с 2019 года.

По сравнению с опросными данными, полученными в 2020 году, доля граждан, которые сталкивались с основными рисками, по итогам опроса 2021 года увеличилась на 7,9%. Вполне возможно, рост числа столкновений может быть обусловлен спецификой той сложной эпидемиологической ситуации, в которой Российская Федерация и другие зарубежные страны оказались в течение последнего года. Речь идет о различных противоковидных ограничениях, а также экономическом кризисе, вызванном пандемией. Эти трансформации могли, с одной стороны, изменить традиционные принципы потребления товаров и услуг (снижение личных контактов), а с другой стороны, стимулировать активность в иных областях жизнедеятельности, например, в сфере онлайн-продаж товаров и услуг, в обеспечении защиты в сфере здравоохранения, и в целом развитие новых технологий взаимодействия между различными субъектами (цифровизация), которые, безусловно, могут нести иную степень опасности для охраняемых законом общественно значимых ценностей.

В этой связи вызывает интерес динамика числа столкновений граждан и членов их семей с отдельными конкретными рисками, по которым возникала необходимость защиты их жизни, здоровья, имущества или иных интересов (рисунок 10).



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Рисунок 10. Доля граждан, имеющих опыт столкновений с необходимостью защиты от различных рисков (угроз) за последние 2 года (в %)

Примечание: данные за 2018 г. имеют не полную сопоставимость с результатами опросов 2019-2021 гг. в связи с изменением методологии исследования с 2019 года.

Стоит обратить внимание, что в соответствии с п. 3 статьи 1 Федерального закона №248-ФЗ от 31 июля 2020 г. мероприятия по проверке заявлений и сообщений о преступлениях и происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции органов внутренних дел и иных органов дознания и оперативно-разыскная деятельность, дознание и предварительное следствие прямо исключены из государственного контроля (надзора) и, соответственно, из сферы применения 248-ФЗ. Однако, учитывая, что, во-первых, общественная безопасность является ключевым обстоятельством по обеспечению защиты общественно значимых ценностей, и, во-вторых, в целях обеспечения сопоставимости данных мониторинга целесообразно учитывать в расчетах Риск №1, связанный с оценками гражданами опыта столкновения и уровня защищенности от рисков, связанных с действиями преступников.



Если рассматривать данные по каждому риску, то существенных отклонений (изменений) в результатах опроса текущего 2021 года в сравнении с данными исследований в 2019-2020 гг. не наблюдается, т.е. все фиксируемые изменения в принципе укладываются в рамки имеющейся статистической погрешности, что может характеризовать ситуацию как относительно стабильную. Тем не менее можно предположить, что, судя по полученным результатам, общее увеличение количества столкновений населения с различными рисками может быть обусловлено минимальным, но все же ростом числа нарушений, связанных с некачественным предоставлением медицинских услуг, некачественными лекарствами (в 2020 г. – 13,9%, в 2021 г. – 16,0%), с несанкционированным распространением и использованием персональных данных (в 2020 г. – 7,4%, в 2021 г. – 9,9%).

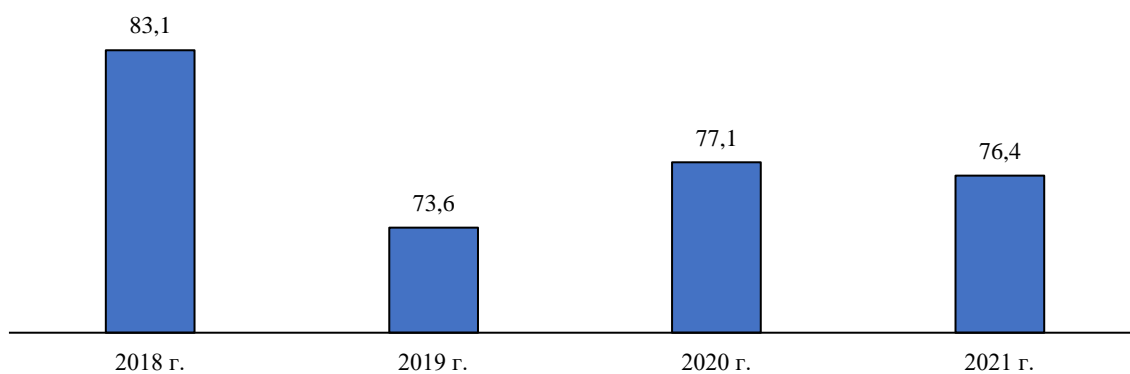
Можно согласиться, что в 2020 году во время пандемии вопросы предоставления качественной медицинской помощи приобрели особую актуальность. В целом участились обращения населения в различные медицинские учреждения, что, безусловно, не могло не отразиться на количестве случаев некачественного предоставления медицинских услуг. Кроме того, активная цифровизация российской экономики, иных процессов жизнедеятельности общества, ее вынужденный характер в сложный эпидемиологический период все больше обостряет проблему несанкционированного распространения и использования персональных данных. На это обращают внимание как данные статистики, так и результаты исследований. Например, по данным МВД, отмечается, что значительная часть преступлений совершается с применением IT-технологий. Причем их число за последние два года увеличивается. В 2019 г. прирост числа преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий (сети Интернет и мобильной связи), по сравнению с 2018 г., составил почти 70% [24]. В 2020 г. по сравнению с предыдущим годом, число таких преступлений возросло на 73,4% [25].

