

Государственное управление

СТАТИСТИКА И СОЦИОЛОГИЯ
РЕЗУЛЬТАТОВ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Елена МАСЛЕННИКОВА, Елена ДОБРОЛЮБОВА, Владимир ЮЖАКОВ

Елена Викторовна Масленникова — кандидат социологических наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82); заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Российский университет дружбы народов (РФ, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6).
E-mail: maslennikova-ev@ranepa.ru

Елена Игоревна Добролюбова — кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Владимир Николаевич Южак — доктор философских наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Аннотация

В России проводится реформа контрольно-надзорной деятельности. Ее цель – улучшить защиту жизни, здоровья, имущества граждан, объектов окружающей среды и культурно-исторических памятников при одновременном снижении административной нагрузки на бизнес. Первые оценки показывают, что пока реформа достигла весьма скромных результатов. Так, индекс административной нагрузки на бизнес снизился незначительно, а большинство граждан считают уровень своей защищенности от основных контролируемых рисков низким или очень низким – при некотором росте доли граждан, оценивающих его как достаточный. В статье предпринята попытка комплексно оценить результативность контрольно-надзорной деятельности в работе МЧС, Роструда и Роспотребнадзора, которые относятся к органам государственного контроля с наиболее высокой активностью. При проведении оценки использованы как статистические данные, в том числе данные судебной статистики, так и результаты социологических исследований. Эти данные отражают частоту столкновения граждан с угрозой причинения вреда и их представления об уровне своей защищенности от соответствующих рисков. Итоги исследования показывают, что статистические данные о частоте и масштабах причинения вреда в подконтрольных сферах существенно расходятся с социологическими. Используемые в практике государственного контроля статистические данные слабо ориентированы на оценку конечных результатов и не позволяют оценить реальный уровень защищенности значимых для граждан ценностей и его динамику. Для оценки реального положения дел и выработки рекомендаций по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности необходимо использовать данные из социологических источников. Это позволит понять результаты деятельности контрольно-надзорных органов, снизить риски манипулирования данными.

Ключевые слова: защищенность граждан, контрольно-надзорная деятельность, охраняемые законом ценности, оценка результатов деятельности.

JEL: H11.

Введение

За последние пятнадцать лет в России неоднократно предпринимались попытки реформирования и совершенствования контрольно-надзорной деятельности (далее — КНД). Первоначально меры по совершенствованию КНД были предусмотрены в рамках административной реформы [Клименко, 2014]. Затем реформа КНД, основанная на внедрении риск-ориентированных подходов к деятельности органов государственного контроля, стала отдельным направлением развития государственного управления [Чаплинский, Плаксин, 2016]. В 2016 году была принята приоритетная программа по реформированию КНД, задача которой — снижение уровня причиняемого вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности. Поставлена также задача распределять ресурсы государства оптимально, минимизировать неоправданное вмешательство контрольно-надзорных органов в деятельность подконтрольных субъектов¹.

Реформирование КНД проводится в рамках подпрограммы «Совершенствование государственного и муниципального управления» государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика»².

Одно из направлений приоритетной программы — создание системы оценки результативности и эффективности КНД. Для этого в 2016 году были утверждены Основные направления оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе Базовая модель определения показателей результативности и эффективности КНД³ (далее — Базовая модель).

Базовая модель предусматривает использование для оценки ключевых показателей результативности КНД по видам государственного контроля (надзора). Эти показатели отражают снижение уровня вреда в соответствующих сферах. Базовая модель учитывает также индикативные показатели. Многие из них соответствуют показателям, которые рассчитываются на основе статистической формы «1-контроль» и представляются с 2011 года в составе ежегодных докладов контрольно-надзорных органов⁴.

¹ Паспорт приоритетной программы утвержден протоколом президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12. <http://government.ru/projects/selection/658/25943/>.

² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (ред. от 24.12.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”». <http://base.garant.ru/70644224/>.

³ Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р (ред. от 07.10.2019) «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198076/.

⁴ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». <http://base.garant.ru/12174815/>.

Внесенные в 2019 году изменения в Базовую модель затронули порядок утверждения перечня ключевых показателей для контрольных (надзорных) органов. Дополнены были и элементы системы оценки результативности и эффективности КНД. Однако в целом принятый ранее подход сохранился.

При этом в соответствии с результатами мониторинга реформы за 2018 год можно утверждать, что пока она отстает от намеченных планов. Например, на конец 2018 года только четырнадцать из сорока трех федеральных органов контроля утвердили ключевые показатели результативности и эффективности по 28 видам контроля (надзора)⁵. При этом, как правило, утверждались только наименования показателей и методики их расчета, а базовые значения показателей не устанавливались⁶.

По состоянию на конец 2019 года Правительство РФ утвердило 87 ключевых показателей одиннадцати федеральных органов исполнительной власти по 25 видам государственного контроля (надзора)⁷. Девять федеральных органов исполнительной власти утвердили методики расчета ключевых показателей.

