

*И.А. Лобаев, В.Л. Семиков, С.И. Сидоров*  
(Академия ГПС МЧС России; e-mail: sergson21@yandex.ru)

## **О ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ПОКАЗАТЕЛЯХ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) МЧС РОССИИ**

*Предлагаются дополнительные показатели (критерии) оценки деятельности контрольно-надзорных органов МЧС России. Предложенные показатели позволят оценивать эффективность государственного контроля (надзора) органов МЧС России.*

*Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, система показателей.*

*I.A. Lobaev, V.L. Semikov, S.I. Sidorov*

## **ABOUT ADDITIONAL INDICATORS FOR ASSESSMENT OF STATE CONTROL (SUPERVISION) OF EMERCOM OF RUSSIA**

*Additional indicators (criteria) for assessment of activities of Supervisory bodies of Emercom of Russia is offered. The proposed indicators will help evaluate the effectiveness of state control (supervision) body of Emercom of Russia.*

*Key words: control and surveillance activities, the system of indicators.*

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 27 октября 2015 г.

Показатели, применяемые в настоящее время для оценки деятельности контрольно-надзорных органов МЧС России, являются показателями непосредственного результата, характеризующего саму деятельность этого органа, но не состояние контролируемой сферы [1]. Оценивается выполнение плана проверок и ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений, привлечение к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, взыскаемость штрафов и их размер и т.д. Резонно встаёт вопрос: "А как эти показатели используются для оценки эффективности деятельности контрольно-надзорного органа? Каковы результаты воздействия этого органа на целевую группу (юридические лица, индивидуальные предприниматели), каковы изменения управляемой подсистемы в результате управляющих воздействий?".

В докладах об осуществлении государственного контроля (надзора) МЧС России [2] имеются сведения об оценке эффективности по показателям, отражающим специфику контрольной деятельности: количество пожаров и чрезвычайных ситуаций, число погибших и травмированных на них, сумма нанесённого ущерба имуществу.

При рассмотрении вопроса оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности международными экспертами, в частности, организацией экономического сотрудничества и развития, этого недостаточно. При разработке показателей эффективности государственного контроля [3] необходимо учитывать дополнительные показатели. Какими они могут быть?

Во-первых, система показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности МЧС России должна быть дополнена показателями "конечного эффекта". Поскольку речь идёт не о замещении системы показателей, которые должны использоваться в административной практике, а о дополнении её показателями, необходимыми для оценки достижения или недостижения целевых установок работы контрольно-надзорного органа, то количество дополнительных показателей должно быть невелико.

Во-вторых, система оценки должна быть ориентирована на всех заинтересованных в деятельности контрольно-надзорных органов – *общество, государство, бизнес*, а также учитывать проектируемые основные изменения в деятельности контрольно-надзорных органов.

В системе МЧС России уже применяются упомянутые выше показатели эффективности надзорной деятельности, которые в целом могут быть ориентированы на *общество*.

Несмотря на важность оценки всех случаев причинения вреда, их значимость, с точки зрения оценки эффективности контрольно-надзорного органа, различна. Так, случаи стихийных бедствий находятся вне рамок сферы ответственности контрольного органа; случаи причинения вреда, возникающие без нарушения обязательных требований, относятся к качеству этих требований и лишь косвенно к сфере компетенции контрольно-надзорного органа. Однако случаи нарушений требований или случаи чрезвычайных ситуаций техногенного характера напрямую должны относиться к сфере деятельности контрольного органа и учитываться для оценки эффективности.

Оценка причинённого вреда в стоимостном выражении состоит из двух компонентов: учёта масштабов вреда в физических единицах (например, количестве, квадратных метрах и проч.) и определения денежного эквивалента нанесённого вреда. Для материальных объектов существуют устоявшиеся методики оценки их стоимости различными методами и сложившиеся сообщества оценщиков. Интерес вызывает лишь оценка ущерба от потери "бесценных" объектов, прежде всего определение стоимостной оценки ущерба от потери человеческой жизни.

Показателями, ориентированными на целевые установки деятельности контрольно-надзорных органов, *с точки зрения бизнеса* (подконтрольных субъектов), могут быть следующими.

1. Оценка работы контрольного органа со стороны предпринимателей, в том числе, в части раскрытия, систематизации и актуализации обязательных требований к подконтрольным субъектам.

2. Оценка издержек предпринимателей в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий.