Результаты исследований Аналитического центра НАФИ (июль и декабрь 2020 г.) показывают, что за второе полугодие 2020 г. увеличилась доля держателей банковских карт, столкнувшихся с мошенничеством (с 31% до 45%) [26]. В мошеннических схемах используются попытки узнать персональные данные клиентов банков с целью дальнейших преступных действий в отношении их банковских карт.

Все это позволяет говорить, что увеличение доли граждан, сталкивающихся с необходимостью защиты от различных рисков – не только возможное следствие статистической погрешности, а вполне осознанные и объяснимые элементы новой реальности.

Анализируя в целом личный опыт столкновений граждан с различными рисками, необходимо учитывать их субъективный характер, в частности степень опасности для жизни, здоровья или имущества они определяют самостоятельно, на основе своих собственных ощущений, причем не всегда под влиянием объективных фактов, а зачастую сформированных под воздействием общественных настроений, распространенных в то или иное время.

В этой связи особый исследовательский интерес вызывает именно оценка столкновений с необходимостью защиты от различных рисков, которые привели к фактам причинения вреда или ущерба общественно значимым ценностям. Так, по итогам опроса 2021 года среди общего количества столкнувшихся с различными рисками (угрозами) за последние два года 76,4% указали на наличие такого факта, в опросе 2020 года таких пострадавших было 77,1% (рисунок 11).



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Рисунок 11. Доля респондентов, отметивших факт причинения вреда (ущерба) при столкновении с различными рисками (угрозами), в среднем по ОБЩЕЙ выборке (в % от столкнувшихся с различными рисками (угрозами))

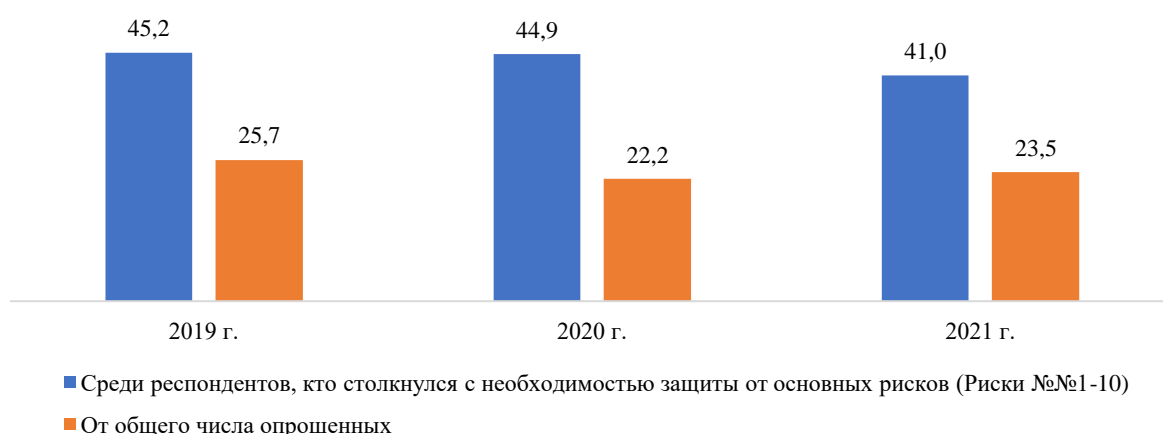
Чаще всего факт причинения вреда (ущерба) при столкновении граждан или членов их семей с различными рисками (угрозами) фиксируется при угрозе жизни, здоровью, имуществу от действий преступников. Также весьма значимую реальную опасность несут риски жизни, здоровью, имуществу от неисправности транспортных средств, дорожно-транспортных происшествий. Стоит отметить, что выделенные риски и в исследованиях прошлых лет создавали максимальную опасность для граждан.

Наименьшую фактическую опасность, по оценкам респондентов, несет риск неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных.

