

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н.*

Аннотация

За последние пятнадцать лет предпринимались неоднократные попытки оптимизации государственного контроля (надзора), снижения связанных с ним административных барьеров, сокращения избыточного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов. Однако эффект от этих попыток оказался ниже первоначальных ожиданий, в том числе в силу незавершенности задуманных преобразований, компромиссного характера принятых решений, сохранения классической коллизии интересов «контролеров» и «подконтрольных» субъектов.

Одна из важнейших причин недостаточного эффекта от прошлых инициатив – недостаточное внимание и неоднозначное понимание ожидаемого результата контрольно-надзорной деятельности и, как следствие, создание систем оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов, не всегда ориентирующих их деятельность на достижение конечных, общественно значимых результатов. В статье представлены итоги анализа практики оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а также различных научных подходов к проведению такой оценки. Основной вывод исследования: при оценке результативности контрольно-надзорной деятельности необходимо использовать системы показателей, характеризующие результативность государственного контроля (надзора) как с точки зрения различных аспектов данной деятельности (предупреждения, предотвращения, минимизации вреда, а также его возмещения), так и с точки зрения различных уровней результатов (конечных, промежуточных и непосредственных). При этом при оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности целесообразно учитывать не только издержки государства, но и издержки бизнеса, связанные с осуществлением государственного и муниципального контроля. Реализация такого комплексного подхода позволит сбалансировать систему оценки и, в конечном счете, ориентировать деятельность контрольно-надзорных органов на достижение общественно значимых результатов.

Ключевые слова: государственное управление; государственный контроль; надзор; муниципальный контроль; органы государственной власти; оценка результативности; проверки; результативность; эффективность.

* Добролюбова Елена Игоревна – заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований (ИПЭИ), РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Южаков Владимир Николаевич – доктор философских наук, профессор, главный научный сотрудник, директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований (ИПЭИ), РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, д. 82. E-mail: yuzhakov-vn@gane.ru

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности – не новое направление административных реформ в России. На протяжении как минимум последних пятнадцати лет данная задача рассматривалась как одно из ключевых направлений улучшения предпринимательского климата и повышения качества государственного управления в целом. Так, первый направленный на это Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» был принят еще в 2001 г. Законом был введен ряд принципиально новых требований (например, введена практика ведения журналов проверок на предприятиях, определены требования к проведению и оформлению результатов контрольных мероприятий), однако в целом реализация Закона не привела к существенному снижению административных барьеров, в том числе в связи с высокой фрагментацией нормативной правовой базы в сфере государственного контроля (надзора).

В рамках реализации Концепции административной реформы 2006–2008 гг., исходя из ограничений, выявленных в правоприменительной практике Федерального закона № 134-ФЗ, был разработан и в 2008 г. принят принципиально новый федеральный закон, направленный на обеспечение защиты законных прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (с изменениями и дополнениями) (далее – 294-ФЗ). Им предусмотрен комплекс требований, направленных как на ограничение масштабов контрольно-надзорной деятельности (в частности, планирование проверок и согласование их с органами прокуратуры, введение максимальной периодичности проверок), так и на защиту прав и законных интересов подконтрольных (поднадзорных) лиц (в частности, определение перечня грубых нарушений при проведении проверок, введение уведомительного порядка начала деятельности для отдельных ее видов).

Однако мониторинг правоприменительной практики данного Закона показывает, что реализация его положений не оказала принципиального влияния ни на снижение рисков от деятельности подконтрольных субъектов, ни на административные издержки бизнеса, связанные с контрольно-надзорной деятельностью государства. Так, несмотря на общую тенденцию к сокращению числа контрольных мероприятий (проверок), влияние данного Закона на деятельность подконтрольных и поднадзорных субъектов оказалось ограниченным, а возможности снижения административных издержек бизнеса «экстенсивным» путем (т.е. за счет сокращения общего числа проверок) были практически исчерпаны еще в 2012 г. (см. об этом: Добролюбова, Южаков, 2013). Причины недостаточного эффекта от реализации Закона № 294-ФЗ обуславливались несколькими факторами. Во-первых, на значительное число видов государственного контроля (надзора) требования Закона не распространялись вообще (например, на налоговый,

финансовый контроль), а еще на большее число видов распространялись не полностью; уже с первого года реализации Закона наметилась тенденция к увеличению числа таких «исключительных» видов контрольно-надзорной деятельности, что привело к установлению исключений и особенностей в отношении большинства видов государственного контроля (надзора) (Минэкономразвития России, 2014). Во-вторых, остались неурегулированными вопросы соотношения проверок в рамках 294-ФЗ и дистанционного контроля, а также соотношения положений рассматриваемого Закона с процедурами административного расследования, выявленные еще на ранних этапах реализации Закона (Состояние системы..., 2011). Данная проблема лишает хозяйствующих субъектов возможности защиты своих интересов в судах: при предъявлении предпринимателями доказательств грубого нарушения требований к проведению проверок, установленных Законом, суды зачастую «переквалифицируют» проверку в административное расследование и фактически подтверждают ее результаты. Такая практика приводит к тому, что вопреки своему наименованию Закон так и не стал инструментом защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а большинство нарушений его требований не имеют последствий для допускающих данные нарушения должностных лиц.

Безусловно, приведенные выше проблемы, обусловленные сферой регулирования Федерального закона № 294-ФЗ и его правоприменительной практикой не позволяют качественно повысить результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности. Однако, на наш взгляд, эти причины не играли определяющей роли: даже если бы положения 294-ФЗ имели универсальный характер (т.е. распространялись бы на все виды государственного контроля (надзора)), были бы урегулированы противоречия в законодательном регулировании отдельных процедур, эффект от реализации положений данного Закона оставался бы ограниченным.

Основной причиной отсутствия значимого влияния развития законодательства в сфере государственного контроля (надзора) на состояние делового климата и качество государственного управления в целом является отсутствие достаточно точного понимания места и роли контрольно-надзорной деятельности в общей системе государственного управления, вклад реализации контрольно-надзорных функций в достижение конечных общественно значимых результатов реализации государственной политики в конкретной сфере, и, как следствие, отсутствие должной мотивации к достижению таких конечных результатов. На самом высоком уровне признано, что «формально и неформально существующая в них (контрольно-надзорных органах – автор) "палочная система" оценки побуждает к действиям, противоречащим здравому смыслу» (Медведев, 2015). Таким образом, определение результата государственного контроля и надзора и цели его осуществления, оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности являются ключевым приоритетом дальнейшей работы по оптимизации контрольно-надзорных функций государства и повышению качества государственного управления в целом.