Данные показатели характеризуют субъективную и объективную стороны восприятия контрольно-надзорного органа со стороны предпринимательского сообщества. Первый показатель касается восприятия различных аспектов деятельности контрольно-надзорного органа, уровень удовлетворённости от такого взаимодействия. При этом перечень параметров для оценки в соответствии

с данным показателем может быть различным – от корректности поведения сотрудников при проведении проверок до качества разъяснительной работы или уровня "жесткости" налагаемых сотрудниками контрольного органа наказаний.

Второй показатель предполагает оценку материальных и временных затрат подконтрольных субъектов, связанных с деятельностью контрольно-надзорного органа. Сюда в обязательном порядке включается оценка непосредственных затрат на взаимодействие при проведении мероприятий по контролю (в том числе заработная плата сотрудников, вовлечённых во взаимодействие, на период проведения мероприятия), а также могут включаться расходы, которые необходимо понести для приведения бизнеса в соответствие с обязательными требованиями, включая ту часть расходов, которые носят производственный характер, а также расходы на предоставление отчётности и получение необходимых разрешений.

Основной сложностью оценки показателей данной группы является надёжность источников первичных данных. В случае субъективной оценки необходимо обеспечить репрезентативность полученных сведений по всей совокупности поднадзорных субъектов, учитывая, что разные категории поднадзорных субъектов (например, малый и крупный бизнес) могут кардинально расходиться в оценках деятельности контрольно-надзорного органа.

В случае оценки издержек предпринимателей источниками первичных данных могут быть также только сами предприниматели. Даже если не принимать во внимание возможность намеренного или случайного искажения данных, различные группы предпринимателей могут нести издержки, кардинально отличающиеся, например, в зависимости от размеров бизнеса. В данном случае необходимы механизмы верификации данных, их агрегирования и усреднения, использование "типовых объектов наблюдения", позволяющие приводить данные по различным категориям предприятий к сопоставимому формату.

Следующая группа показателей ориентирована на целевые установки деятельности контрольно-надзорных органов, *с точки зрения государства*, не учитываемых в предыдущих группах показателей. Здесь представляется целесообразным ограничиться несколькими показателями, актуальными для современного уровня развития системы контрольно-надзорной деятельности.

1. Доля мероприятий по контролю, проведение которых было осуществлено при проведении риск-ориентированного подхода. Поскольку внедрение риск-ориентированного подхода в соответствии с [4] является основным направлением развития системы контрольно-надзорной деятельности, представляется оправданным определение отдельного показателя, оценивающего внедрение указанного принципа в практику деятельности контрольно-надзорных органов.

2. Доля ресурсов, выделяемых на исполнение функций по контролю, направляемых на проведение мероприятий по профилактике и предоставлению консультационной помощи. Потенциал использования профилактики нарушений обязательных требований, как инструмента обеспечения их соблюдения, является в настоящий момент недоиспользованным. Действительно, если проведение мероприятий по контролю достаточно проработано, с точки зрения нормативно-правового регулирования и практики правоприменения, то необходимость проведения мероприятий по профилактике обсуждается только на уровне деклараций. В этой связи представляется целесообразным осуществлять специализированный мониторинг внедрения соответствующих инструментов в деятельность контрольно-надзорных органов.

3. Экономическая эффективность проведения мероприятий по контролю. Данный показатель отражает соотношение между результатами контрольных мероприятий и затрачиваемыми на это бюджетными средствами, то есть эффект от затраченных ресурсов. При этом в качестве "результата" могут рассматриваться как показатели конечного эффекта, актуальные с точки зрения общества или бизнеса, так и операционные показатели непосредственного результата. В любом случае в условиях оптимизации бюджетных расходов представляется необходимым давать оценку соответствующих эффектов.

Таким образом, предлагается дополнить существующую систему оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности МЧС России рядом показателей, отражающих запросы общества, бизнеса и государства к деятельности контрольно-надзорных органов.

При этом следует оговориться, что по каждому из этих показателей, с учётом специфики организации надзора, должны быть разработаны методики расчёта их значений. Данные методики должны быть прозрачны и должны пройти обсуждение в экспертном сообществе. Сам перечень показателей не является статичным и может в перспективе быть изменён.

### Литература

1. **Контрольно-надзорная** деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад – 2013. М.: МАКС Пресс, 2014. 2-е изд., доп. 320 с.

2. **Контрольно-надзорная** деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад – 2014. М.: МАКС Пресс, 2015. 120 с.

3. **OECD Best Practice Principles for Improving Regulatory Inforcement and Inspections** <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Best%20practice%20for%20improving%20Inspections%20and%20enforcement.docx>.

4. **Послание** Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/47173>.