Таким образом, если учитывать реальные факты причинения вреда (ущерба) при столкновении граждан или членов их семей с различными рисками (угрозами), то охват такими случаями за последние 2 года среди населения несколько уменьшится и составит в исследовании 2021 г. 43,8% (в исследовании 2020 г. – 38,1%, 2019 г. – 41,8%).

### 3 Оценка гражданами практики взаимодействия с органами государственного контроля

Результаты мониторинга деятельности контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как ее конечных выгодополучателей показывают, что население при столкновении с различными нарушениями, несущими опасность базовым охраняемым законом ценностям, не всегда предпочитает обращаться за защитой в государственные органы контроля (надзора). В 2021 году среди тех, кто за последние два года сталкивался с такими фактами правонарушений, только 41,0% обращались в соответствующие контрольно-надзорные органы (рисунок 12). В 2020 г. таких респондентов было 44,9%, в 2019 г. – 45,2%. В целом за последние 2 года отмечается незначительное снижение участия контрольно-надзорной деятельности в жизни граждан, контактирующих с нарушениями, т.е. граждане несколько реже стали обращаться в КНО за защитой в случае, если такая необходимость возникла. Произошедшие изменения в принципе укладываются в рамки статистической погрешности. Более того, если оценивать результаты от общего количества опрошенных, то практически никаких изменений в числе обращений в целом в различные учреждения контроля (надзора) не произошло.



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2019, 2020 и 2021 годах.

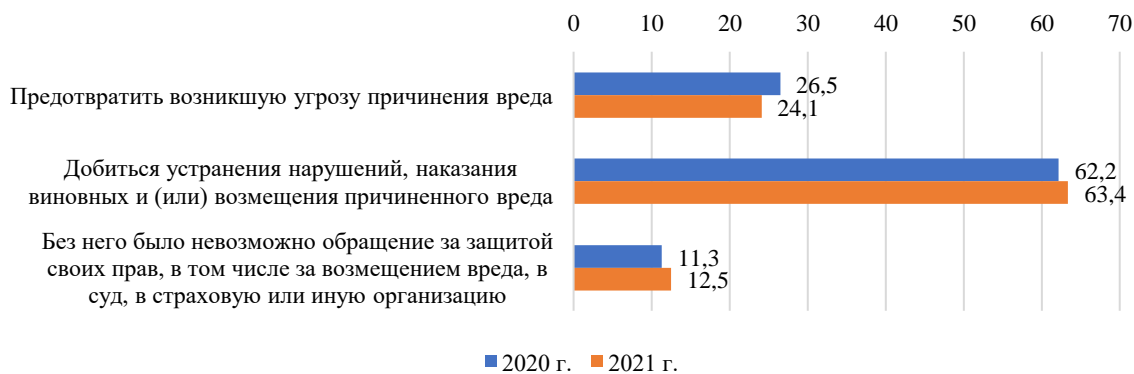
Рисунок 12. Доля респондентов, которые обращались в КНО по основным рискам (в % по каждой выделенной категории опрошенных)

Надо отметить, что нельзя расценивать долю граждан как статистическую информацию и сопоставлять ее с официальной статистикой, во-первых, граждане для обращений используют различные способы, например, в письменной форме лично, устно по телефону, в электронной форме, и не все эти обращения фиксируются статистикой, во-вторых, не все обращения граждан носят предметный характер или подготовлены в соответствии с нормами и требованиями законодательства, что также не всегда учитывается в отчетных документах ведомств.

По данным исследования, основные причины отсутствия обращений в контрольно-надзорные органы в случае такой необходимости связаны с незначительностью рисков и отсутствием доверия к ним. На то, что риски (угрозы) были незначительными, поэтому не было необходимости обращаться за защитой в соответствующие КНО, указали 40,8% респондентов, которые имели опыт столкновений с основными рисками в течение последних двух лет. Не верят, что контрольно-надзорные органы могут решить их конкретную ситуацию, в которой они оказались, 36,0% пострадавших, еще 31,7% решили, что сложившаяся ситуация не такая серьезная, чтобы тратить на ее разбирательства свое время.

Остальные, менее распространенные причины отсутствия желания или возможности обращаться в КНО по большей части связаны со спецификой подготовки необходимой документации для подачи обращения (отсутствием необходимых документов, сложностью их подготовки), плохой осведомленностью о том, в какой орган и в каком порядке нужно обращаться.

По полученным данным опроса основная цель обращения в контрольные (надзорные) органы – добиться устранения нарушений, наказание виновных и (или) возмещение причиненного вреда. На это в исследовании 2021 г. указали 63,4% заявителей, пострадавших от основных рисков (рисунок 13).



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2020 и 2021 годах.