Проблема оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности не является новой как для российской научной литературы, так и для практики деятельности органов государственной власти. Однако понимание терминов «результативность» и «эффективность» и собственно «результат» существенно различаются. В целом, в литературе и практике сложилось два ключевых подхода к формированию системы оценки результативности и эффективности деятельности, в том числе государственных органов и учреждений.

Первый подход, который с некоторой степенью условности можно обозначить как *проблемно-ориентированный, целевой*, предполагает, что оценка результативности проводится исходя из степени достижения ожидаемого (и, соответственно, заранее определенного) результата. Данный подход предусматривает возможность декомпозиции результатов через систему целей и задач либо через сбалансированную систему показателей (Нортон и Каплан, 2010). Проблемно-ориентированный (целевой) подход лежит в основе концепции государственного управления по результатам и, с той или иной степенью успешности, применяется при разработке и реализации документов стратегического планирования, в том числе государственных программ (Южаков и др., 2014), а также при планировании деятельности на ведомственном уровне (например, в рамках Стратегических карт, публичных деклараций о целях деятельности ведомств и т.д.).

Важной особенностью данного подхода является отсутствие predetermined необходимости осуществления тех или иных государственных функций (в том числе контрольно-надзорных) для достижения целей государственной политики. Целесообразность наличия и реализации контрольно-надзорных полномочий исходит из того, в какой степени они являются оптимальным способом достижения заданной цели государственной политики. При этом с течением времени необходимость осуществления тех или иных функций может исчезать. Примером применения такого подхода на практике является реализация реформ по дерегулированию, предполагающих отмену требований по лицензированию тех или иных видов предпринимательской деятельности и переход к использованию иных форм обеспечения контроля качества (например, к аккредитации, сертификации), а также внедрение механизмов саморегулирования в тех сферах, где ранее осуществлялось государственное регулирование и, соответственно, исполнялись контрольно-надзорные функции.

Второй подход, который также с долей условности можно обозначить как *функциональный*, предполагает проведение оценки исходя из состава полномочий (функций) органа государственной власти (иной организации), безотносительно того, в какой степени реализация конкретного полномочия (функции) необходима для достижения тех или иных конечных общественно значимых результатов. Сторонники данного подхода в качестве предмета оценки в сфере контроля и надзора предлагают рассматривать деятельность, а не результаты такой деятельности. Например, Е.В. Берездивина отмечает, что «результаты выполнения контрольно-надзорных полномочий поддаются манипулированию, и поэтому результат лучше описывать

как признак выполнения процедур, т.е. не в виде “нарушение выявлено” или “нарушение не выявлено”, а в виде “при плановых или внеплановых мероприятиях выявлены такие-то нарушения либо их отсутствие” (Берездивина, 2011). При этом утверждается, что показатели контрольно-надзорной деятельности, рассматриваемой как реализация определенного набора процедур, инвариантны по отношению к формулировке цели. Таким образом, контрольно-надзорная деятельность изначально рассматривается как «самоценность» и «безусловная необходимость»; предполагается, что ее цели являются очевидными, и вопрос измерения данной деятельности возникает лишь на этапе оценки, не предполагающей, впрочем, существенной коррекции.

Этот вывод исходит, в том числе, и из основных принципов распределения государственных функций между различными видами федеральных органов исполнительной власти (министерства, службы, агентства), сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 N 314: реализация контрольно-надзорных функций возлагается на федеральные службы, не осуществляющие функции по выработке государственного регулирования в сфере своей деятельности.

Однако анализ фактического распределения функций между различными видами федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о том, что данный принцип не всегда соблюдается на практике (Александров и др., 2014). Проведенное в 2014 г. исследование распределения численности федеральных государственных гражданских служащих по видам функций также выявило несоответствие принципам Указа: так, среди федеральных государственных гражданских служащих, занятых исполнением основных (необеспечивающих) функций, контрольно-надзорные функции исполняют 76,9% служащих федеральных агентств, 46,8% служащих федеральных служб и 34,6% служащих федеральных министерств (Добролюбова, Александров, 2015). Таким образом, с предположениями об инвариантном характере системы показателей контрольно-надзорной деятельности по отношению к цели и, соответственно, с отсутствием необходимости целеполагания в данной сфере нельзя согласиться как минимум потому, что данный вид государственных функций осуществляется как федеральными службами, так и федеральными министерствами и агентствами, не говоря уже о том, что некоторые федеральные службы наделены правом государственного регулирования в сфере своей деятельности.

Функциональный подход к оценке результативности и эффективности в значительной степени нашел свое отражение в рамках реализации Федерального закона N 294-ФЗ, в соответствии с которым был введен унифицированный перечень показателей эффективности¹, обязательных для использования контрольно-надзорными органами всех уровней при подготовке ежегодных докладов об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В состав перечня включены показатели, отражающие масштаб контрольно-надзорной деятельности (например, количество проверок и долю подконтрольных (поднадзорных) субъектов, в отношении которых проведены проверки), показатели, ха-

рактизирующие непосредственные результаты проведения контрольных мероприятий (доля проверок, в результате которых выявлены нарушения; доля выявленных при проведении проверок нарушений, связанных с невыполнением предписаний), а также показатели, отражающие соблюдение требований законодательства при проведении проверок (доля проверок, результаты которых были отменены, а также доля проверок, проведенных с нарушениями, по результатам которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора) применены меры дисциплинарного, административного наказания). В состав показателей, характеризующих контрольно-надзорную деятельность, включен и показатель, отражающий число случаев причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде, памятникам культурного наследия и т.д., выявленных по результатам проверок, а также данные о кадровом потенциале и финансовых ресурсах, выделяемых на осуществление контрольно-надзорных функций.

Для обеспечения регулярного сбора данных по этим показателям были введены формы статистического наблюдения², при этом субъектами статистического учета были определены сами контрольно-надзорные органы. Реализация принципа самооценки в отсутствие (во многих случаях) объективной возможности внешней проверки корректности представляемых данных поставила под сомнение корректность статистических данных об осуществлении контрольно-надзорной деятельности, что неоднократно отмечалось по итогам оценки ежегодных докладов органов государственного контроля (надзора). Например, как отмечает Минэкономразвития России, по итогам 2013 г., ряд контрольно-надзорных органов заявили о проведении в среднем одной проверки в отношении одного хозяйствующего субъекта; однако достоверность этих данных вызывает сомнения, поскольку по итогам проверок было выявлено значительное число нарушений, требующих проведения повторных контрольных мероприятий (Минэкономразвития России, 2014, с. 61).

