

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ТЕХНОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Е. И. Добролюбова  
В. Н. Южаков

**ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ  
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:  
АНАЛИЗ ПРАКТИКИ  
И МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**



| Издательский дом ДЕЛО |

УДК 351/354  
ББК 67.401  
Д56

**Добролюбова, Е.И. Южаков, В.Н.**  
Д56 Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. — 174 с. (Технологии государственного управления).

ISBN 978-5-7749-1301-5

В монографии проанализированы подходы к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности за рубежом и в России. На основе анализа разработаны Методические рекомендации по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне, представлены результаты их практической апробации.

Издание ориентировано на государственных и муниципальных служащих, осуществляющих планирование и оценку реализации контрольно-надзорной деятельности, специалистов по вопросам государственного управления, студентов и аспирантов, изучающих государственное и муниципальное управление, а также на широкий круг лиц, интересующихся проблематикой оценки результативности государства.

ISBN 978-5-7749-1301-5

УДК 351/354  
ББК 67.401

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2017

# Оглавление

Введение . . . . .	5
1. Анализ международного опыта оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности . . . . .	9
1.1. Общие подходы к оценке эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности в зарубежных странах . . . . .	9
1.2. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны труда . . . . .	37
1.3. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды . . . . .	46
2. Контрольно-надзорная деятельность в России: текущее состояние и подходы к оценке результативности и эффективности . . . . .	55
2.1. Общая характеристика контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации . . . . .	55
2.2. Эволюция подходов к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности . . . . .	74
2.3. Практика оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности на этапе «общих подходов» . . . . .	76
2.4. Формирование специальных подходов к оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности . . . . .	83
3. Методические рекомендации по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне . . . . .	99
3.1. Основные положения . . . . .	99
3.2. Основные требования к системе обеспечения, проведения и применения итогов оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности . . . . .	107
3.3. Система показателей, используемых для обеспечения, проведения и применения итогов оценки	

результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности . . . . .	110
3.4. Мониторинг и оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности . . . . .	124
3.5. Применение итогов оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности . . . . .	131
4. Результаты апробации Методических рекомендаций по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне . . . . .	136
4.1. Апробация Методических рекомендаций в части формирования системы показателей результативности государственного контроля (надзора) на примере отдельных видов . . . . .	136
4.2. Апробация оценки результативности контрольно-надзорной деятельности по отдельным видам государственного контроля (надзора) . . . . .	145
Заключение . . . . .	160
Источники . . . . .	166

# Введение

Повышение результативности и эффективности государственного контроля и надзора<sup>1</sup> является одним из ключевых приоритетов реформирования государственного управления, определенных в посланиях Президента РФ Федеральному собранию в 2014 и 2015 гг. [1, 2]. Так, в Послании 2014 г. президент отметил: «Надо

<sup>1</sup> В соответствии с Федеральным законом от 28.12.2008 под государственным контролем (надзором) понимается «деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее также — юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее — обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями». Таким образом, в соответствии с нормами законодательства в настоящей работе термины «государственный контроль (надзор)» и «контрольно-надзорная деятельность» являются синонимами.

максимально снять ограничения с бизнеса, избавить его от навязчивого надзора и контроля... Отслеживать ситуацию нужно там, где действительно есть риски или признаки нарушений. Ведь понимаете, даже когда мы сейчас уже провели определенную работу по ограничениям и эти ограничения работают вроде бы неплохо, но проверяющих органов так много, что, если каждый из них хоть один раз придет, — все, можно любую фирму закрывать. Правительство в 2015 г. должно принять все необходимые решения по переходу к такой системе — системе ограничений, что касается проверок» [1].

В контексте реализации данного приоритета центральной проблемой является необходимость уточнения подходов к определению и разработка системы целей, результатов и показателей осуществления государственного контроля (надзора). Утвержденной Правительством РФ «Дорожной картой» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности [3] предусмотрена разработка методики оценки эффективности и результативности такой деятельности<sup>1</sup>. В связи с этим научные исследования международного и российского опыта оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а также разработка методических рекомендаций по проведению такой оценки на федеральном уровне являются своевременной и актуальной задачей.

Объектом настоящего исследования стали результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне.

Цель монографии — методическое обеспечение ориентации деятельности контрольно-надзорных органов на федеральном уровне на достижение конечных результатов.

В рамках исследования были решены следующие основные задачи:

<sup>1</sup> Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности утверждены распоряжением Правительства РФ от 17.05.2016 и применяются в рамках реализации пилотных проектов по разработке систем показателей результативности и эффективности в отдельных федеральных органах исполнительной власти.

