



«19» ноября 2015 г.

№ ЭС-571-11-15

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект распоряжения Правительства РФ, утверждающий основные направления разработки и внедрения системы оценки эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорных органов

Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации (далее – Экспертный совет) рассмотрел проект распоряжения Правительства РФ, утверждающего основные направления разработки и внедрения системы оценки эффективности и результативности (далее - система оценки) деятельности контрольно-надзорных органов (далее – проект распоряжения), подготовленный Минэкономразвития России в соответствии с протоколом совещания у Министра Российской Федерации М.А.Абызова по вопросу исполнения поручения Президента Российской Федерации от 13 июля 2015 г. № Пр-1348. Экспертами в целом поддерживается подход, предложенный в проекте Распоряжения, предполагающий использование двух ключевых групп показателей – эффективности, результативности (с установлением целевых значений) и индикативных показателей деятельности (без установления целевых значений). Также, в целом, поддержан подход к поэтапному внедрению системы оценки. При этом экспертами высказан целый ряд замечаний и предложений, которые в совокупности не позволяют поддержать текущую версию проекта Распоряжения, и предлагаются для учета при его доработке в целях обеспечения успешного внедрения системы оценки.

1. В части раздела I Общих положений имеются замечания к основам внедрения системы оценки эффективности и результативности, включая:

- отсутствие определения системы оценки и ее составных элементов, использование лишь ее «основ»
- к основам системы не отнесены целевые значения показателей как составной элемент, а далее по тексту не раскрыт порядок и регулярность их установления, включая определение органа, ответственного за решение такой задачи
- не описана четко процедура установления показателей, нет указания на уровень (орган) устанавливающий систему показателей, необходимость и периодичность их пересмотра, не определен порядок участия общественных институтов в процессе утверждения показателей
- в предлагаемых основаниях системы отсутствует элемент мониторинга информации
- дана ссылка на планирование проверок, в то время, как речь должна идти о всех контрольно-надзорных мероприятиях

- упоминается увязка планирования проверок с достигнутыми показателями, в то время, как речь должна идти, прежде всего, о планируемых показателях
- упоминание лишь «непосредственных результатов» деятельности для интерпретации

2. Проект распоряжения не описывает в качестве самостоятельной задачи разработку методологии определения (расчета) показателей эффективности и результативности, лишь упоминая о данном мероприятии в плане-графике в отношении пилотных органов, в то время как данная задача является значимой и ресурсно-затратной.

3. Экспертами в целом поддержан подход при котором показатели эффективности и результативности определяются по каждому виду контроля (надзора) отдельно. При этом отмечается, что осуществление контрольно-надзорными органами нескольких видов контроля (надзора) ставит самостоятельную задачу по порядку агрегирования оценки на уровне ведомства, включая необходимость указания на способы такого агрегирования. В этой связи отдельными экспертами также поставлена под сомнение целесообразность апробации базовой модели не в отношении пилотных органов в целом (по всем видам контроля (надзора) реализуемых органом), а только к отношении отдельных видов.

4. Проект распоряжения не упоминает и не относит к задачам необходимость определения порядка внедрения системы оценки для территориальных органов соответствующих контрольно-надзорных органов (включая для пилотных органов). Также отмечается, что задача по увязке системы оценки органов власти с оценкой руководителей и сотрудников различных уровней отнесена к периоду 2017-2018 годов, в то время как в отношении пилотных органов власти следовало бы такую увязку провести ранее, вслед за внедрением системы оценки для самого органа.

5. Проект распоряжения не определяет основные источники формирования данных для оценки показателей, отсутствует задача независимого сбора данных о результативности и эффективности государственного контроля (надзора) при участии общественности и бизнеса, в то время как такая альтернативная система оценки является значимой для внедрения системы в целом.

6. Важным достоинством предложенной системы оценки является постулат о приоритетности показателей результативности, отражающих состояние подконтрольной сферы. При этом существенным вопросом, не отраженным в проекте распоряжения, является необходимость определения вклада контрольно-надзорного органа в достижение соответствующих показателей ее состояния. В этой связи также необходимо предусмотреть механизмы комплексных показателей, подходы к определению их целевых значений в случаях совместной ответственности контрольно-надзорных органов. К примеру, ответственность за обеспечение дорожного движения возложена на Минтранс России, МВД России, в т.ч. ГИБДД, МЧС России, Минздрав России, Минобрнауки России, Минпромторг России, Росавтодор, Ространснадзор, органы власти субъектов РФ).

7. Определяя группы показателей оценки, проект распоряжения не рассматривает вопросы установления их весовых значений, порядка определения и пересмотра таких весов.

8. Не представлены направления последующего использования результатов оценки. В проекте распоряжения не указаны периодичность, алгоритмы интерпретации итогов оценки (в том числе по показателям результативности), алгоритмы использования результатов оценки.