По данным Минэкономразвития России за 2018 год, сведения о целевых и фактических значениях показателей результативности КНД, отражающие уровень причиненного вреда охраняемым законом ценностям, были представлены в докладах только двух федеральных ведомств — МЧС и Ространснадзора. При этом ряд целевых значений показателей результативности этих ведомств не был достигнут. Остальные федеральные органы государственного контроля (надзора), как констатирует Минэкономразвития, проводят публичную оценку результатов своей деятельности «преимущественно на основе “палочной” системы оценки»⁸.

Таким образом, проблему использования контрольно-надзорными органами «палочных» систем показателей, которая была признана еще в 2015 году [Медведев, 2015], до сих пор не удалось решить. Отсутствует и практика проведения международных сопоставлений при анализе достигнутого уровня результативности, несмотря на то что такое требование введено и, согласно международному опыту, способствует совершенствованию деятельности государственных органов [Kuhlmann, Bogumil, 2018].

⁵ Общее количество видов государственного контроля (надзора) на федеральном уровне превышает 200.

⁶ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналит. доклад. 2018. М.: НИУ ВШЭ; РСПП, 2019. С. 40. <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/263119916>.

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.04.2018 № 788-р. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297097/.

⁸ Министерство экономического развития Российской Федерации. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). 2019. С. 28. <http://ar.gov.ru/uploads/storage/17/b0/95d44c02cd94cbbde53fa411dba73efa759a484.pdf>.

Причины столь незначительного прогресса в оценке эффективности КНД связаны с преобладанием в контрольно-надзорных органах традиционного восприятия своей деятельности как репрессивной по характеру. Не позволяют вести объективную оценку деятельности контрольно-надзорных органов и характеристики самой Базовой модели. Для формирования ключевых показателей результативности в Базовой модели предусматривается использование данных о случаях причинения вреда, зачастую формируемых самими органами власти в рамках осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Такой подход стимулирует контрольно-надзорные органы к занижению реальной частоты причинения вреда в подконтрольных сферах и необоснованному сужению сферы контролируемого риска.

В то же время Базовая модель сохранила и широкий набор индикативных показателей, основанных в большей степени на масштабах КНД. Например, в состав индикативных показателей включено количество проведенных контрольных мероприятий, количество проверенных лиц, в деятельности которых выявлены нарушения, общая сумма административных штрафов по итогам проверок и т. п.

В таких условиях неудивительно, что многие органы государственного контроля продолжают оценивать свою деятельность по-старому — на основе числа проведенных проверок, выявленных нарушений и взысканных штрафов, без учета оценки влияния своей деятельности на минимизацию ущерба.

Продвижение реформы КНД невозможно без объективных данных, основанных на статистических наблюдениях и социологических исследованиях.

Использование социологических данных предусмотрено⁹ при подготовке контрольными органами ежегодного доклада, но речь идет только о подконтрольных юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, а не о физических лицах. Базовая модель также предусматривает возможность установления показателей, характеризующих восприятие обществом КНД в подконтрольной сфере. Однако эти показатели входят в группу индикативных, то есть не обязательных для использования.

Недостаточный прогресс в системе мониторинга и оценки КНД сказывается и на результативности самой реформы. Значение индекса административной нагрузки на бизнес в 2018 году сократилось всего на 3,3% к уровню 2017-го — это не соответству-

⁹ Постановление Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 (ред. от 31.10.2019) «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». <http://base.garant.ru/12174815/>.

ет планам¹⁰. Социологические опросы бизнеса также показывают, что пока реформа КНД не привела к ощутимому снижению административной нагрузки [Вякина, 2019], которая вносит значительный вклад в трансакционные издержки российских предприятий [Подшивалова, Подшивалов, 2017].

Результаты социологических исследований РАНХиГС свидетельствуют, что уровень защищенности охраняемых законом ценностей оценивается гражданами невысоко: в 2019 году только 34,3% респондентов воспринимали свою защищенность как высокую или скорее высокую [Южаков и др., 2019b].

В настоящей статье мы рассмотрим, как данные социологических опросов соотносятся с данными официальной статистики о частоте и масштабах причинения вреда (ущерба) в подконтрольных сферах. Анализ проводится на примере трех контрольно-надзорных органов, поскольку сводная статистика по всем ведомствам до сих пор отсутствует.

Информационной базой исследования являются данные:

- государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (информационная панель «Мониторинг контрольно-надзорной деятельности»), в том числе официальной статистики по форме «1-контроль»¹¹;
- ведомственных годовых докладов об осуществлении государственного контроля (надзора);
- репрезентативных социологических исследований, проведенных РАНХиГС в 2018 и 2019 годах¹²;
- государственных программ в контексте целеполагания контрольно-надзорных органов;
- материалов по оценке хода реформы КНД¹³;
- ведомственных статистических сборников¹⁴.

Для анализа были отобраны **МЧС России, Роструд и Роспотребнадзор**. Деятельность этих органов характеризуется значительным количеством проверок и высоким уровнем рисков в подконтрольных сферах. При выборе федеральных органов го-

¹⁰ По данным аналитического центра при Правительстве Российской Федерации. <http://xn----8sbmmlngncfbgqis7m.xn--p1ai/explibrary/?showID=94>.

¹¹ <http://gasu.gov.ru/>.

