

К ВОПРОСУ ОБ ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Климанов В.В.¹

Рецензия на монографии: Добролюбова Е.И. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 174 с.; Южаков В.Н. Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, А.Н. Покида, Н.В. Зыбуновская. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. – 288 с.

Аннотация

Рецензия на монографии, посвященные анализу и оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, вышедшие в издательстве «Дело» РАНХиГС в 2017 г.

Ключевые слова: административные издержки; безопасность производственного процесса; государственный контроль; государственный надзор; малый бизнес; предпринимательский климат; результативность; риски причинения вреда.

В 2017 г. в издательстве «Дело» РАНХиГС в рамках серии «Технологии государственного управления» вышли в свет две монографии, посвященные анализу и оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в России: «Оценка результативности контрольно-надзорной

¹ Климанов Владимир Викторович – доктор экономических наук, заведующий кафедрой государственного регулирования экономики Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119571 Москва, пр. Вернадского, д. 82, стр. 1. E-mail: vvk@irof.ru

деятельности: анализ практики и методические рекомендации» и «Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса». Монографии подготовлены коллективом авторов под руководством В.Н. Южакова и Е.И. Добролюбовой по итогам исследований, проведенных в 2016 и 2017 гг. В них представлена позиция авторов по вопросам, связанным с решением задач повышения результативности и эффективности российского государственного управления².

Важной общей особенностью монографий является то, что в них контрольно-надзорная деятельность, проблемы ее совершенствования, реформирования, повышения ее результативности и эффективности последовательно рассматриваются авторами с позиции улучшения ее конечных общественно значимых результатов, т.е. с позиций снижения рисков наступления, уменьшения и возмещения ущерба охраняемым законом ценностям. Такой подход резко отличается от все еще преобладающего подхода контрольно-надзорных органов с ориентацией преимущественно на оценку своей деятельности, исходя из количества проведенных проверок, выявленных нарушений, наложенных и взысканных административных штрафов.

Предложенный авторами подход существенно отличается и от фактического тренда мероприятий реформирования контрольно-надзорной деятельности, декларирующих ее переориентацию на снижение риска охраняемым законом ценностям, но по факту пока в большей мере заботящихся о снижении издержек бизнеса. Последнее также принципиально важно, но не решает задачи уменьшения ущерба для граждан. Развиваемый авторами подход утверждает приоритетность именно заботы о безопасности для граждан (со стороны, в том числе, продукции производства, производственных процессов), о достоверности сведений о качестве того, что они потребляют, о защите прав и законных интересов граждан и организаций в более широком смысле. Оценивая результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности, важно оценить ее вклад в решение именно этих конечных задач.

С этой точки зрения представленный в рецензируемых монографиях инструментарий, разработанный в целях его реализации, а также результаты его применения обладают безусловной новизной, актуальностью и практической значимостью, что особенно важно именно сейчас, когда ожидаются существенные изменения в системе государственного управления в целом.

Можно предположить, что представленные в монографиях разработки в какой-то мере уже были учтены при подготовке документов, определяющих ход совершенствования и реформирования контрольно-надзорной деятельности, хотя и не все. Анализ некоторых из таких документов, например паспорта приоритетной программы по реформированию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации,

² См. также: Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016, № 2. – С. 165–174.

утвержденной Постановлением Правительства РФ базовой моделью результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а также правительственного законопроекта о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, позволяет утверждать, что в представленных монографиях есть предложения, которые еще ждут своего времени – учета в документах, решениях и действиях по реформированию контрольно-надзорной деятельности в интересах граждан – ее конечных выгодополучателей.

Прежде всего это касается предложений о необходимости уточнения понимания самой результативности контрольно-надзорной деятельности, ее соотношения с эффективностью, а также учета требований, обеспечивающих организацию такой деятельности, адекватную ожидаемым результатам. Большое значение для обеспечения успешности реформирования контрольно-надзорной деятельности может иметь и подготовленная авторами методика оценки результативности и эффективности государственного контроля, позволяющая исследовать и оценивать динамику результативности и самой реформы.