Не менее проблематична и оценка динамики случаев причинения вреда: так, по данным статистики, обобщенным специалистами НИУ ВШЭ, число случаев причинения вреда окружающей среде в 2014 г. сократилось по сравнению с 2013 г. в 3,5 раза (Плаксин, Семенов, Климовская, 2015). В то же время, по данным статистического наблюдения в сфере окружающей среды³, уровень негативного воздействия на окружающую среду в 2014 г. снизился незначительно и не по всем параметрам. Так, объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от всех источников сократился на 2,8% по сравнению с 2013 г., объем сбросов загрязненных сточных вод – на 2,6%, тогда как объем образованных опасных отходов, напротив, возрос на 6%. Безусловно, само по себе наличие негативного воздействия не обязательно означает нарушение природоохранного законодательства, однако в данном случае резкое снижение выявленных случаев причинения вреда явно не коррелирует с изменением уровня воздействия на окружающую среду. Таким образом, возникает проблема интерпретации динамики показателей причинения вреда: снижение таких случаев может свидетельствовать как об улучшении состояния в подконтрольной (поднадзорной) сфере, так и о снижении эффекта от контрольных мероприятий (уровня выявления нарушений).

В зависимости от преобладающей в тот или иной момент времени практики интерпретации значений показателей, органы государственного контроля (надзора) могут быть заинтересованы в завышении (занижении) их значений. Данный эффект особенно заметен в части показателей, отражающих ресурсную обеспеченность контрольно-надзорной деятельности. Так, объем расходов на осуществление из средств субъектов Российской Федерации в 2012 г. вырос на 22% к уровню 2011 г., в 2013 г. – на 54% к уровню 2012 г., а в 2014 г., напротив, сократился на 43% к уровню 2013 г. При этом число проверок на данном уровне резко увеличилось в 2012 г., тогда как существенных изменений в 2013 г. не отмечалось (см.: там же). На фоне заметного сокращения числа контрольных мероприятий, проведенных федеральными органами, наблюдается заметный рост расходов на контрольно-надзорную деятельность из федерального бюджета, его темпы опережают рост расходов на общегосударственные вопросы в целом (табл. 1). Данные факторы позволяют усомниться в корректности общих данных о финансовом обеспечении контрольно-надзорной деятельности, а также в использовании идентичных подходов для определения объемов расходов на осуществление контрольно-надзорных функций различными ведомствами либо в отношении различных периодов.

Таблица 1

Отдельные показатели финансовых ресурсов для осуществления контрольно-надзорной деятельности и ее масштабов

Наименование показателя	Год	2011	2012	2013	2014
Расходы из федерального бюджета на выполнение контрольно-надзорных полномочий, млн. руб.		47 159,4	49 495,2	66 943,0	71 362,2
Расходы из федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы», млн. руб.		777 756,8	809 851,3	764 633,9	850 873,2
Доля расходов на исполнение контрольно-надзорных полномочий в общем объеме расходов на общегосударственные вопросы из федерального бюджета, %		6,1	6,1	8,8	8,4
Количество проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), тыс. ед.		2440,4	2215,9	1950,5	1690,2
Расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на выполнение контрольно-надзорных полномочий, млн. руб.		24 650,3	30 049,5	46 333,4	26 320,2
Расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по разделу «Общегосударственные вопросы», млрд. руб.		468,8	508,2	546,0	585,4
Доля расходов на исполнение контрольно-надзорных полномочий в общем объеме расходов на общегосударственные вопросы из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, %		5,3	5,9	8,5	4,5
Количество проверок при осуществлении регионального государственного контроля (надзора), тыс. ед.		382,6	507,4	536,7	546,3

Источники: Составлена авторами по данным Федерального казначейства, Росстата, НИУ ВШЭ (Плаксин, Семенов, Климовская, 2015).

Таким образом, распространение унифицированного перечня показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности пока не позволило создать комплексной системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Интерпретация изменения тех или иных показателей остается неочевидной и подверженной конъюнктурным соображениям. Даже в тех случаях, когда источником данных для оценки эффективности контрольно-надзорной функции выступает внешний по отношению к органу контроля (надзора) субъект, стимулы, создаваемые теми или иными показателями, не всегда очевидны. Так, исследователи Высшей школы экономики на примере ФАС России показывают, что использование показателей судебной статистики может приводить к искажению мотивации – к увеличению количества выносимых решений о нарушении законодательства с низкой вероятностью оспаривания и отмены, но и с низким положительным эффектом для потребителей и общественного благосостояния (Авдашева и др., 2015).

Риски того, что использование в сфере контрольно-надзорной деятельности количественных показателей приводит к подмене понятия «работы на результат» понятием «работы на показатель», оцениваются настолько высоко, что отдельные исследователи предлагают вообще отказаться от использования количественных критериев оценки эффективности деятельности надзорных структур и использовать исключительно оценку по конечному результату – уровню защищенности общества от неблагоприятных последствий процессов жизнедеятельности человека (Домрачев, 2015).

Значит ли это, что оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности как таковая невозможна либо нецелесообразна? На наш взгляд, нет, однако наличие столь широкого круга «оговорок» и проблем указывает на необходимость существенной корректировки применения действующего, «функционального» подхода к оценке результатов контрольно-надзорной деятельности, равно как и учета рисков, связанных с программно-целевым подходом, опирающимся на декомпозицию целей, задач и показателей «сверху вниз».

Одной из ключевых проблем практики оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности является анализ реализации соответствующих функций «в отрыве» от процесса государственного управления в целом. Между тем осуществление контроля и надзора является этапом общего управленческого цикла, направленного на достижение целей государственной политики в той или иной сфере.

Исходя из общего цикла государственного управления (рис. 1), первым этапом является выявление проблемы, связанной, в том числе, с риском причинения вреда (ущерба) законным правам и интересам граждан и юридических лиц.

Для решения проблемы формируются цели государственной политики (реализующего ее государственного регулирования), связанные со снижением выявленных рисков, и формулируется ожидаемый результат, отражающий ту степень минимизации риска, которую предполагается достичь путем реализации мер государственной политики.

Рисунок 1

Контроль и надзор как этап цикла государственного управления



Источник: Составлено авторами.

Данный алгоритм, в частности, предусмотрен в процедуре оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов⁴, но спектр мер государственной политики не ограничивается принятием нормативных правовых актов и введением мер государственного регулирования – государство может воздействовать на решение проблемы и иными мерами, например, предоставляя субсидии или реализуя те или иные инвестиционные проекты.