¹² Краткие результаты исследования 2019 года опубликованы в [Южаков и др., 2019b]. Результаты исследования 2018 года опубликованы в [Южаков и др., 2019a].

¹³ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность. <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/263119916>; Минэкономразвития РФ. Доклад об осуществлении государственного контроля.

¹⁴ Пожары и пожарная безопасность в 2018 году: Стат. сб. / Под общ. ред. Д. М. Гордиенко. М.: ВНИИПО, 2019; Государственный надзор МЧС России в 2018 г.: Инф.-аналит. сб. М.: ФГБУ ВНИИПО МЧС России, 2019.

сударственного контроля для анализа дополнительно учитывались факторы низкой оценки гражданами уровня защищенности в соответствующих сферах, выявленной по итогам социологических исследований, а также наличия информации о результатах КНД в открытых источниках.

1. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности МЧС России

Ключевые показатели КНД МЧС России¹⁵ отражают результаты осуществления федерального государственного пожарного надзора (и лицензионного контроля в этой сфере), а также государственного надзора за маломерными судами и в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Оценка результативности по каждому виду надзора предусматривает учет погибших и травмированных людей, причиненного материального ущерба.

Только 32,4% опрошенных граждан считают достаточным уровень защищенности их жизни и здоровья, защиты имущества от пожаров и иных аварий в жилых и производственных зданиях, сооружениях, на объектах инфраструктуры. При этом 6% респондентов сталкивались с необходимостью защиты своей жизни, здоровья или имущества от этих видов риска в 2017–2018 годах. Из этих граждан 49,2% обращались за защитой в контрольно-надзорные органы, и в 33,9% случаев это позволило предотвратить угрозу причинения вреда, а в 18,6% — возместить причиненный ущерб [Южаков и др., 2019b].

По данным Следственного комитета России, в 2018 году в его территориальные органы поступило 6286 сообщений о причинении смерти людям в результате пожаров. При этом погибли 7296 чел., из них 458 несовершеннолетних (годом ранее — 359). Наибольшее число пожаров с человеческими жертвами произошло в Московской области — 205 (219 погибших), Свердловской области — 202 (245 погибших), Пермском крае — 199 (238), Красноярском крае — 182 (189), Челябинской — 162 (183), Ленинградской — 156 (178) и Нижегородской — 155 (165) — областях.

В 2002 году в России при пожарах погибли почти двадцать тысяч человек, в 2017 году — меньше восьми тысяч. Погибших становится меньше, за пятнадцать лет — в два с половиной раза. Однако по данным Международной ассоциации пожарных и спасательных служб, наиболее высоки относительные показатели

¹⁵ Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.04.2018 № 788-р. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297097/.

смертности при пожарах (в расчете на 100 тыс. населения) в России и Белоруссии¹⁶.

При анализе распределения пожаров по местам возникновения необходимо учитывать межстрановые различия правил учета для различных категорий пожаров. Например, в некоторых странах не учитываются пожары мусора и травы (Белоруссия, Россия, Украина). Необходимо отметить, что в России, Лихтенштейне, Украине, Сингапуре, Белоруссии пожары в зданиях и на транспорте составляют более 70% всех пожаров.

По данным государственной автоматизированной системы «Управление», в 2018 году по всем видам контроля (надзора), осуществляемым МЧС, зафиксировано 21 537 случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям поднадзорными субъектами¹⁷.

В докладе МЧС за 2018 год приведены другие данные. Так, органами государственного пожарного надзора зафиксировано 966 случаев причинения вреда, в области гражданской обороны — три случая, в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций — пять случаев.

Как следует из доклада, в 2018 году в деятельности 1,11% проверенных поднадзорных субъектов были выявлены причинившие ущерб нарушения обязательных требований.

Приказом МЧС России от 18.12.2017 № 576 утвержден перечень показателей результативности и эффективности деятельности надзорных органов МЧС России с целевыми значениями на 2018–2020 годы¹⁸. Сравнение плановых и фактических значений этих показателей за 2018 год демонстрирует некоторое ухудшение по двум из трех показателей в отношении пожарного надзора, улучшение по показателям надзора в области защиты населения и территорий от ЧС, надзора за маломерными судами.

Целевые значения показателей причинения вреда (ущерба) в этой сфере определены с учетом низкой базы (смертность при пожарах в России существенно выше показателей большинства стран). Поэтому показатели доли граждан, оценивающих свою защищенность от рисков, связанных с пожарами и иными авариями

¹⁶ Brushlinsky N. N., Ahrens M., Sokolov S. V., Wagner P. World Fire Statistics. *CTIF*, 2018, no. 23, p. 22. https://www.ctif.org/sites/default/files/2018-06/CTIF_Report23_World_Fire_Statistics_2018_vs_2_0.pdf.

¹⁷ <http://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>.

¹⁸ Утверждены как ключевые показатели результативности КНД МЧС России Распоряжением Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198076/. Указанным распоряжением также предусмотрено использование показателей, отражающих уровень травматизма при использовании маломерных судов, однако эти показатели не отражены в докладе МЧС за 2018 год.