Авторы оставляют за рамками своего анализа некоторые аспекты и действия, близкие по своей форме и содержанию собственно контрольно-надзорной деятельности. Так, в представлении бизнеса контроль и надзор нередко ассоциируются прежде всего с деятельностью налоговых органов, полиции. Для чиновников важным является и государственный финансовый контроль, осуществляемый Счетной палатой РФ. Однако концентрация авторами монографий внимания на анализе собственно контрольно-надзорной деятельности вполне оправданна, поскольку именно так можно получить наиболее точные рекомендации.

В монографии «Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации» представлены результаты анализа подходов к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности за рубежом и в России, а также подготовленные на основе этого анализа методические рекомендации по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне. Впрочем, разработанные рекомендации во многом, при адекватной корректировке и адаптации, могут быть перенесены и на региональный уровень.

Составленная авторами сводная таблица об опыте реформ в сфере государственного контроля и надзора в зарубежных странах сама по себе настраивает на необходимость выработки собственной отечественной модели преобразований в этой сфере государственного управления. Следует ли, например, пойти по пути охвата большинства сфер контроля или сосредоточиться на некоторых отдельных вопросах контроля и надзора, какой подход в реформе должен быть основным, какие ее параметры нужно закладывать – эти и другие вопросы нужно включать в дорожную карту запускаемых преобразований.

При этом, как отмечают и многие эксперты, и представители самих органов государственной власти, сложившаяся в нашей стране система

государственного контроля (надзора) не отвечает современным вызовам, нередко выступая тормозом развития экономики. Так, авторы монографий констатируют, что, с одной стороны, несмотря на многочисленные проверки и административные санкции, показатели смертности и заболеваемости от управляемых причин находятся на уровне 1990-х гг. и в три-четыре раза выше сопоставимых показателей развитых стран, а это значит, что контрольно-надзорные органы не обеспечивают достаточного уровня безопасности, качества продукции. С другой стороны, контрольно-надзорная деятельность является обременительной как для бизнеса, так и для государства. На реализацию контрольно-надзорных функций направляется более трети всех расходов на содержание органов государственной власти. Только на федеральном уровне речь идет о сотнях миллиардов рублей.

Обосновывая актуальность исследования, авторы справедливо подчеркивают: масштаб проблемы настолько велик, что реформа контрольно-надзорной деятельности стала одним из 11 приоритетных направлений, реализуемых под контролем Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте РФ. В целях содействия успешности проведения этой реформы авторами монографий разработаны и апробированы методические рекомендации по повышению результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне, в которых заложено несколько основных принципов.

Прежде всего, результативность контрольно-надзорной деятельности предусматривает высокую степень защищенности общественно значимых ценностей (жизни, здоровья, имущества, окружающей среды, памятников истории и культуры и т.д.).

По мнению авторов, это, во-первых, означает, что контрольно-надзорная деятельность должна быть направлена прежде всего на предупреждение (предотвращение) причинения вреда. Гораздо важнее своевременно выявить представляющее угрозу нарушение законодательства, чем бороться с его последствиями. Во-вторых, контрольно-надзорная деятельность должна быть направлена на минимизацию случаев причинения вреда. Конечным результатом деятельности контрольно-надзорного органа является снижение смертности, заболеваемости, имущественного ущерба от тех рисков, на минимизацию которых направлены те нормы законодательства, которые являются предметом проверки. Важно, как подчеркивают авторы, учитывать, что речь должна идти не только о сокращении частоты причинения вреда (количества аварий, несчастных случаев и пр.), но и о сокращении масштабов причинения вреда (числа погибших, пострадавших и т.д.). Наконец, в-третьих, если вред все-таки был причинен, задача контрольно-надзорной деятельности – обеспечить контроль за его возмещением, ликвидацией последствий. Сегодня для контрольно-надзорного органа наказание виновных оказывается существенно важнее возмещения ущерба пострадавшим, что неправильно.