- проведен анализ международного опыта оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности по наиболее массовым видам государственного контроля (надзора);
- проведен анализ практики оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности федеральными органами исполнительной власти;
- разработаны Методические рекомендации по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- проведена апробация разработанных Методических рекомендаций.

В рамках исследования использованы методы анализа, синтеза, статистические методы.

Монография предназначена для государственных и муниципальных служащих, осуществляющих планирование и оценку реализации контрольно-надзорной деятельности, специалистов по вопросам государственного управления, студентов и аспирантов, а также широкого круга лиц, интересующихся проблематикой оценки результативности государства.

# 1. Анализ международного опыта оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности

## 1.1. ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

### *1.1.1. Цели и основные модели реформирования контрольно-надзорной деятельности в зарубежных странах*

Глобализация и рост международной конкуренции в течение последних десятилетий являются одним из важных факторов, обуславливающих необходимость проведения реформ государственного управления, в том числе в части снижения административных барьеров. При этом административные барьеры (и качество предпринимательского климата в широком смысле) рассматриваются с позиций не только оптимизации административных процедур, но и сокращения избыточного государственного контроля (надзора).

Немаловажную роль в активизации усилий по оптимизации контрольно-надзорной деятельности в последние годы играет и необходимость сокращения бюджетных расходов. В большинстве государств с развитой экономикой содержание органов, осуществляющих

государственный контроль, является важной статьей расходов на государственное управление и рассматривается как одно из значимых направлений оптимизации.

Динамичное развитие общества с точки зрения как технологий, так и институтов, практик взаимодействия, которое уже сегодня называют четвертой технологической революцией, ставит под сомнение реальные возможности государства по минимизации ущерба от влияния техногенных и природных факторов. Государство зачастую «не успевает» за развитием экономики, содержание обязательных требований, закрепленных в законодательстве, не соответствует современным реалиям, что приводит к тому, что контрольно-надзорная деятельность может тормозить прогресс, ограничивать реализацию инновационного потенциала страны, а следовательно, негативно влиять и на ее конкурентоспособность. Невозможность поддержки внедрения инновационных решений путем осуществления государственного контроля уже сегодня является одним из факторов развития альтернативных, негосударственных механизмов обеспечения качества и безопасности продукции.

С другой стороны, государство не может самоустраниться от вопросов управления рисками причинения вреда жизни и здоровью граждан, их законным правам и интересам. За последние десятилетия отмечается рост рисков причинения такого вреда, связанных как с природными, так и с техногенными факторами [4]. При этом в отдельных случаях среди причин высокого уровня ущерба от крупных катастроф рассматривается именно низкий уровень результативности государственного контроля [5].

Таким образом, основными факторами, определяющими необходимость реформирования контрольно-надзорных органов, являются:

- более надежное обеспечение безопасности, законных интересов и прав граждан, организаций и государства, ограничение рисков, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, до приемлемого уровня (что выражает интересы общества);

## 1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

- снижение избыточного административного давления на бизнес, связанного с деятельностью контрольно-надзорных органов, улучшение предпринимательского климата, создание условий для инновационного развития (что выражает интересы бизнеса<sup>1</sup>).

В ряде случаев реформы в сфере контроля и надзора преследуют и более узкие цели, связанные с оптимизацией бюджетных расходов, что обеспечивает интересы государства и налогоплательщиков. В некоторых случаях (особенно если речь идет о реформировании органов налогового и таможенного контроля) отдельной целью выступает повышение поступлений в бюджеты (бюджетных доходов) [6].

В целом в зарубежной практике выделяют пять основных направлений реформирования контрольно-надзорной деятельности государства, каждое из которых в отдельных странах может рассматриваться и в качестве самостоятельной модели реформ в этой сфере [7]:

- реформирование контрольно-надзорных органов в отдельных секторах;
- создание общей правовой базы для осуществления контрольно-надзорной деятельности либо процедур проверок, направленной на все виды контроля (надзора);
- создание координирующего органа контрольно-надзорной деятельности;
- слияние и консолидация контрольно-надзорных органов в связанных сферах;
- модель централизации контрольно-надзорной деятельности в рамках одного органа.

В рамках каждой из этих моделей в последнее десятилетие значительное внимание уделялось вопросам внедрения

<sup>1</sup> Которые, в свою очередь, также важны для общества, заинтересованного в экономическом росте, новых рабочих местах, появлении инновационных продуктов и т. д.

риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности.

При этом каждая из моделей реформ может оказывать положительное влияние на результативность и эффективность осуществления контрольно-надзорных мероприятий, в том числе проверок, при этом наибольшего эффекта достигают модели, предполагающие унификацию нормативной правовой базы [7].