(34,8% в 2019 году, 32,4% — в 2018-м), в целом согласуются с ведомственной статистикой МЧС России¹⁹.

В 2018 году зарегистрировано 132 074 пожара, из них 131 840 — в федеральной государственной информационной системе «Федеральная база данных «Пожары» (ФГИС «ФБД “Пожары”») (ведомственная статистика МЧС России); еще 234 пожара зафиксировано в сведениях о пожарах и их последствиях на объектах федеральных органов исполнительной власти и юридических лиц, осуществляющих самостоятельный учет пожаров и их последствий. Общее количество погибших составило 7913 чел. (7909 и 4 чел. соответственно), общее количество травмированных — 9650 (9642 и 8 чел. соответственно). Прямой ущерб составил 15,9 млрд руб. (15,5 млрд руб. в связи с гибелью людей и 0,4 млрд руб. — в связи с травматизмом)²⁰.

Сопоставление данных различных источников показывает расхождение даже по ключевым показателям, в отношении которых фиксация случаев причинения вреда почти неизбежна.

В целом МЧС России является одним из немногих контрольно-надзорных органов, предоставляющих в открытом доступе информацию о целевых значениях показателей результативности государственного контроля (надзора) и степени достижения этих показателей. При этом уровень рисков, связанных с пожарами, в России значительно выше, чем в зарубежных странах. Если в среднем за 2013–2017 годы количество людей, погибших при пожарах в нашей стране, составило 6,37 чел. на 100 тыс. населения, то в США этот показатель составил 1,02 чел. на 100 тыс. населения, в Германии — 0,48 чел., а во Франции — 0,45 чел. на 100 тыс. населения соответственно. Это свидетельствует о недостаточной результативности контрольно-надзорной деятельности в противопожарной сфере.

2. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности Роструда

Основные задачи и подходы к совершенствованию надзора в сфере труда определены Правительством России в принятой

¹⁹ Порядок учета пожаров и их последствий утвержден Приказом МЧС России от 21.11.2008 № 714 «Об утверждении Порядка учета пожаров и их последствий». <http://base.garant.ru/194531/>. Формирование официальной статистической информации о пожарах и их последствиях осуществляется МЧС России по форме «1-пожары», утвержденной Приказом Росстата от 23.12.2009 № 311 «Об утверждении статистического инструментария для организации МЧС России федерального статистического наблюдения за пожарами и последствиями от них». Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Росстата от 19.02.2019 № 79, которым вводится новая форма «1-пожары». При формировании статистических данных используется федеральная государственная информационная система «Федеральный банк данных “Пожары”» (ФГИС «ФБД “Пожары”»).

²⁰ Пожары и пожарная безопасность в 2018 году: Стат. сб. / Под общ. ред. Д. М. Гордиенко. М.: ВНИИПО, 2019. С. 4–6.

в июне 2015 года Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства на 2015–2020 годы (распоряжение от 05.2015 № 1028-р). В числе ключевых задач — обеспечение определенности, прозрачности и открытости федерального надзора в сфере труда.

Проект «Совершенствование функции государственного надзора в Федеральной службе по труду и занятости в рамках реализации приоритетной программы Реформа контрольной и надзорной деятельности»²¹ содержит цели по повышению результативности КНД Роструда. Ставится задача снизить уровень ущерба, сократить количество погибших при несчастных случаях на производстве, пострадавших с тяжелыми последствиями на 30% к 2020 году и на 50% — к 2025-му (от уровня 2015 года). Установлены показатели проекта и их значения по годам (2017–2025).

Распоряжением Правительства от 27.04.2018 № 788-р установлены показатели результативности КНД в отношении надзора над соблюдением трудового законодательства. Они отражают уровень безопасности на рабочем месте (смертность, травматизм), своевременную выдачу зарплаты работникам (показатель просроченной задолженности).

В 2018 году государственные трудовые инспекции провели 126,8 тыс. внеплановых проверок. Из них 105 432 проверки (около 77% от общего числа) были проведены на основании обращений граждан и организаций, информации органов власти и местного самоуправления, сообщений СМИ. При этом 6536 внеплановых проверок (около 4,7% от общего числа) было проведено на основании обращений граждан и организаций, информации СМИ, органов власти и местного самоуправления в связи с угрозой вреда для жизни и здоровья работников.

В 2,4% нарушений, выявленных в рамках КНД Роструда, существовала связь с расследованием, оформлением и учетом несчастных случаев на производстве.

Следует отметить, что в России сохраняется общая тенденция к сокращению уровня травматизма на производстве. Всего в 2018 году произошло 5394 несчастных случая с тяжелыми последствиями (в 2017 году — 6193), это соответствует снижению на 13%.

В результате несчастных случаев с тяжелыми последствиями в 2018 году погибли 1470 работников — на 241 чел., или на 13%, меньше, чем в 2017 году (1711 чел.). Наиболее высокий уровень производственного травматизма со смертельным исходом отмечается в строительстве, обрабатывающей промышленности, сельском

²¹ Утвержден протоколом заседания проектного комитета от 13.02.2018 № 1.

и лесном хозяйстве, рыболовстве и рыбоводстве, в транспортировке и хранении, а также в сфере добычи полезных ископаемых.