Другой общий принцип связан с тем, что для достижения тех или иных результатов, как известно, всегда необходимы ресурсы. На основе

сопоставления результатов и ресурсов рассчитывается экономическая эффективность любой деятельности. Однако, как любой дробный показатель, показатель эффективности может расти как за счет улучшения результатов, так и за счет сокращения расходов. С учетом специфики сферы контрольно-надзорной деятельности, как подчеркивают авторы, данный показатель не может быть основным при оценке ее результатов. Недопустимо признавать государственный контроль и надзор эффективным, если в результате его реализации уровень причинения вреда возрос.

Еще один принцип повышения результативности связан с тем, что в российской практике результаты контрольно-надзорной деятельности (и не только ее) зачастую планируются инерционно, «от достигнутого». Соответственно, в своих планах ведомства зачастую «закрепляют» уже сложившуюся, низкую результативность государственного контроля. Поэтому оценка результатов в данной сфере, по мнению авторов, должна быть основана не только на сопоставлении плановых и фактических значений показателей, но и на использовании технологий бенчмаркинга, сопоставлении уровня рисков в России с уровнем, сложившимся в развитых странах. В противном случае есть риск, что проблема низкой результативности государственного контроля (надзора) останется актуальной и в будущем.

Не последнюю роль в оценке результативности государственного контроля играют и источники данных, используемых для проведения такой оценки. По сложившейся практике, органы государственного контроля в основном оценивают свою деятельность на основе внутренней административной информации. При этом не учитывается ни мнение потребителей о безопасности, качестве продукции, ни мнение бизнеса в отношении издержек от осуществляемого контроля и надзора. Представленный авторами подход предусматривает установление жестких требований к независимости и надежности источников данных, используемых для оценки контрольно-надзорных органов. Реализация этих требований позволит обеспечить объективность оценки, а значит и корректность управленческих решений на основе ее результатов.

В монографии «Результативность контрольно-надзорной деятельности государства глазами бизнеса» представлены методический инструментарий и результаты социологического исследования по оценке результативности и эффективности наиболее массовых видов государственного контроля (надзора), проведенного в 2017 г. среди представителей частных хозяйствующих субъектов³. Итоги опроса позволяют оценить влияние контрольно-надзорной деятельности на безопасность и качество продукции, безопасность производственных процессов и связанный с государственным контролем (надзором) уровень администра-

³ Основные результаты исследования были опубликованы в статье: Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н. Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. № 2. – С. 7–25.

тивных издержек бизнеса. В целом, как выявили авторы, почти половина⁴ респондентов отмечают, что контрольно-надзорные мероприятия не оказывают влияния на эти параметры. Еще более трети отмечают, что контрольно-надзорная деятельность оказывает скорее положительное влияние, и лишь 11% респондентов находят влияние контрольно-надзорных мероприятий скорее отрицательным, главным образом в связи с наличием административных издержек.

Следует отметить, что оценка влияния конкретного вида контроля (или последней проверки) на деятельность хозяйствующего субъекта более сдержанная. Так, по оценкам респондентов, безопасность продукции для потребителей по итогам последней проверки повысилась менее чем в одной пятой случаев, а в остальных случаях осталась без изменений. Положительное влияние последней проверки на качество продукции отметили еще меньше респондентов – всего 16%.

В целом, как показало исследование, в большинстве случаев проверки не оказывали какого-либо влияния на безопасность и качество продукции и безопасность производственного процесса. Хотя в теории многие хозяйствующие субъекты согласны, что те или иные виды контрольно-надзорной деятельности призваны снизить риски причинения вреда, на практике после проведения проверки чаще всего ничего не меняется. Таким образом, итоги опроса свидетельствуют о низкой результативности контрольно-надзорной деятельности с точки зрения влияния проверок на защиту охраняемых законом ценностей, обеспечение безопасности и качества продукции для потребителей и безопасности производственных процессов.

Недостаточное влияние контрольно-надзорной деятельности на процесс защиты охраняемых законом ценностей связано, в том числе, и с предметом контроля, содержанием обязательных требований. Так, 29% опрошенных считают, что установленные обязательные требования являются избыточными, их выполнение не приводит к снижению рисков причинения вреда, но приводит к возникновению избыточных расходов. Более половины (57%) опрошенных находят установленные законодательством требования необходимыми и достаточными. Лишь 2,5% указывают на недостаточную регламентацию требований в законодательстве.