В рамках исследования был проведен анализ примеров реформ в сфере государственного контроля (надзора), проведенных в странах ОЭСР и в странах Центральной и Восточной Европы в 1990-х и 2000-х годах, на предмет основных использованных механизмов (охват реформой, применение таких механизмов, как ограничение частоты (числа) проверок, внедрение процедур разъяснений, разработка и использование чек-листов, в которых фиксируются исчерпывающие требования, являющиеся предметом проверки, внедрение риск-ориентированных подходов к осуществлению контрольно-надзорной деятельности, внедрение механизмов оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности). Результаты анализа показывают, что одной из основных тенденций данных реформ являлась консолидация контрольно-надзорных функций (табл. 1.1). Так, в 12 из 17 стран, опыт которых был проанализирован, в той или иной степени осуществлялась консолидация (объединение) органов государственного контроля и надзора. В 10 проанализированных странах реформы имели фронтальный характер, т. е. охватывали большую часть видов контрольно-надзорной деятельности, тогда как в 7 странах были проведены реформы лишь в отдельных сферах, чаще всего в сфере обеспечения безопасности продовольствия и трудовых отношений.

В 7 из 17 стран реформы государственного контроля (надзора) были направлены в том числе на снижение частоты проверок хозяйствующих субъектов. В большинстве стран в той или иной степени были внедрены такие новации, как чек-листы и риск-ориентированные методы отбора предприятий при проведении проверок.

## 1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

В то же время приведенные данные показывают, что в целом реформы контрольно-надзорной деятельности, реализованные в рассмотренных зарубежных странах в 1990–2000-х годах, в незначительной степени были ориентированы на внедрение систем оценки эффективности и результативности государственного контроля (надзора). В отдельных странах оценка эффекта от реформ не проводилась. Во многих случаях оценка ограничивалась отдельными фокус-группами и интервью, не всегда позволяющими получить достоверную информацию.

Слабое внимание к вопросам эффективности и результативности реформ в контрольно-надзорной сфере связано в том числе со сложностями при оценке параметров результативности и эффективности деятельности проверяющих органов. Зачастую при оценке эффекта от реформы контрольно-надзорной деятельности (и при оценке контрольно-надзорной деятельности в целом) используются лишь отдельные показатели, на основе которых сложно сделать вывод об улучшении либо об ухудшении ситуации в целом.

Так, например, снижение частоты и количества проверок может отражать снижение финансирования контрольно-надзорного органа или доли зарегистрированных проверок в общем объеме контрольно-надзорной деятельности (в том числе доли инспекционных мероприятий, классифицируемых как проверка<sup>1</sup>). Сокращение среднего срока проведения проверки в отношении одного предприятия может быть компенсировано ростом частоты инспекционных мероприятий. Снижение жалоб на действия инспекторов может быть связано как с ростом профессионализма их деятельности, так и с усложнением процедур подачи жалоб.

Таким образом, оценка результативности и эффективности проверок и иных контрольно-надзорных мероприятий, а также контрольно-надзорной деятельности в целом не может осуществляться на основе одного-двух показателей. Для

<sup>1</sup> Данное замечание характерно и для российской практики, где часть проверок фактически проводится в форме административных расследований, дистанционного мониторинга и иных контрольно-надзорных мероприятий, которые не учитываются в общей статистике проверок.

Таблица 1.1. Реформы в сфере государственного контроля и надзора в зарубежных странах

Страны	Год начала реформ	Охват реформой	Основной подход к реформе
Страны ОЭСР			
Великобритания	2000	Первоначально в сфере продовольствия, впоследствии во всех сферах	Объединение функций, координация
Дания	1997	Отдельные сферы (продовольствие, ветеринария, трудовые отношения)	Консолидация функций по сферам, объединение региональных инспекций
Ирландия	1998	Отдельные сферы (продовольствие, трудовые отношения)	Объединение органов (в том числе единый орган по безопасности продовольствия)
Канада	1997	Объединение инспекций в сфере продовольствия	Переход к модели, ориентированной на обеспечение соблюдения требований в добровольном порядке
Латвия	1999	Большинство сфер контроля	Координация органов КНД
Нидерланды	2002	Большинство сфер контроля	Развитие методов самооценки
Мексика	1990-е	В основном в сфере экологии и таможенного контроля	Аутсорсинг части функций, детализация требований к проведению проверок
Новая Зеландия	2002	Сфера продовольствия	Объединение инспекций
Страны с переходной экономикой			
Армения	2000	Налоговый контроль, сфера трудовых отношений	Объединение инспекций