Рисунок 13. Основная цель обращения в КНО (в % от количества респондентов, обратившихся за защитой от основных рисков в течение последних 2-х лет)

Для предотвращения возникшей угрозы причинения вреда обращались в КНО 24,1% заявителей. Еще для 12,5% респондентов обращение в КНО носило вынужденный и отчасти формальный характер, т.к. без него было невозможно обращение за защитой своих прав, в том числе за возмещением вреда, в суд, в страховую или иную организацию. Аналогичное распределение ответов респондентов было получено в исследовании 2020 года, что говорит о стабильности в оценках россиян.

Как правило, большая часть респондентов обращается в государственные учреждения по контролю и надзору за защитой своих прав и интересов в письменной форме при личном контакте с конкретной организацией (уполномоченными сотрудниками). Об этом заявили 63,4% респондентов, которые обращались в контрольно-надзорные органы. Исследование, проведенное в 2021 г., показало, что сложная эпидемиологическая ситуация, вызванная пандемией, в которой находятся российские граждане и уполномоченные органы контроля и надзора (ограничения по работе учреждений, ограничения на перемещение отдельных категорий граждан), не повлияла на эту форму обращений. В исследовании 2020 г. выявлено, что в письменном виде лично обращались 64,8%, в 2019 г. – 63,0%.

Дистанционные формы взаимодействия с органами государственного надзора или контроля также за последний год не претерпели существенных трансформаций, за исключением использования специализированных Интернет-порталов для подачи обращений в электронной форме. При этом данная форма обращений в КНО за последние годы имеет тенденцию к развитию: в 2021 г. ею воспользовались 21,5% респондентов, 2020 г. – 18,2%, 2019 г. – 15,1%.

Что касается результативности обращений граждан в контрольно-надзорные органы, то текущие результаты, полученные по итогам опроса 2021 г., в сравнении с данными 2019 и 2020 гг. практически не изменились и представляют собой следующую ситуацию (*рисунок 14*). В исследовании 2021 г. 17,1% заявителей указали на то, что в результате обращения риски (угрозы) удалось предотвратить, соответственно, ущерб не был причинен, 29,2% заявили об устранении нарушения и возмещении ущерба. На частичное решение вопроса, в частности устранение нарушения без возмещения ущерба обратили внимание 15,1% заявителей, и, наоборот, возмещение ущерба без устранения нарушения состоялось у 7,5% респондентов. В целом не получили никакого, даже отчасти положительного результата 28,5% опрошенных, которые обращались за защитой в КНО.



Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Рисунок 14. Результативность обращений граждан в контрольно-надзорные органы за защитой от основных рисков (данные приведены в процентах от количества респондентов, которые обращались в контрольно-надзорные органы)

Обращаем внимание, что общая оценка результативности деятельности контрольно-надзорных органов представляет собой агрегацию данных, полученных на основе оценок респондентами результативности обращений в КНО за защитой по каждому из выделенных для исследования рисков.

Результаты опроса показывают, что оценки результативности действий КНО на обращения граждан зависят от риска, от которого потребовалась защита. В частности, более заметный рост положительных решений<sup>1</sup> наблюдается по риску жизни и здоровью от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания: с 42,3% до 54,4%, по риску жизни и здоровью от некачественного предоставления медицинских услуг (лекарств): с 42,0% до 50,0%.

По риску жизни и здоровью, имуществу, в том числе, памятникам истории и культуры от пожаров и иных аварий, а также риску неприкосновенности личной жизни, имуществу в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных, наоборот, можно отметить снижение доли положительных решений с 52,0% до 41,6% и с 41,0% до 36,8%, соответственно.

Как показывает практика, в случае столкновения с необходимостью защиты от различных рисков (угроз) не все пострадавшие обращаются за защитой в органы контрольно-надзорной деятельности, часть из них пользуется иными способами защиты, например, самозащита или обращения за защитой в иные организации. В 2021 г. таким

<sup>1</sup> Сумма ответов: «риски (угрозы) удалось предотвратить, ущерб не был причинен» и «нарушения устранены и ущерб возмещен».

способом воспользовались 23,0% пострадавших (в 2020 г – 21,4%). В этой связи интересен вопрос, какой способ обращений приводит чаще к положительным результатам: обращения в КНО или иные способы. Можно предположить, что, скорее всего, степень опасности риска или нанесения вреда (ущерба) здоровью, имуществу или иным ценностям будут отличаться. Тем не менее в случае равных условий мы получаем следующую ситуацию (таблица 2).