После принятия мер государственной политики наступает их практическая реализация, а следующим управленческим этапом является этап контроля и надзора. В связи с этим конечным результатом контрольно-надзорной деятельности является степень достижения цели государственной политики в конкретной сфере, т.е. достижение либо недостижение тех результатов, которые закладывались на этапе введения мер государственного регулирования, обуславливающих, в том числе, осуществление контрольно-надзорной деятельности в принципе либо на этапах оценки промежуточных результатов реализации мер государственной политики в рассматриваемой сфере.

Таким образом, роль этапа контроля и надзора не только в том, чтобы проверить, в какой степени реализуются ранее принятые меры (в том числе введенные обязательные требования), но и оценить, сохраняется ли та проблема, на которую были направлены данные меры и достигнут ли изначально запланированный результат государственной политики. Результативность контрольно-надзорной деятельности зависит от качества регулирования (как в части регулирования процедур контроля (надзора), так и в части спектра требований, являющихся предметом контроля

(надзора)), при этом низкая результативность контрольно-надзорной деятельности должна являться основанием корректировки государственной политики.

В действующем законодательстве цели осуществления государственного контроля (надзора) не определены. Разрабатываемым в настоящее время проектом федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации»⁵ предусматривается, что «основной целью органов, осуществляющих государственный и муниципальный контроль (надзор), является предотвращение вреда охраняемым законом ценностям посредством обеспечения соблюдения гражданами и организациями обязательных требований». Представленная в такой формулировке цель является недостижимой, поскольку полностью предотвратить вред охраняемым законом ценностям не представляется возможным; возможно снизить риски (вероятность) причинения такого вреда и минимизировать его масштаб.

Возникают проблемы и с определением «охраняемых законом ценностей». В редакции законопроекта к таким ценностям отнесены «жизнь и здоровье граждан, нравственность, исполнение всеми гражданами и организациями обязанностей по уплате налогов, сборов, таможенных и иных обязательных платежей, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, прав и законных интересов граждан и организаций, имущества, установленного порядка осуществления государственной власти и местного самоуправления, обороноспособность страны, безопасность и экономические интересы государства, стабильность финансового сектора».

Однако не все перечисленные ценности действительно ими являются. Например, исполнение обязанности по уплате налогов и сборов не может быть «охраняемой законом ценностью» – это обязанность, а ценность в данном случае – законные интересы государства (если точнее, то соответствующего публично-правового образования или организации – государственного внебюджетного фонда). В этом случае учитываются не только налоги, но и бюджетные средства как таковые (они включают, в частности, и неналоговые доходы, ценность которых не меньше). Не вполне обосновано выделение в качестве «отдельных» охраняемых законом ценностей экономических интересов государства и стабильности финансового сектора (данные ценности также имеют отношение к защите законных прав и имущества граждан, организаций, публично-правовых образований). В каких-то случаях экономические интересы государства могут прямо противоречить законным экономическим интересам хозяйствующих субъектов и граждан. В этой связи под охраняемыми законом ценностями предлагается понимать *жизнь и здоровье граждан, нравственность, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, прав, законных интересов и имущества граждан, организаций и публично-правовых образований, установленного порядка осуществления государственной*

власти и местного самоуправления, обороноспособность страны и национальную безопасность.

Достижение цели по минимизации вреда «охраняемым ценностям» осуществляется в условиях необходимости достижения баланса интересов: разумного сочетания ограничительной политики, направленной на минимизацию вреда «охраняемым ценностям», с одной стороны, и снижения административных барьеров – с другой. Еще одним объективным ограничением при осуществлении контрольно-надзорной деятельности являются финансовые ресурсы, направляемые на осуществление государственного контроля (надзора) (рис. 2).

Рисунок 2



Источник: Составлено авторами.

При этом оценка цели контрольно-надзорной деятельности обеспечивается показателями результативности (и позволяет ответить на вопрос, в какой степени минимизирован вред, где имеется в виду как вероятность его причинения, так и масштаб вреда, а также то, в какой степени причиненный вред возмещен), а оценка ограничений связана с оценкой приемлемости расходов по осуществлению контрольно-надзорной деятельности для государства и хозяйствующих субъектов (а с учетом потенциального расширения законодательства о государственном контроле на граждан – и для граждан (Кнутов, Плаксин, Чаплинский, 2015)).

Формирование системы показателей результативности контрольно-надзорной деятельности предполагает выделение результатов нескольких уровней (конечного общественно значимого результата государственного и муниципального контроля (далее – ГМК), вклада определенного вида ГМК в достижение общественно значимого результата, а также непосредственного результата осуществления ГМК) и определение соответствующих им показателей результативности (иерархия и примеры таких результатов и показателей результативности приведены в таблице 2).

Использование иерархической системы результатов и показателей результативности (а значит, и целевых значений их достижения) в определенной степени позволяет соотносить оценку непосредственно резуль-

тативности осуществления того или иного вида контрольно-надзорной деятельности и степени достижения цели государственной политики в целом, поскольку осуществление государственного контроля зачастую не является единственным (и не всегда является оптимальным и даже целесообразным) способом снижения тех или иных рисков причинения вреда «охраняемым ценностям».

С учетом значительного числа контрольно-надзорных функций (а в упомянутом законопроекте «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» только на федеральном уровне выделяется более 150 видов государственного контроля (надзора)) на первом этапе формирования системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности необходима ревизия (в том числе укрупнение) видов ГМК, а также ревизия обязательных требований, являющихся предметом контрольно-надзорной деятельности. При этом ключевыми критериями целесообразности сохранения того или иного вида государственного контроля (надзора) должно являться наличие особо охраняемой ценности, риск причинения вреда которой позволяет минимизировать соответствующий вид ГМК, а также наличие очевидной связи между осуществлением ГМК и минимизацией таких рисков.