## 1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Ограничение частоты (числа) проверок	Процедура разъяснений	Использование чек-листов	Риск-ориентированные подходы	Внедрение оценки результативности и эффективности	Эффект от реформы
Да	Да	Да	Да	Да	В целом положительная оценка бизнесом. Значительное сокращение числа проверок
Нет	Нет	Да	Да	Нет	Согласно мнению фокус-групп, положительный
Нет	-	-	Да	Нет	Рост числа инспекторов. Положительная оценка бизнесом и потребителями (70% представителей бизнеса отметили улучшения в сфере безопасности продовольствия [8])
-	Да	Да	Да	Да	В целом положительный
-	Да	Да	Да	Да	Снижение продолжительности проверок и общей нагрузки на бизнес. Снижение уровня восприятия коррупции
Да	Да	Да	Да	Да	Значительное снижение административных издержек бизнеса при сохранении уровня рисков в подконтрольной сфере
	Да	Да	Да	Нет	В целом положительная оценка со стороны бизнеса (детальные исследования не проводились)
Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Улучшение оценок гражданами безопасности продовольственных товаров
Нет	Да	Да*	Да*	Да*	Нет данных

Страны	Год начала реформ	Охват реформой	Основной подход к реформе
Беларусь	2004	Большинство сфер	Создание координационных механизмов на областном и районном уровнях
Босния и Герцеговина	2005	Все сферы, кроме налогового контроля	Внедрение единых инспекций, объединение контрольно-надзорных органов
Грузия	2001	Основные сферы контроля, в том числе таможенный контроль	Централизация (введение единых органов КНД)
Молдова	2003	Основные сферы контроля	Координация органов, осуществляющих КНД
Польша	2000–2009	Отдельные сферы	Координация органов, осуществляющих КНД
Румыния	2002	Основные сферы контроля	Централизация/ унификация проверок, объединение инспекций
Словения	2002	Основные сферы контроля	Координация
Хорватия	1999–2008	Основные сферы контроля	Внедрение единых инспекций, объединение контрольно-надзорных органов

\* Реализация реформ по данным направлениям продолжается.

Источник: составлено авторами по данным, опубликованным в [7].

## 1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Окончание табл. 1.1

Ограничение частоты (числа) проверок	Процедура разъяснений	Использование чек-листов	Риск-ориентированные подходы	Внедрение оценки результативности и эффективности	Эффект от реформы
Да	Да	Да	Да	Нет	В целом положительная оценка
Да	Да	Да	Да	Нет	Значительное сокращение среднего срока проведения проверки. Сокращение теневой экономики
Да	Да	–	Да	Да	Снижение общего числа органов, осуществляющих КНД, с 46 до 30. Доля проверенных компаний сократилась с 78 до 32% за 2 года. Доля субъектов МСБ, в отношении которых проводились проверки, сократилась с 52 до 30%; средняя продолжительность проверок сократилась вдвое [9]
Да	Да	Нет	Да	–	Смешанные результаты: при снижении уровня коррупции международные оценки эффективности государственного управления снизились
Да	Да	Да	Да	–	Нет данных
	Да	Да	Да	–	Смешанные оценки результатов реформы. Отмечается некоторое улучшение предпринимательского климата
	Да	Да	Да	–	Значительное снижение числа жалоб на действия инспекторов. Сокращение малых инспекций
Нет	Да	Нет	Да	–	Рост числа проверок, проводимых одним инспектором, на 15–20%. Рост доходов бюджета на 20%

интерпретации достигаемых результатов необходима комплексная система показателей, отражающих все значимые аспекты контрольно-надзорной деятельности.

*1.1.2. Подходы к формированию систем оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности*

Первые попытки формирования единых подходов к разработке систем оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности были предприняты в 2006 г. в работе Всемирного банка, обобщающей передовые практики реформирования в данной сфере [10].

Для создания системы показателей эффективности и результативности эксперты Всемирного банка выделили четыре основные цели реформирования контрольно-надзорных органов:

- повышение степени соблюдения прозрачных требований законодательства;
- снижение неопределенности для хозяйствующих субъектов;
- предупреждение коррупции;
- минимизация расходов бизнеса и оптимизация государственных органов.

Для каждой цели были сформулированы показатели, характеризующие реализацию мероприятий (непосредственные результаты), и показатели, отражающие конечные результаты достижения соответствующей цели (табл. 1.2). Для каждого показателя были сформированы предположения относительно желаемой тенденции его развития (рост, снижение значений и т. д.).

Предложенная экспертами Всемирного банка система показателей для оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности не лишена недостатков. Во-первых, использование данной системы требует проведения специализированных исследований, что реалистично