Таблица 2

Сравнительные результаты обращений граждан в КНО и иных способов защиты от основных рисков (угроз) за последние 2 года, по данным опросов 2019-2021 гг. (в % по каждой выделенной категории)

Результат обращения	При обращении в КНО*			При использовании иных способов защиты**		
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Да, риски (угрозы) удалось предотвратить, ущерб не был причинен	16,7	16,7	17,1	33,3	35,4	36,8
Да, нарушения устранены и ущерб возмещен	28,0	27,5	29,2	18,7	22,4	21,2
Да, нарушения устранены, но ущерб не возмещен	16,9	19,1	15,1	16,0	17,7	13,0
Нарушения не были устранены, но ущерб был возмещен	4,8	7,0	7,5	4,0	6,1	4,1
Нет	28,7	23,2	28,5	28,0	18,4	20,7
Не ответили	4,9	6,5	2,6	-	-	4,2

Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Примечание: \*данные приведены от количества респондентов, которые обращались в контрольно-надзорные органы; \*\*данные приведены от количества респондентов, которые воспользовались иными способами защиты.

По данным исследования, проведенного в 2021 году, среди тех, кто воспользовался иными способами защиты, 36,8% удалось предотвратить риски (угрозы) и, соответственно, ущерб не был причинен, т.е. доля получивших указанный результат почти в 2 раза превышает аналогичный показатель в случае обращения в КНО (17,1%). Полностью устранить нарушение и получить возмещение ущерба получилось у 21,2% респондентов, которые прибегали к иным способам защиты от рисков, при обращении в КНО – 29,2%. Аналогичная зависимость была получена по итогам исследований в 2019 и 2020 гг.

Таким образом, можно констатировать, что в случае необходимости предотвращения нарушений, когда нет опасности причинения вреда (или отсутствии нанесения вреда), обращения к иным способам защиты вполне оправданы. Однако, когда

нарушение произошло и, более того, оно усугубляется причинением вреда здоровью, имуществу или иным правам граждан, обращения в органы контрольно-надзорной деятельности имеют несколько более высокую результативность.

## **4 Основные меры по повышению защищенности граждан от основных рисков (угроз): позиция граждан**

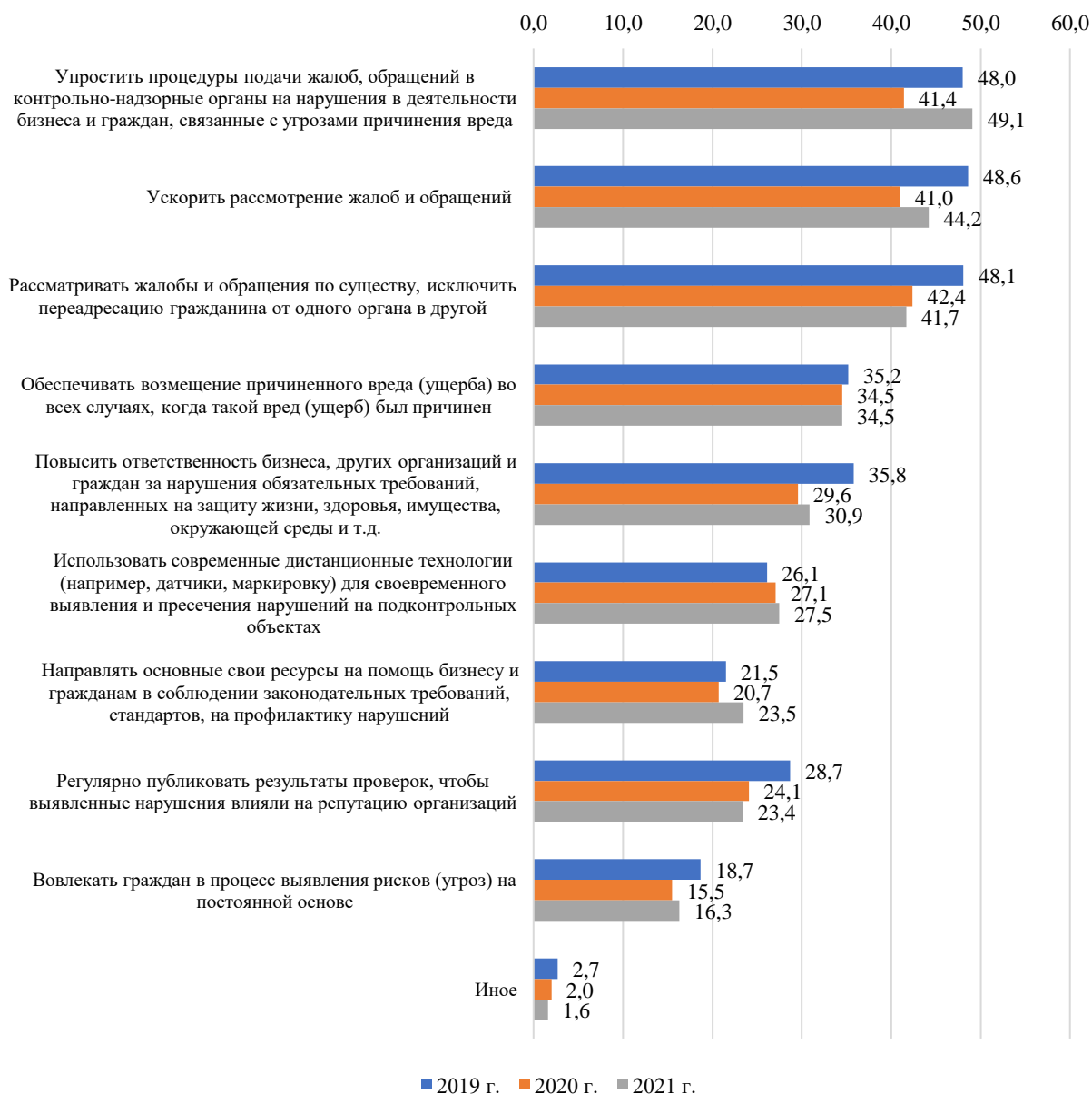
В целях повышения защищенности общественно значимых ценностей от различных рисков (угроз) участники опроса выразили мнение в отношении предпочтительных для них изменений в деятельности государственных контрольно-надзорных органов. Респонденты, в первую очередь, обращают внимание на меры, которые могут позволить пострадавшим гражданам при обращении за защитой в КНО с меньшими издержками (временными и моральными) подать заявление и получить реальную помощь, ожидаемый результат.