Таблица 2

Общее определение системы параметров (характеристик) результативности для государственного/муниципального контроля/надзора (его видов)

№	Уровень результата	Содержание результата	Показатели результативности	Пример показателя результативности	Целевые значения
1.	Конечный общественно значимый результат ГМК	Минимизация вреда охраняемым ценностям (повышение качества (безопасности) продукции, защиты законных интересов граждан, организаций и государства)	Показатели измерения уровня нанесенного вреда в контролируемых сферах деятельности	Смертность на производстве (число случаев); производственный травматизм (число случаев); заболеваемость профессиональными заболеваниями (число случаев)	Значения показателей результативности, ориентированных на поддержание и/или снижение уровня вреда
2.	Вклад вида ГМК в конечный общественно значимый результат	Вклад вида ГМК в минимизацию вреда охраняемым ценностям	Показатели оценки вклада вида ГМК в минимизацию вреда охраняемым ценностям	Показатели смертности, травматизма и заболеваемости по причине нарушения требований в сфере производственной безопасности	Значения показателей результативности, ориентированных на поддержание и/или повышение вклада вида ГМК в минимизацию вреда охраняемым ценностям

№	Уровень результата	Содержание результата	Показатели результативности	Пример показателя результативности	Целевые значения
3.	Непосредственный результат ГМК	Соблюдение обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых ценностей	Показатели соблюдения обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых ценностей	Показатели смертности, травматизма и заболеваемости по причине нарушения требований в сфере производственной безопасности в хозяйствующих субъектах, проверенных в течение последних трех лет. Информированность работодателей о требованиях в сфере охраны труда	Значения показателей результативности, ориентированных на поддержание и/или улучшение соблюдения обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых ценностей

Источник: Составлена авторами.

Так, по данным статистики, в 2014 г. на федеральном уровне лишь 3,3% внеплановых проверок были проведены по фактам нарушений, связанных с риском причинения вреда, 0,7% – по фактам причинения вреда (Плаксин, Семенов, Климовская, 2015).

Следует отметить, что столь низкая связь контрольно-надзорной деятельности с фактическим состоянием «охраняемых ценностей» свидетельствует о том, что даже введение риск-ориентированных методов отбора подконтрольных субъектов для проведения проверок может не привести к качественному росту результативности контрольно-надзорной деятельности, поскольку отдельные виды контрольно-надзорной деятельности и обязательные требования в принципе не имеют отношения к минимизации вреда, причиняемого «охраняемым ценностям». В этой связи при проведении ревизии осуществляемых видов контрольно-надзорной деятельности целесообразно рассмотреть возможности минимизации рисков охраняемым ценностям с использованием иных инструментов (в том числе страхования, саморегулирования и т.д.). При этом сохранение вида ГМК должно исходить из недостаточности данных мер для достижения целей государственной политики в той или иной сфере. Необходимо вернуться к принципу «презюмции избыточности» в отношении контрольно-надзорных функций, принятому еще на первоначальном этапе административной реформы в 2002–2003 гг., но так до конца и не реализованному.

Достижение цели контрольно-надзорной деятельности по минимизации рисков причинения вреда не может оцениваться исключительно на основе динамики случаев причинения вреда: для достижения данной цели в равной степени важны усилия по предупреждению нарушений, предотвращению ущерба и его минимизации (возмещению вреда). В этой связи система показателей результативности контрольно-надзорной деятельно-

сти должна включать в себя оценку уровня информированности подконтрольных (поднадзорных) субъектов об обязательных требованиях и степень их добровольного соблюдения. В российской практике отсутствуют статистические источники и регулярные социологические исследования, отражающие информированность хозяйствующих субъектов о законодательно закрепленных обязанностях в тех или иных сферах. Результаты зарубежных исследований показывают, что до 8% хозяйствующих субъектов не исполняют законодательно установленные обязанности из-за незнания о их наличии (Monk, 2012).

Своевременное устранение выявленных нарушений, влекущих за собой угрозу причинения вреда «охраняемым ценностям», может быть оценено с использованием показателей предотвращенного вреда (ущерба). Методики расчета такого ущерба разработаны в отдельных сферах государственного контроля (Зайцева и др., 2014) и могут быть разработаны в отношении и иных сфер; при этом важно обеспечивать привязку оценки ущерба к нарушению конкретных обязательных требований, установленных законодательством.

При оценке случаев причинения вреда ключевым условием являются организация независимого учета таких случаев и ориентация не только на случаи, выявленные в рамках проверок, но и на состояние подконтрольной сферы в целом.

Наглядной иллюстрацией различий в оценках частоты причинения вреда, исходя из результатов контрольно-надзорной деятельности и из независимого статистического наблюдения, являются данные, приведенные в таблице 3.

Таблица 3

Данные о производственном травматизме и количестве случаев причинения вреда жизни и здоровью по результатам контрольно-надзорной деятельности

Показатель	Год	2012	2013	2014
Численность пострадавших при несчастных случаях на производстве, тыс. человек (данные Росстата)		40,4	35,6	31,3
из них со смертельным исходом		1,82	1,70	1,46
Количество случаев причинения вреда жизни и здоровью хозяйствующими субъектами (по данным Роструда), тыс. ед.		11,4	9,9	9,7
Количество случаев причинения вреда жизни и здоровью хозяйствующими субъектами (по данным всех органов контроля и надзора федерального уровня)		18,7	17,3	15,5

Источник: Составлена авторами по данным Росстата (http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/working_conditions/#) и исследований НИУ ВШЭ (Плаксин, Семенов, Климовская, 2015).

Так, одним из случаев причинения вреда жизни и здоровью граждан в сферах, подлежащих государственному контролю (надзору), является производственный травматизм. По данным Росстата, в 2014 г. численность пострадавших при несчастных случаях на производстве составила 31,3 тыс. человек. В то же время, по данным **всех** федеральных органов государственного контроля (надзора), число случаев причинения вреда жизни и здоровью хозяйствующими субъектами (как в отношении жизни и здоровья работников, так и в отношении жизни и здоровья граждан вообще, поскольку многие случаи к производственному травматизму не относятся) составило лишь 15,5 тыс. Отвечающий за вопросы охраны труда Роструд и вовсе отчитывается лишь о 9,7 тыс. случаев. Таким образом, учет и анализ только тех случаев вреда, которые были выявлены в рамках проведения проверок, не позволяют судить о результативности контрольно-надзорной деятельности в отношении снижения рисков причинения вреда в подконтрольной сфере в целом.

Еще одним важным фактором оценки результативности является анализ наличия (отсутствия) и характера изменений в деятельности подконтрольных субъектов после проведения проверок. Так, по результатам проведенного в 2011 г. социологического исследования, лишь 24,7% опрошенных представителей среднего и малого предпринимательства считали, что проведенные контрольно-надзорные мероприятия повысили качество их продукции (товаров, работ или услуг) или их безопасность, тогда как подавляющее большинство респондентов (62,9%) изменений в качестве производимой ими продукции или ее безопасности для потребителя по итогам контрольно-надзорных мероприятий не отмечали (Южаков, Добролюбова, 2011). Отсутствие влияния контрольно-надзорных мероприятий на деятельность большинства хозяйствующих субъектов и качество продукции (при выявлении нарушений по итогам более чем 50% проверок) позволяет усомниться в необходимости осуществления контрольно-надзорных мероприятий в целом.