По итогам социологических исследований РАНХиГС, граждане оценивают уровень своей защищенности от рисков опасных условий труда выше, чем от других видов рисков (угроз). В 2019 году 41,1% респондентов оценили свою защищенность от таких рисков как высокую или скорее высокую (в 2018-м — 42,7%). Однако в отличие от статистических данных социологические опросы не показывают какой-либо динамики.

Расхождение данных опросов и официальной статистики может объясняться следующим. Данные опросов охватывали два года, предшествующих исследованию (для опроса 2018 года — период 2016–2017 годов, для опроса 2019-го — период 2017–2018 годов). Статистические же данные формируются на ежегодной основе.

Следует учитывать и другие возможные причины различий данных статистики и оценок населения. По данным Росстата, в 2018 году по сравнению с 2019-м отмечается сокращение доли работников, имеющих право на компенсации за работу с вредными и опасными условиями труда. Например, в добывающей промышленности их доля за год сократилась с 58,4 до 56,3%, в обрабатывающей — с 46,4 до 45,1%, в строительстве — с 41,1 до 39,1%. При этом удельный вес работников, занятых на работах с вредными и опасными условиями труда, изменился не столь значительно (в добывающей промышленности снизился с 55 до 54,7%, в обрабатывающей — вырос с 42,6 до 43,2%, в строительстве снизился с 37 до 36,7%). Кроме того, как показывают международные сопоставления в сфере обеспечения безопасности на рабочем месте, в России традиционно выше показатели смертности на производстве, а вот показатели производственного травматизма и особенно профессиональных заболеваний существенно (в несколько раз) ниже, чем в странах ОЭСР. Такая ситуация может свидетельствовать о том, что в России реальный уровень производственного травматизма и профессиональных заболеваний занижается [Добролюбова, 2016].

По данным социологического опроса РАНХиГС, в 2017–2018 годах 7,2% респондентов сталкивались с необходимостью защиты себя или своих близких от угроз жизни и здоровью, обусловленных неблагоприятными (опасными) условиями труда, от рисков производственного травматизма и возникновения профессиональных заболеваний. При этом лишь 14,7% таких респондентов обращались за защитой в органы государственного контроля. Предотвратить угрозу вреда или полностью устранить причиненный вред удалось лишь 46,7% опрошенных, обратившихся в контрольно-надзорные органы. Приведенные данные подтверждают высокую вероятность занижения государственной стати-

стикой реального уровня производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

В Докладе об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2018 год Роструд представил результаты мониторинга эффективности федерального государственного надзора. Приведена, в частности, информация о количестве погибших и пострадавших на производстве, об ущербе в виде просроченной задолженности по зарплате. Однако эта информация систематизирована иначе по сравнению с действующей системой сбора данных.

По данным ГИС «Управление», в 2018 году Роструд зафиксировал 12 816 случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям подконтрольными субъектами²². Это существенно образом разнится с данными судебной статистики. Сравним эти два вида данных.

Трудовой кодекс РФ предусматривает несколько способов защиты прав граждан: самозащиту, защиту интересов работников профессиональными союзами, судебную защиту²³, а также осуществление государственного надзора.

Результаты анализа данных статистики за 2018 год, предоставляемых судебным департаментом при Верховном суде РФ, свидетельствуют²⁴: главным способом защиты трудовых прав граждан является именно судебная защита. Основным объемом трудовых споров (более 371 тыс.) связан с делами о заработной плате. Значительная часть дел (более 13 тыс.) связана с исками о возмещении ущерба, причиненного при исполнении трудовых обязанностей. В 2018 году было зафиксировано 431 989 споров, возникающих из трудовых правоотношений; сумма заявленных исковых требований составила 27 959,99 млн руб.

Следует отметить, что число таких дел превышает общее число случаев причинения вреда, учтенных Рострудом.

В целом проведенный анализ показывает, что систематизированная информация о результатах всех способов защиты трудовых прав граждан отсутствует. При этом существует вероятность неполного отражения случаев причинения вреда при статистическом учете производственного травматизма и профессиональных заболеваний. Поэтому использование различных источников данных, в том числе социологических, для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности на рабочем месте представляется особенно актуальным.

²² <http://gasu.gov.ru/>.

²³ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 01.04.2019). Ст. 352 «Способы защиты трудовых прав и свобод».

²⁴ <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

3. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора

В соответствии с публичной декларацией целей и задач Роспотребнадзора на 2018 год в числе приоритетов деятельности ведомства было определено обеспечение устойчивой санитарно-эпидемиологической ситуации в стране, эффективная защита прав потребителей, оптимизация КНД и расширение использования методов проектного управления²⁵.

Роспотребнадзор разработал и утвердил показатели результативности для федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей (приказ от 31.10.2017 № 1044)²⁶.

Показатели результативности КНД, отражающие минимизацию вреда жизни и здоровью граждан, установлены в отношении санитарно-эпидемиологического надзора, заявлены текущие и целевые значения показателей. Индикативный показатель эффективности государственного санитарно-эпидемиологического надзора, осуществляемого Роспотребнадзором, предусмотрен, но его значение не заявлено: в отношении объема причиненного ущерба отсутствует методика расчета.