Половина опрошенных (49,1%) указывает на необходимость упрощения процедуры подачи жалоб, обращений в контрольно-надзорные органы на нарушения в деятельности бизнеса и граждан, связанные с угрозами причинения вреда. Чуть меньше ответов связано с ускорением рассмотрения жалоб и обращений (44,2%) и рассмотрением их по существу, исключением переадресации гражданина от одного органа в другой (41,7%). Следует отметить, что граждане, имевшие опыт обращения в различные КНО за последние 2 года, указывают на эти обстоятельства чаще, чем те, кто не имел такой практики.

Предыдущие опросы также фиксировали приоритет мер, связанных с процедурой организации процесса обращения граждан в КНО в целях получения защиты от различных рисков (угроз) (*рисунок 15*).

Исследование продемонстрировало, что для повышения защищенности общественно значимых ценностей от различных рисков (угроз) население разделяет необходимость изменений в деятельности КНО. Однако по мнению большинства опрошенных эти изменения не должны вести к дополнительным материальным издержкам. По данным опросов 2018-2021 гг. около 69-71% граждан не готовы нести возможные дополнительные расходы, связанные, например, с приобретением товаров и услуг по более высоким ценам, уплате более высоких налогов или иными издержками для повышения своей (близких людей) защищенности. При этом если каждый пятый участник опроса все же допускает для себя вероятность таких расходов, то они не должны превышать 5%.





Источник: составлено авторами на основе социологических опросов, проведенных в 2018, 2019, 2020 и 2021 годах.

Рисунок 15. Мнения респондентов о мерах со стороны государственных контрольно-надзорных органов по повышению защищенности граждан от различных рисков (угроз), по данным опросов 2019-2021 гг. (данные проранжированы по результатам 2021 г., в %)

## Заключение

Результаты исследования показывают, что в целом уровень защищенности значимых для граждан охраняемых законом ценностей от основных рисков (угроз), по данным мониторинга (2018-2021 гг.), имеет тенденцию к росту. Положительный сдвиг в оценках за исследуемый период составил 5,9 п.п., хотя, очевидно, что о существенных изменениях защищенности охраняемых законом ценностей от исследуемых рисков говорить не приходится. На данный момент большая часть опрошенных не чувствует себя

в безопасности от потенциальных угроз в подконтрольных государству сферах, тем самым считая, что вероятность их возникновения весьма велика, а последствия не предсказуемы.

За прошедший год отмечаются значимые изменения в оценках текущей защищенности от рисков (угроз), связанных с неблагоприятными экологическими и медицинскими факторами, хотя они могут иметь краткосрочный характер и, вероятно, связаны с эффектами принятых мер по противодействию распространению коронавирусной инфекции.

При этом актуализировалась проблема несанкционированного распространения персональных данных, которая и раньше отмечалась респондентами: лишь 27,1% опрошенных отмечают, что уровень защищенности от этой группы рисков скорее высокий или очень высокий. Данная проблема может усугубиться в силу дальнейшей активной цифровизации жизнедеятельности граждан.