Наконец, еще одним важнейшим аспектом результативности контрольно-надзорной деятельности является ее влияние на собственно защиту законных прав и имущества граждан, хозяйствующих субъектов и государства. Такая оценка, с одной стороны, требует учета не только частоты случаев, но и масштаба причиненного вреда (например, вред, нанесенный окружающей среде, может быть связан с загрязнением сотен гектаров земель, а может – с незаконной рубкой одного дерева, что несопоставимо по последствиям). С другой стороны, не менее важен вопрос о том, в какой степени нанесенный ущерб возмещен пострадавшей стороне, поскольку без возмещения ущерба невозможно говорить о том, что та или иная ценность является охраняемой. В данном контексте необходимо особо отметить, что показатель доли взысканных штрафов от общего объема наложенных штрафов (по итогам 2014 г. этот показатель составляет 20%) не является исчерпывающей характеристикой степени возмещения вреда, особенно в тех случаях, когда вред был причинен законным интересам и (или) имуществу граждан либо хозяйствующих субъектов, поскольку уплата (либо неуплата)

штрафных санкций не гарантирует восстановления нарушенных прав либо компенсации ущерба, причиненного имуществу.

Для оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности необходимо оценить издержки на ее осуществление как подконтрольными субъектами, так и государством. В первом случае важно учитывать как административные издержки, связанные с проведением проверок, так и судебные и иные издержки, понесенные хозяйствующими субъектами в связи с оспариванием решений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля (в случаях, когда соответствующие решения были оспорены).

Для оценки административных издержек бизнеса в связи с проведением государственного контроля (надзора) часто используют показатели охвата хозяйствующих субъектов проверками, однако в отсутствие единого реестра проверок объективная оценка данного показателя затруднена. Так, по данным социологического опроса, более 70% хозяйствующих субъектов отметили, что в 2014 г. их деятельность была предметом проверок. Статистические данные не позволяют оценить долю проверенных хозяйствующих субъектов, поскольку одни и те же хозяйствующие субъекты подконтрольны различным органам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, при этом множество подконтрольных субъектов могут в существенной степени пересекаться. Если исходить из охвата подконтрольных субъектов теми органами государственного контроля, в сферу ведения которых попадают все либо большинство хозяйствующих субъектов (например, к таким относится МЧС России, Роспотребнадзор, Роструд, МВД России), доля ежегодно проверяемых хозяйствующих субъектов составляет не менее 20% от их общего числа⁶. По данным ФНС России, по состоянию на 1 августа 2015 г. в России было зарегистрировано 8414,7 тыс. хозяйствующих субъектов (юридических лиц, крестьянских фермерских хозяйств и индивидуальных предпринимателей); таким образом, деятельность контрольно-надзорных органов охватывает не менее 1,7 млн. хозяйствующих субъектов ежегодно. При этом административные издержки бизнеса, связанные с проведением проверок, с учетом их средней длительности в 8 дней (Плаксин, Семенов, Климовская, 2015), необходимостью выделения как минимум одного сотрудника для взаимодействия с контролирующими органами, а также средней заработной платы в 2014 г. 32,5 тыс. руб. в месяц, составили, по самым скромным оценкам, 36,5 млрд. руб. Данная цифра не учитывает судебных расходов на оспаривание решений контрольно-надзорных органов, альтернативных издержек, связанных с принятыми ими решениями, и многих других факторов, влияющих на уровень эффективности контрольно-надзорной деятельности с точки зрения бизнеса.

В отношении издержек государства важно учитывать не только удельные расходы (бюджетные расходы, трудозатраты) на одну проверку (выявление одного нарушения, связанного с угрозой причинения вреда «охраняемым ценностям»), но и соотношение расходов на контрольно-надзорную деятельность с объемом предотвращенного вреда по ее результатам.

Кроме того, представляется целесообразным учитывать соотношение наложенных и обжалованных штрафов, соотношение числа проверок, результаты которых признаны недействительными, и случаев привлечения должностных лиц органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля к дисциплинарной и административной ответственности в связи с нарушением законодательства при проведении проверок. Данный показатель особенно важен, поскольку он позволяет реализовать принцип равенства ответственности, предполагающий, что как хозяйствующие субъекты отвечают за исполнение закона, так и должностные лица отвечают за законность действий при проведении проверок и за принятие необходимых мер по минимизации рисков. Факт обжалования решения органа власти (в том числе штрафных санкций), отмены результата проверки, равно как и факт непринятия мер по минимизации рисков должны являться основанием для ответственности должностного лица и снижения оценки результативности и эффективности деятельности органа в целом.

Обобщенно предлагаемая система показателей результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов приведена на рисунке 3.

Рисунок 3

Система показателей для оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности

Результативность	
<ul style="list-style-type: none"> – Оценка степени информированности подконтрольных субъектов об обязательных требованиях и уровня их добровольного соблюдения; – оценка предотвращенного ущерба в результате своевременного устранения выявленных нарушений (оценка органа КНД по итогам совокупности контрольных (надзорных) мероприятий); – динамика числа фактов и объема причиненного вреда (по укрупненным видам КНД) на основе <i>независимого</i> статистического наблюдения; – соотношение выявленного и возмещенного вреда; – оценка влияния КНД на хозяйственную деятельность (повышение безопасности и качества продукции, улучшение условий труда и т.д.) на основе опросов хозяйствующих субъектов 	
Эффективность	
<p>Административные издержки бизнеса, связанные с КНД (на основе опросов хозяйствующих субъектов, а также данных судебной статистики по обжалованным решениям органов КНД)</p>	<p>Издержки государства на КНД</p> <ul style="list-style-type: none"> – Удельные затраты (финансовые и трудовые), в том числе на одну проверку, одно нарушение, связанное с риском причинения вреда; – соотношение наложенных и обжалованных административных штрафов; – доля отмененных проверок; – «коэффициент ответственности»

Источник: Составлено авторами.

При планировании результативности контрольно-надзорной деятельности представляется целесообразным устанавливать не только целевые, но и пороговые значения показателей, отражающие максимально приемлемый уровень риска в подконтрольной сфере. Это позволит на этапе проведения оценки корректно сопоставлять фактические значения показателей как с целевыми, так и с минимально допустимыми, снизит риски искажения отчетных данных.

При проведении оценки результативности и эффективности важно обеспечивать реализацию принципа *приоритета результативности над эффективностью*, предполагающего, что если оценка по показателям результативности отрицательная (например, фактический объем причиненного вреда выше максимального порогового значения), то контрольно-надзорная деятельность по определению не может быть признана эффективной. Это позволит избежать подхода, при котором недостижение результатов (неприемлемый уровень риска в подконтрольной сфере) «компенсируется» дополнительной экономией расходов бюджета или хозяйствующих субъектов.