По итогам последней проверки те или иные нарушения были выявлены у 56% респондентов, но только 7% опрошенных указывают, что как минимум часть таких нарушений потенциально представляет угрозу причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, памятникам культуры. Почти в половине случаев были выявлены нарушения, которые, по мнению респондентов, не представляют каких-либо угроз.

Как четко следует из выводов, изложенных в монографии, у органов государственной власти не может не вызывать озабоченность тот факт,

⁴ Здесь и далее приведем лишь некоторые наиболее яркие примеры ответов респондентов. Более точные параметры результатов социологического исследования приведены в самой монографии.

что осуществление контрольно-надзорной деятельности приводит к дополнительным административным издержкам бизнеса. В среднем, трудозатраты, связанные с одной проверкой, составляют 4,3 человеко-дня, а с учетом общего количества 2,5 проверок в год это значение составляет 10,75 человеко-дня. При этом каждый двадцатый опрошенный отмечал, что проведение проверки привело к полному прекращению работы, срыву сделок. Еще около четверти респондентов указали на сокращение работы в связи с проведением проверки.

Материальные издержки, так или иначе связанные с контрольно-надзорной деятельностью, распределены неравномерно. Так, 12% опрошенных хозяйствующих субъектов предпринимают специальные усилия и несут отдельные затраты, связанные с доступом к обязательным требованиям: производят наём сотрудников, в обязанности которых входит отслеживание состава и изменений обязательных требований, осуществляют подписку на платные базы данных правовой информации, закупку консультационных услуг. В монографии приводятся конкретные сведения о связанных с проведением проверок материальных затратах предпринимателей.

Следует отметить, что административные издержки, связанные с государственным контролем (надзором), несет не только бизнес, но и государство. Так, по данным статистики, только по 15 федеральным органам госконтроля расходы на осуществление контрольно-надзорной деятельности в 2016 г. составили более 90 млрд. руб. Очевидно, что с учетом общего числа федеральных контрольно-надзорных органов (43), регионального и муниципального контроля реальный уровень издержек на осуществление контрольно-надзорной деятельности существенно выше.

В монографии представлены также результаты проведенной авторами комплексной оценки результативности и эффективности наиболее массовых видов госконтроля: санитарно-эпидемиологического надзора и контроля (надзора) в сфере потребительского рынка, а также надзора в сфере охраны труда. Результаты проведенных расчетов показывают, что в данных случаях по итогам 2016 г. индекс результативности оказался ниже индекса бюджетных расходов на осуществление государственного контроля (надзора). Таким образом, рост бюджетных расходов (в реальном выражении) опережает рост результативности контрольно-надзорной деятельности по данным видам государственного контроля (надзора).

В целом представленные в монографиях В.Н. Южакова, Е.И. Добролюбовой и их коллег результаты исследования результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности могут быть, на мой взгляд, успешно использованы для организации, мониторинга и оценки реформы контрольно-надзорной деятельности.

ON THE QUESTION OF THE PERFORMANCE AND EFFECTIVENESS OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES EVALUATION

Klimanov V.V.

Doctor of Economics, Head of the Department of State Regulation of Economics, Institute of Social Sciences, RANEPa.
Address: Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation.
82/1 Vernadsky Av. 119571, Moscow, Russian Federation.
E-mail: vvk@irof.ru

Abstract

The review on monographs which are devoted to the analysis and evaluation of control and supervision activities effectiveness in the Russian Federation. Monographs issued in the publishing house «Delo» RANHiGS in 2017.

Keywords: administrative costs; safety of the production process; state control; state supervision; small business; business climate; performance; risks of harm.

Citation: Klimanov, V.V. (2018). K voprosu ob otsenke rezul'tativnosti i effektivnosti kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti. Retsenziya na monografii [On the Question of the Performance and Effectiveness of Control and Supervisory Activities Evaluation. Monograph Review]. *Public Administration Issue*, no 1, pp. 206–213 (in Russian).