На оценки защищенности граждан от различных рисков (угроз) оказывает влияние целый ряд факторов. Проведенное исследование продемонстрировало, что восприятие гражданами уровня защищенности значимых для них ценностей от различных рисков (угроз) зависит как от социально-демографических характеристик опрошенных, так и от жизненного опыта респондентов, связанного с фактами столкновений с различными рисками (угрозами) и обращениями в КНО за защитой. Весьма важен также фактор доверия государственным КНО.

Исследование показало, что значительное количество граждан, представляющих различные социальные, возрастные и профессиональные группы, стабильно сталкивается с основными рисками здоровью, имуществу и иным ценностям, требующим защиты со стороны государственных органов. Такая ситуация может говорить, скорее, о недостаточной профилактической работе в деятельности КНО, призванных обеспечивать защиту охраняемых законом общественно значимых ценностей.

Уровень обращаемости в течение последних 3-х лет в контрольно-надзорные органы при необходимости защиты жизни, здоровья, имущества или иных ценностей существенно не меняется. Пострадавшие по-прежнему обращаются за защитой к государственным структурам только в случае острой необходимости. Таким фактом, например, может выступать наличие причинения вреда или ущерба охраняемым законом ценностям.

Причины такого поведения в какой-то степени лежат в плоскости недостаточного доверия к органам государственного контроля. Граждане не уверены, что КНО могут разрешить проблему, с которой они столкнулись. Это способствует росту

самостоятельных действий по защите своих интересов, которые гипотетически со временем могут приводить к негативным последствиям.

Сложная эпидемиологическая ситуация, различные ограничения в работе учреждений, спровоцированные пандемией, не повлияли на результативность деятельности КНО. Уровень положительных решений на обращения граждан остается стабильным.

Тем не менее по отдельным рискам наблюдаются разнонаправленные тенденции. В частности, заметный рост положительных действий КНО наблюдается по защите от риска жизни и здоровью от некачественных, небезопасных продуктов питания и услуг общественного питания, а также некачественного предоставления медицинских услуг, что в условиях текущей ситуации можно расценивать как положительный момент.

В то же время отмечается негативный тренд, связанный с защитой неприкосновенности личной жизни, имущества в связи с несанкционированным распространением и использованием персональных данных, что в условиях массовой цифровизации многих процессов может служить ограничительным аргументом ее дальнейшего повсеместного распространения.

В целом результаты опроса свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования КНД государства. Среди приоритетных для граждан направлений данной работы отметим следующие.

Во-первых, важны усилия по оптимизации процедур рассмотрения обращений граждан в КНО. Результаты опроса показывают, что доля обращений граждан за защитой, по итогам которых не было получено каких-либо результатов, достаточно заметна (28,5%). При этом важно не только упростить процедуру подачи обращений и ускорить процесс их рассмотрения, но и обеспечить рассмотрение жалоб по существу.

Во-вторых, необходима более значимая ориентация деятельности КНО на минимизацию рисков причинения вреда. Статистические данные показывают, что лишь небольшая часть проверок проводится КНО на основе обращений граждан и организаций. Активизация использования «обратной связи» позволила бы, с одной стороны, повысить результативность в решении конкретных проблем граждан, а с другой – минимизировать риски причинения ущерба в будущем.

В-третьих, важно отметить тенденцию снижения оценок уровня защищенности от рисков, связанных с неприкосновенностью личной жизни и использованием персональных данных. Эти риски могут существенно повлиять на востребованность цифровых технологий и в целом снизить эффект от цифровой трансформации государства, экономики и общества. В этой связи органам исполнительной и

законодательной власти, необходимо уделить пристальное внимание вопросам обеспечения безопасности персональных данных, как с точки зрения принятия дополнительных мер защиты, так и контроля текущей реализации правовых норм на практике.

Новизна исследования связана с анализом динамики оценки результативности контрольно-надзорной деятельности граждан на основе собранных авторами в ходе социологических опросов населения эмпирических данных и выявлении ключевых тенденций в восприятии гражданами уровня защищенности от различных рисков причинения вреда в условиях пандемии.

Полученные по итогам исследования результаты могут быть использованы заинтересованными органами государственной власти в целях совершенствования системы государственного контроля (надзора), ее мониторинга и оценки, повышения ориентации контрольно-надзорной деятельности государства на повышение защищенности охраняемых законом ценностей.

## **Благодарность**

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС на 2021 год по научному направлению «Государственное управление и государственная служба. Реформа государственного управления на основе развития проектного и процессного подходов».