Поскольку в подавляющем большинстве случаев контрольно-надзорная деятельность федеральных органов исполнительной власти осуществляется в рамках реализации государственных программ, представляется логичным включить показатели результативности укрупненных видов ГМК в государственные программы и интегрировать систему оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в процедуры оценки государственных программ.

В целом, предлагаемый подход к формированию системы оценки результативности и эффективности, а также контрольно-надзорной деятельности и контрольно-надзорных органов позволяет избежать рисков и недостатков, выявленных при практическом применении как программно-целевого, так и функционального подхода к оценке контрольно-надзорной деятельности.

С одной стороны, предлагаемая система показателей результативности сбалансирована с точки зрения учета различных интересов, возможности оценки как степени достижения конечных результатов контрольно-надзорной деятельности, так и ее соответствия объективным ограничениям и интересам бизнеса и государства. С другой стороны, при оценке результативности предлагается учитывать как многоуровневый характер результатов (конечные общественно значимые результаты, непосредственные результаты, вклад непосредственных результатов в достижение конечных), так и охват всех значимых (с точки зрения достижения цели минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям) аспектов результативности. При этом и непосредственные результаты не должны смешиваться с показателями деятельности (процессными показателями) контрольно-надзорных органов. Важной особенностью предлагаемого решения – особенно в свете необходимости оптимизации бюджетных расходов – является учет влияния контрольно-надзорной деятельности на издержки как государства, так и бизнеса.

В то же время следует отметить, что реализация данной схемы потребует определенных усилий – организационных и финансовых, – связанных с организацией сбора независимых данных о частоте и масштабе причинения вреда по тем укрупненным видам контрольно-надзорной деятельности, по которым такие данные в настоящее время отсутствуют.

Корректное применение предлагаемой системы показателей результативности предполагает, что являющийся предметом оценки вид (укрупненный) контрольно-надзорной деятельности является достаточно «массовым» (например, бессмысленно развивать столь сложную схему оценки для видов государственного контроля (надзора), по которым проводится лишь несколько проверок в год)⁷. В этой связи при формировании требований к оценке результативности и эффективности государственного контроля (надзора) важно использовать *принцип целесообразности*, предполагающий необходимость проведения комплексной оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, прежде всего в отношении наиболее массовых и наиболее проблемных ее видов. При этом массовость контрольно-надзорной деятельности может быть определена на основе данных о числе проверок, а степень значимости – исходя из оценок хозяйствующих субъектов.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности не могут оцениваться на основе одного отдельно взятого показателя. Только системный подход к оценке всех уровней результата и соответствующих аспектов результативности и эффективности государственного и муниципального контроля позволит оценить влияние его осуществления на достижение целей государственной политики в соответствующей сфере деятельности, а следовательно, и сориентировать деятельность контрольно-надзорных органов на минимизацию причиненного вреда законным интересам и имуществу граждан, хозяйствующих субъектов и публично-правовых образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авдашева С.Б., Цыцулина Д.В., Сидорова Е.Е. Применение ключевых показателей эффективности для ФАС России: анализ на основе статистики судебных решений // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 7–34.

2. Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н., Южаков В.Н. Оптимизация бюджетных расходов в сфере государственного управления. – М.: МЭСИ, 2014. – 108 с.
3. Берездивина Е.В. Оценка деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 3. – С. 23–37.
4. Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Государственный и муниципальный контроль (надзор) в отношении граждан: нормативное регулирование и реализация на практике [текст] / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2015. – 189 с.
5. Добролюбова Е.И., Александров О.В. Стратегическое управление кадровыми ресурсами на государственной службе как инструмент оптимизации их численности // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 124–142.
6. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. «Комплексный мониторинг практики применения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" в 2012 году»: итоги и рекомендации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 79–90.
7. Домрачев Д.Г. Основные проблемы оптимизации контрольно-надзорной деятельности в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. Юридические науки. – 2015. – № 1. – С. 90–95.
8. Зайцева Н.В., Май И.В., Шур П.З., Кирьянов Д.А. Методические подходы к оценке результативности и экономической эффективности риск-ориентированной контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора // Анализ риска здоровью. – 2014. – № 1. – С. 4–13.
9. Каплан Р., Нортон Д. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. – М.: Олимп-Бизнес, 2010.
10. Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. – № 10. – 2015. – С. 5–29.
11. Минэкономразвития России. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). – М., 2014. URL: <http://ar.gov.ru/library/index.html> (дата обращения: 01.10.2015).
12. Плаксин С.М., Семенов С.В., Климовская Е.В. Основные тенденции и итоги контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в 2011–2014 гг. (количественная оценка) [текст]. – М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2015. – 69 с.

13. Послание Президента Российской Федерации от 04.12.2014 г. б/н (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39443/page/1> (дата обращения: 01.10.2015).
14. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2011. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 400 с.
15. Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. – 176 с.
16. Monk J. Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries. OECD. 2012. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20-%20Julie%20Monk.pdf> (дата обращения: 01.02.2015).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Перечень показателей для оценки эффективности утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 N 215.
- ² Статистическая форма № 1-контроль, утверждена приказом Росстата N 503 от 21.12.2011 (с изменениями и дополнениями).
- ³ Опубликованы на сайте Росстата, данные представлены как Росстатом, так и иными субъектами статистического учета. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b_oxr15/Main.htm
- ⁴ Правила утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318.
- ⁵ Опубликован по адресу <http://regulation.gov.ru/projects#npa=19023>
- ⁶ По данным статистики, в 2014 г. проверками МЧС России были охвачены 17,5% поднадзорных субъектов, Роспотребнадзора – 17,3%, МВД – 16,2%.
- ⁷ Подобное замечание, впрочем, актуально и для иных систем показателей.

EVALUATING EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF THE CONTROL (SUPERVISION) ACTIVITIES

Dobrolyubova Elena I.

Vice-Director of the Center for Public Administration Technologies, RANEPА.
Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: dobrolyubova@inbox.ru

Yuzhakov Vladimir N.

PhD, Professor, Senior Researcher, Director of the Center
for Public Administration Technologies, RANEPА.
Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

Abstract

For the past 15 years, a number of attempts have been made to optimize public inspections, reduce associated administrative barriers, and limit excessive interference with economic activities of businesses. However, the results achieved have appeared to be below initial expectations since some reforms have not been finished, some solutions have been compromised, and the classical collision of interests between inspectors and subjects of inspections has remained.