В отношении федерального надзора в области защиты прав потребителей ключевой показатель (показатель результативности, отражающий уровень безопасности охраняемых законом ценностей, выражающийся в минимизации причинения им вреда (ущерба)) содержит текущее и целевое значения. Целевое значение показателя установлено на 2018 год. Это показатель ущерба, причиненного в результате нарушения обязательных требований в области защиты прав потребителей (относительно ВВП РФ). При расчете этого показателя учитывается число зарегистрированных обращений потребителей на нарушение их прав, число нарушений, установленных в ходе контрольно-надзорных мероприятий, и число дел, поступивших в суды общей юрисдикции.

Процедура защиты прав потребителей предполагает необходимость до обращения в Роспотребнадзор заявить претензионные требования продавцу товаров (исполнителю услуг).

В докладе Роспотребнадзора за 2018 год об осуществлении государственного контроля (надзора) указано, что число таких

²⁵ https://rosпотребнадзор.ru/deyatelnost/org/?ELEMENT_ID=9762&sphrase_id=1914976.

²⁶ Приказ Роспотребнадзора от 31.10.2017 № 1044 «Об утверждении показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальных органов» в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 № 934-р, закрепляющим основные направления внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

заявлений не измерялось. Отмечается, что показатели результативности и эффективности осуществления федерального государственного надзора в установленных сферах характеризуются следующими значениями (выборочно):

- возросла до 5,9% доля внеплановых проверок, проведенных в связи с угрозой причинения вреда (в 2017 году — 4,6%);
- доля внеплановых проверок, проведенных по фактам причинения вреда, направленных на его минимизацию и ликвидацию последствий, осталась практически на прежнем уровне — 0,2% (в 2017 году — 0,1%);
- до 21,4% возросла доля поднадзорных субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда (в 2017 году этот показатель составлял 19%);
- сохранился относительно низкий показатель доли проверенных поднадзорных субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения, ставшие причиной вреда, — 0,7% (в 2017 — 0,6%);
- значительно сократилось абсолютное число случаев причинения вреда жизни и здоровью граждан подконтрольными лицами: в 2017 году был зафиксирован 471 случай причинения вреда, в 2018 — 298.

В целом в территориальные органы Роспотребнадзора в 2018 году поступило 326,4 тыс. обращений. Как следует из доклада, заявители в 2,7% обращений сообщали о фактах причинения вреда жизни, здоровью или имуществу потребителей. Более половины таких обращений (52%) касались сферы услуг.

Всего в 2018 году территориальными органами Роспотребнадзора по результатам рассмотрения обращений и проведенных проверок было зарегистрировано 6215 случаев причинения вреда (в 2017 году — 7061, в 2016-м — 7658).

Чаще всего выявленные случаи причинения вреда связаны с приобретением потребителями опасных товаров (работ, услуг), а также продукции, имеющей недостатки. Распространенной причиной ущерба является и предоставление потребителям недостоверной, неполной или вводящей в заблуждение информации о реализуемой продукции.

Следует отметить, что чаще всего (в 97,6% случаев) был зафиксирован материальный вред (то есть ущерб имуществу потребителей), тогда как случаи причинения вреда жизни и здоровью потребителей относительно редки (2,4% от общего числа случаев причинения вреда, или 148 единиц).

При осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в 2018 году было проведено 201 145 проверок, из них 66 079 плановых. Выявлено 874 361 нарушение санитарно-эпидемиологических требований. В докладе не содержится информации о том, какое количество из выявленных нарушений представляют угрозу безопасности охраняемым законом ценностям.

По данным ГИС «Управление», в 2018 году Роспотребнадзором зафиксировано 6832 случая причинения вреда охраняемым законом ценностям подконтрольными субъектами²⁷.

Эти данные не коррелируют с данными, содержащимися в докладе об осуществлении государственного контроля (надзора) Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека за 2018 год.

В соответствии со ст. 17 Федерального закона «О защите прав потребителей» защита прав потребителей осуществляется судом.

Результаты анализа данных судебной статистики за 2018 год, предоставляемых судебным департаментом при Верховном суде РФ, позволяют констатировать, что основным способом защиты прав потребителей является именно судебная защита, а учет случаев причинения вреда исключительно на основе обращений граждан в Роспотребнадзор не позволяет объективно оценить частоту причинения вреда в сфере защиты прав потребителей и в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия. Так, в 2019 году в суды поступило 314 190 исков по защите прав потребителей, сумма заявленных исковых требований при подаче заявлений составляла 59 103,9 млн руб.²⁸.

О значительно большей частоте случаев причинения вреда по рискам, связанным с потреблением некачественных товаров, работ и услуг, свидетельствуют и данные социологических опросов граждан, проведенных РАНХиГС в 2018 и 2019 годах. Так, по данным опроса 2019 года, за предшествующие опросу два года 25,1% респондентов сталкивались с необходимостью защиты от рисков при потреблении пищевой продукции (включая услуги предприятий общественного питания), 10,3% — с необходимостью защиты от рисков причинения вреда жизни и здоровью, имуществу от некачественных непродовольственных (непищевых) товаров и услуг (за исключением финансовых услуг) [Южиков и др., 2020. С. 36]. Таким образом, ежегодно с подобными ри-

²⁷ <http://gasu.gov.ru/>.