## **Список литературы**

1. Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Статистика и социология результатов контрольно-надзорной деятельности // Экономическая политика. - 2020, Т. 15, № 1. - С. 90-107.
2. Масленникова Е.В., Добролюбова Е.И. Реформирование контрольно-надзорной деятельности: результаты с точки зрения граждан и согласно статистической отчетности // Власть. – 2021. – Т. 29. – № 2. – С. 170-179.
3. Monk J. (2012) Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries. Paris: OECD Publishing.
4. Blanc F. (2018) From Chasing Violations to Managing Risks. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK. Elgar Online: The online content platform for Edward Elgar Publishing. URL: <https://doi.org/10.4337/9781788112499> (дата обращения 21.03.2021).

5. Boyne, George & Day, Patricia & Walker, Richard. (2002). The Evaluation of Public Service Inspection: A Theoretical Framework. *Urban Studies*. 39. 1197-1212. 10.1080/00420980220135563.
6. Boholm A. (1998) Comparative studies of risk perception: a review of twenty years of research. *Journal of Risk Research*. Vol. 1. No. 2: 135-163.
7. Eiser J.R., Bostrom A., Burton I., Johnston D.M., McClure J., Paton D., van der Pligt J., White M.P. (2012) Risk interpretation and action: A conceptual framework for responses to natural hazards. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Vol. 1: 5-16.
8. Meng B., Liu M., Liufu H.Y., Wang W. (2013) Risk perceptions combining spatial multi-criteria analysis in land-use type of Huainan city. *Safety Science*. Vol. 51. No. 1: 361-373.
9. Cummings C.L., Berube D.M., Lavelle M.E. (2013) Influences of individual-level characteristics on risk perceptions to various categories of environmental health and safety risks. *Journal of Risk Research*. Vol. 16. No. 10: 1277-1295.
10. Van Tol J. (2016) Dutch Risk and Responsibility programme. Some research into citizens' views on a proportionate handling of risks and incidents. *Journal of Risk Research*. Vol. 19. No. 8: 1014-1021.
11. Mouter N., van Cranenburgh S., van Wee B. (2018) The consumer-citizen duality: Ten reasons why citizens prefer safety and drivers desire speed. *Accident Analysis and Prevention*. Vol. 121: 53-63.
12. Кучаков Р.К. Реформа контрольно-надзорной деятельности России в 2016-2019 гг. Промежуточные итоги / под ред. Д. А. Скугаревского. - СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2020 (Аналитические обзоры по проблемам правоприменения; вып. 4 (2020)). - 12 с.
13. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. – 2017. – №9(249). – С. 34-46.
14. Шепелев Д.В. Проблемы повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в контексте реализации функций государства // Право и государство: теория и практика. - 2019. - № 7 (175). - С. 57-60.
15. Зубарев С.М. О некоторых проблемах правового обеспечения реформы контрольной и надзорной деятельности в России // Законодательство. – 2020. – № 8. – С.38-47.
16. 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 – 196 с.

17. Южаков, В.Н., Добролюбова, Е.И., Покида, А.Н., Зыбуновская, Н.В. Реформа контрольно-надзорной деятельности государства: оценка с позиции граждан// Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. - № 2. – С.71-92.

18. 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. - Том 46. - № 7. - С. 70-81.

19. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Деятельность государства по защите охраняемых законом ценностей в период пандемии: оценка гражданами // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2021. - №3 - С. 7-30.

20. Качество воздуха в период пандемии улучшилось в 7 из 12 городов с худшей экологией. Коммерсант.ру. 17.05.2020. URL: <https://yandex.ru/turbo/kommersant.ru/s/doc/4347812> (дата обращения: 01.10.2021).

21. Отчет по теме: Анализ влияния пандемии новой коронавирусной инфекции на загрязнение атмосферного воздуха и снижение выбросов загрязняющих веществ. НИУ ВШЭ. Москва, июнь 2020. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/377998000.pdf> (дата обращения: 01.10.2021).

22. Готовы ли пользователи рунета делиться персональными данными? НИУ ВШЭ. 11.03.2021. URL: <https://issek.hse.ru/news/450602433.html> (дата обращения: 01.10.2021).

23. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358750/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/) (дата обращения: 01.10.2021).

24. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2019 года. МВД РФ. 24.01.2020. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/19412450/> (дата обращения: 01.10.2021).

25. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь - декабрь 2020 года. МВД. 21.01.2021. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/22678184/> (дата обращения: 01.10.2021).

26. В 2020 году держатели банковских карт в полтора раза чаще сталкивались с мошенниками. Аналитический центр НАФИ. 20.01.2021. URL: <https://nafi.ru/analytics/v-2020-godu-derzhateli-bankovskikh-kart-v-poltora-raza-chashche-stalkivalis-s-moshennikami/> (дата обращения: 01.10.2021).