One of the key reasons for insufficient results from the past initiatives to improve control and inspection activities stems from the lack of attention and variation in the understanding of outcomes and outputs of inspection activities. Lack of such understanding leads to developing performance evaluation systems, which were not always outcome oriented.

The article presents a review of inspections performance evaluation practices and various scientific approaches to conducting such evaluations. The key finding of the paper is the need to use a system of performance indicators. Such a system should characterize effectiveness of inspections both in terms of various aspects of control activities (preventing and reducing risk levels, minimizing possible negative effects and repairing the damage done), and with a view to various levels of result (outcomes, intermediate outcomes, outputs). Evaluation of inspections efficiency calls for measuring both government and business administrative costs related to control activities. Implementation of this comprehensive approach would balance the evaluation system and contribute to better orienting inspection bodies' activities to attain outcomes important to the public.

Keywords: public administration, inspections, public supervision, municipal inspections, public authorities, performance evaluation, effectiveness, efficiency.

Citation: Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2015). Otsenka rezultativnosti i effektivnosti kontrolno-nadzornoj deyatelnosti [Evaluating Effectiveness and Efficiency of the Control (Supervision) Activities]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 41–64 (in Russian).

REFERENCES

1. Avdasheva, S.B., Tsytulina, D.V. & Sidorova, E.E. (2015). Primenenie klyuchevykh pokazateley effektivnosti dlya FAS Rossii: analiz na osnove statistiki sudebnykh resh-

- eniy [The Use of Key Performance Indicators for the FAS: Analysis Based on the Statistics of Adjudications]. *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 7–34.
2. Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I., Klochkova, E.N. & Yuzhakov, V.N. (2014). *Optimizatsiya byudzhethnykh raskhodov v sfere gosudarstvennogo upravleniya* [Optimization of Budget Expenditures in Public Administration Area]. Moscow: MESI.
 3. Beresdivina, E.V. (2011). Otsenka deyatelnosti kontrolno-nadzornykh organov ispolnitelnoy vlasti [Assessment of the performance of Supervisory bodies of the Executive Power] *Public Administration Issues*, n. 3, pp. 23–37.
 4. Knutov, A.V., Plaksin, S.M. & Chaplinsky, A.V. (eds.) (2015). *Gosudarstvennyy i munitsipalnyy kontrol' (nadzor) v otnoshenii grazhdan: normativnoe regulirovanie i realizatsiya na praktike* [State and Municipal Control (Inspection) of Citizens: Legal Regulation and Practical Implementation]. Moscow: HSE.
 5. Dobrolyubova, E.I. & Alexandrov, O.V. (2015). Strategicheskoe upravlenie kadrovymi resursami na gosudarstvennoy sluzhbe kak instrument optimizatsii chislenosti [Strategic Human Resources Management as an Instrument for Optimization of Public Administration Staff]. *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 124–142
 6. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2013). «Kompleksnyy monitoring praktiki primeneniya Federalnogo zakona ot 26 dekabrya 2008 goda N 294-FL «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya» v 2012 godu»: itogi i rekomendatsii [Comprehensive monitoring of application practices of the Federal law dated December 26, 2008 No. 294-FL “On protecting rights of legal entities and individual entrepreneurs during the execution of the public control” in 2012: results and recommendations] *Public Administration Issues*, n. 1, pp. 79–90.
 7. Domrachev, D.G. (2015). Osnovnye problemy optimizatsii kontrolno-nadzornoй deyatelnosti v svete Poslaniya Prezidenta Rossiyskoy Federatsii Federalnomu sobraniyu RF ot 4 dekabrya 2014 g. [Key Issues of Optimization of Inspection Activities in the Light of the RF President’s Address to the Federal Assembly on December 4, 2014]. *Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta. Yuridicheskie nauki*, n. 1, pp. 90–95.
 8. Zaitseva, N.V., May, I.V., Shur, P.Z. & Kiryanov, D.A. (2014). Metodicheskie podkhody k otsenke rezultativnosti i ekonomicheskoy effektivnosti risk-orientirovannoy kontrolno-nadzornoй deyatelnosti Rospotrebnadzora [Methodic Approaches to Evaluating Effectiveness and Efficiency of the Risk-Oriented Inspections]. *Analiz riska zdorov’yu*, n. 1, pp. 4–13.
 9. Kaplan, R. & Norton, D. (2010). *Sbalansirovannaya sistema pokazateley. Ot strategii k deystviyu* [Balanced Scorecard. From Strategy to Action]. Moscow: Olimp-Biznes.
 10. Medvedev, D.A. (2015). Novaya realnost: Rossiya i globalnye vyzovy [New reality: Russia and Global Challenges]. *Voprosy ekonomiki*, n. 10, pp. 5–29.
 11. Minekonomrazvitiya Rossii (2014). Doklad ob osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), munitsipalnogo kontrolya v sootvetstvuyushchikh sferakh

- deyatelnosti i ob effektivnosti takogo kontrolya (nadzora). [Report on the Conducting of Public Control and on the Efficiency of Such Control]. Available: URL: <http://ar.gov.ru/library/index.html> (accessed: 1 October, 2015).
12. Plaksin, S.M., Semenov, S.V. & Klimovskaya, E.V. (eds.) (2015). *Osnovnye tendentsii i itogi kontrolno-nadzornoj deyatelnosti v Rossiyskoy Federatsii v 2011–2014 gg.* (koli- chestvennaya otsenka) [Key Trends and Results of Control Activities in the Russian Federation in 2011–2014] Moscow: HSE.
 13. Poslanie Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 04.12.2014 g. b/n (O polozhenii v strane i osnovnykh napravleniyakh vnutrenney i vneshney politiki gosudarstva) [The RF President's Address to the Federal Assembly dt. December 4, 2014]. Available: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39443/page/1> (accessed: 1 October, 2015).
 14. *Sostoyanie sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: Analiticheskiy doklad – 2011* [The state of the public control system in the Russian Federation. Analytical Report – 2011]. – Moscow: MAKS Press, 2011.
 15. Yuzhakov, V.N., Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova, E.I. & Klochkova, E.N. (2014). *Vnedrenie upravleniya po rezultatam v deyatelnost' organov gosudarstvennoy vlasti: promezhutochnye itogi i predlozheniya po dalneyshemu razvitiyu* [Implementing Performance Management in Public Administration Activities: Interim Results and Proposals for Future Development]. Moscow: «Delo» RANEPА.
 16. Monk, J. (2012). *Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries*. OECD. Available: URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Reform%20of%20inspections%20-%20Web%20-%20Julie%20Monk.pdf> (accessed: 1 October, 2015).