²⁸ Судебный департамент при Верховном суде Российской Федерации. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 год. Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских, административных дел по первой инстанции. <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891>.

сками сталкивается не менее 10% российского населения, причем, по данным социологического опроса, в большинстве случаев речь идет не об угрозе, а о факте причинения вреда.

Хотя по итогам опросов можно сделать вывод о некотором улучшении оценок гражданами уровня своей защищенности от рисков, связанных с потреблением некачественных пищевых продуктов, доля респондентов, считающих уровень своей защищенности достаточным, еще крайне низка (33,6% в 2019 году, 28,2% — в 2018-м) [Южаков и др., 2019b. С. 78]. Ситуация с безопасностью при потреблении непродовольственных товаров несколько лучше (39,1% респондентов отмечают достаточный уровень защищенности в 2019 году по сравнению с 36,6% в 2018-м) [Южаков и др., 2019b. С. 78]. Однако и по этому показателю необходимы качественные изменения.

В целом проведенный анализ показывает, что данные Роспотребнадзора о случаях причинения вреда не отражают реальной ситуации в подконтрольной сфере. Частота столкновения граждан с рисками причинения вреда их жизни, здоровью и имуществу при использовании продовольственных и непродовольственных товаров существенно выше уровня, фиксируемого Роспотребнадзором. Это подтверждается и судебной статистикой, и социологическими опросами.

Сложившаяся система фиксации причинения вреда (ущерба) не ориентирована на отражение уровня безопасности охраняемых законом ценностей и, соответственно, не может быть использована для оценки результативности контрольно-надзорной деятельности и ее реформы.

Заключение

По итогам сопоставительного анализа данных из различных источников (социологических и статистических) о причинении вреда охраняемым законом ценностям можно сделать следующие выводы.

Во-первых, система сбора статистических данных контрольно-надзорными органами не ориентирована на выявление уровня защищенности охраняемых законом общественно значимых ценностей и его динамику. Соответственно, оценка реализации реформы КНД исключительно по данным такой статистики некорректна и не отражает действительного положения дел. На примере рассмотренных случаев мы показали, что оценки по данным официальной статистики и социологических источников различаются не просто существенным образом, а в десятки раз.

Это неоправданное сужение предметной сферы деятельности контрольных (надзорных) органов ведет к искажению пред-

ставления о ее результативности. Предусмотренная Базовой моделью оценка уровня риска на основе ведомственной статистики основывается на фрагментарных данных, отражающих существующие риски в недостаточной степени. Такая оценка не позволяет сформировать предложения по совершенствованию деятельности, способные реально улучшить положение дел в подконтрольной сфере, и не обеспечивает более качественную защиту охраняемых законом ценностей, прежде всего жизни и здоровья людей.

Во-вторых, выявлены существенные расхождения в данных о частоте и масштабах причинения вреда, представленных в ежегодных докладах контрольно-надзорных органов, в ГИС «Управление» и в судебной статистике. Существенные (в десятки раз) различия в этих данных свидетельствуют также о возможных проблемах с достоверностью ведомственной статистики, отражают низкую востребованность гражданами контрольно-надзорных органов при защите охраняемых законом ценностей.

Это позволяет сделать вывод, что контрольно-надзорная деятельность недостаточно защищает граждан от рисков в соответствующих сферах (как в части предотвращения и минимизации вреда, так и возмещения ущерба).

Поэтому целесообразно развивать альтернативные негосударственные механизмы защиты таких ценностей и совершенствовать КНД государства.

При этом следует отметить, что подробный анализ проводился в отношении пилотных контрольно-надзорных органов, целенаправленно занимавшихся вопросами результативности и эффективности, достигшими некоторого прогресса в ходе реформы КНД. В отношении других ведомств ситуация с целеполаганием, выбором показателей результативности и эффективности, организацией сбора статистических данных может быть еще хуже — менее ориентированной на защиту общественно значимых ценностей, менее внимательной к интересам граждан.

Литература

1. *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.
2. *Добролюбова Е. И.* Международный опыт оценки результативности и эффективности государственного контроля в сфере охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 96–110.
3. *Клименко А. В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 8–51.
4. *Медведев Д. А.* Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 5–29.

5. Подшивалова М. В., Подшивалов Д. В. Оценка некоторых видов транзакционных издержек малых промышленных предприятий // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2017. № 5. С. 40–60.
6. Чаплинский А. В., Плаксин С. М. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 7–29.
7. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан. М.: Дело, 2019а.
8. 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. 2019б. № 2. С. 71–92.
9. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В., Масленникова Е. В. Оценка динамики результативности контрольно-надзорной деятельности государства с позиции граждан как ее конечных бенефициаров / Под науч. ред. В. Н. Южакова. М.: Дело, 2020.
10. Kuhlmann S., Bogumil J. Performance Measurement and Benchmarking as “Reflexive Institutions” for Local Governments: Germany, Sweden and England Compared // International Journal of Public Sector Management. 2018. Vol. 31. No 4. P. 543–562.

Ekonomicheskaya Politika, 2020, vol. 15, no. 1, pp. 90-107

Elena V. MASLENNIKOVA, Cand. Sci. (Soc.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation); Peoples' Friendship University of Russia (6, Miklukho-Maklaya ul., Moscow, 117198, Russian Federation). E-mail: maslennikova-ev@ranepa.ru

Elena I. DOBROLYUBOVA, Cand. Sci. (Econ.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Vladimir N. YUZHAKOV, Dr. Sci. (Philos.), Professor. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru

Effectiveness of Control and Enforcement Activities in Selected Areas: Statistics and Sociology

Abstract

The ongoing reform of control and enforcement is aimed at improving the protection of public values such as life and health, property, environment, and historical and cultural monuments while simultaneously reducing the administrative burden on businesses. The first evaluations of the reform demonstrate that achievements have been modest so far. Administrative costs for businesses have slightly decreased. While the share of citizens rating their safety from major risks as sufficient has somewhat increased, most citizens still rate the extent of their safety as rather low or very low. The article aims to conduct a comprehensive evaluation of control and enforcement performance in selected areas characterized by intensive activities of government control bodies, namely the Ministry

of Emergency Situations, the Federal Service for Labour and Employment, and the Federal Consumer Protection Service. Both statistical sources, including court statistics, and sociological data are used for this purpose. The paper demonstrates a significant variation between the statistical data and the outcomes of sociological surveys in terms of scale and frequency of cases of harm to public values in the respective fields. The statistical data used by control and enforcement bodies are not oriented at evaluating the outcomes of their activities and do not allow the estimation of the real extent of public value protection and its dynamics. To evaluate the situation as it is and develop recommendations for improving control and enforcement activities, data from various sources, including sociological ones, should be used. Such an approach would allow one to evaluate the impact of control and enforcement activities at the level of relevant risks and to reduce the probability of data manipulation.

Keywords: public protection, control and enforcement activities, public values protected by law, performance assessment.

JEL: H11.

References

1. Vyakina I. V. Otsenka kachestva delovoy sredy cherez vospriyatie biznesa v ramkakh provodimoy reformy kontrol'no-nadzornoy deyatelnosti gosudarstva [Evaluation of the Business Environment Quality Through the Perception of Business as Part of the Ongoing Reform of the State Supervisory Oversight Reform]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitiye) [MIR. Modernization. Innovation. Research]*, 2019, no. 1, pp. 84-98.
2. Dobrolyubova E. I. Mezhdunarodnyy opyt otsenki rezul'tativnosti i effektivnosti gosudarstvennogo kontrolya v sfere okhrany truda i obespecheniya bezopasnosti na rabochem meste [International Experience in Evaluating Effectiveness of Public Control in Occupational Safety]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2016, no. 2, pp. 96-110.
3. Klimenko A. V. Desyatiletie administrativnoy reformy: rezul'taty i novye vyzovy [The Decade of Administrative Reform: Results and New Challenges]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2014, no. 1, pp. 8-51.
4. Medvedev D. A. Novaya real'nost': Rossiya i global'nye vyzovy [A New Reality: Russia and Global Challenges]. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 10, pp. 5-29.
5. Podshivalova M. V., Podshivalov D. V. Otsenka nekotorykh vidov transaktsionnykh izderzhkek malyykh promyshlennykh predpriyatiy [Estimate of Some Transaction Costs for Small Industrial Enterprises]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika [Moscow University Herald. Series 6: Economics]*, 2017, no. 5, pp. 40-60.
6. Chaplinskiy A. V., Plaksin S. M. Upravlenie riskami pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya v Rossii [Risk Management in the State Control in Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2016, no. 2, pp. 7-29.
7. Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Pokida A. N., Zybunovskaya N. V. Rezul'tativnost' kontrol'no-nadzornoy deyatelnosti gosudarstva s pozitsii grazhdan [Effectiveness of Public Inspection and Enforcement Activity for Final Beneficiaries]. Moscow, Delo, 2019a.
8. Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Pokida A. N., Zybunovskaya N. V. Reforma kontrol'no-nadzornoy deyatelnosti gosudarstva: otsenka s pozitsii grazhdan [Inspection and Regulatory Enforcement Reform: Evaluation from the Citizen Perspective]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2019b, no. 2, pp. 71-92.
9. Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Pokida A. N., Zybunovskaya N. V., Maslennikova E. V. Otsenka dinamiki rezul'tativnosti kontrol'no-nadzornoy deyatelnosti gosudarstva s pozitsii grazhdan kak ee konechnyykh benefitsiarov [Evaluating Performance of State Control and Enforcement Activity from the Position of Citizens as Final Beneficiaries]. Moscow, Delo, 2020.
10. Kuhlmann S., Bogumil J. Performance Measurement and Benchmarking as "Reflexive Institutions" for Local Governments: Germany, Sweden and England Compared. *International Journal of Public Sector Management*, 2018, vol. 31, no. 4, pp. 543-562.