9. Эксперты указывают на необходимость также определить порядок внедрения системы оценки эффективности и результативности в отношении региональных и муниципальных видов контроля, поскольку данная задача потребует самостоятельного порядка нормативного закрепления.

10. Одной из важных текущих задач реформирования сферы контроля (надзора) является ориентация соответствующих органов в своей деятельности на применение механизмов профилактики и предупреждения. В показателях, предложенных в проекте распоряжения, отсутствует нацеленность на оценку работы контрольно-надзорных органов по стимулированию подконтрольных объектов к соблюдению требований законодательства и внедрению лучших практик безопасности. Эксперты полагают, что предложенные критерии оценки контрольно-надзорного органа не будут стимулировать его к расширению практик профилактики и предупреждения. В этой связи следует дополнительно рассмотреть набор показателей, направленных на реализацию указанной задачи.

11. С учетом комментариев, приведенных в пунктах 7 и 10, экспертами отмечается необходимость тщательной выверки набора показателей с приоритетами государственной политики в контрольно-надзорной сфере, с тем, чтобы показатели задавали соответствующие приоритеты и ориентиры, включая использование механизма изменения весов отдельных показателей.

12. Требуется дополнительная проработка вопроса о необходимости использования показателя предотвращенного ущерба. В настоящее время не существует четкой методики расчета предотвращенного ущерба, в той или иной мере применяют метрику предотвращенного ущерба лишь несколько органов (например, Росприроднадзор и Роспотребнадзор), при этом существует высокий риск манипуляции объемами предотвращенного ущерба как при расчете самими контрольно-надзорными органами, так и внешними организациями. Очевидно, что потребуется существенная работа по уточнению методологии расчета таких показателей. При этом экспертные оценки о необходимости использования такого класса показателей в настоящее время диаметрально расходятся.

13. Ряд предложенных в проекте распоряжения индикативных показателей могут рассматриваться как показатели эффективности и результативности, что приводит к их смешению. К примеру, группа показателей Б дублируется с показателями подгруппы В5 и В6 в части экономичности контроля и надзора, задействованных ресурсов, а показатель издержек бизнеса упоминается как в группе В.1, так и в группе Б. В этой связи следует дополнительно проанализировать набор индикативных показателей, с тем, чтобы исключить их дублирование (или смешение) с показателями групп А и Б.

14. Целый ряд замечаний экспертов связан с конкретными показателями, как в части приведенных формул их расчета, так и выбора конкретных показателей, которые не могут характеризовать состояние сферы или деятельности органа контроля (надзора).

15. Предложенные сроки внедрения системы оценки эффективности и результативности в плане-графике реализации пилотного проекта требуют актуализации. Кроме того, для реализации системы оценки эффективности и результативности целесообразно вести работу и в пилотном режиме, и в инициативном порядке с другими органами власти, поддерживая и мотивируя их на внедрение указанной системы.

16. Проект распоряжения не затрагивает вопрос того, каким образом предполагается обеспечить масштабируемость базовой модели. Это может быть важно с учетом различий в объемах контрольно-надзорной деятельности (количество поднадзорных объектов существенно различается на федеральном, региональном и муниципальном уровнях) и технологий организации контрольно-надзорной деятельности (осуществление контрольно-надзорных функций в отношении объектов и субъектов контроля и надзора). Экспертами также отмечается, что для органов власти, проводящих малое количество контрольных мероприятий, внедрение многокритериальной системы оценки показателей результативности и эффективности нецелесообразно.

17. В финансово-экономическом обосновании к проекту распоряжения указано, что его реализация не потребует каких-либо дополнительных расходов из бюджетов бюджетной системы и внебюджетных фондов. В этой связи не очевидны ресурсные источники для реализации отдельных мероприятий второго и третьего этапов разработки и внедрения системы показателей результативности и эффективности контрольно-надзорных органов, таких как доработка ГАС «Управление», формирование вертикально-интегрированной информационно-аналитической среды контрольно-надзорной деятельности, разработка методологии показателей. Дополнительных расходов может потребовать и сбор дополнительных статистических и социологических данных, например, оценка издержек хозяйствующих субъектов, оценка восприятия хозяйствующими субъектами и населением результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов. С учетом ограниченности расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов представляется целесообразным заранее обозначить необходимость таких расходов и определить источник финансирования данных мероприятий.

18. Проектом распоряжения предполагается, что система оценки результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов будет носить самостоятельный характер и будет внедрена отдельно от существующих инструментов планирования, мониторинга и финансирования их деятельности. Такой подход, оторванный от других элементов управления, по мнению экспертов, не позволит обеспечить эффективность внедрения системы оценки.

19. Эксперты также полагают, что необходимо определить порядок закрепления ключевых показателей в документах государственного планирования, обеспечив корреляцию с соответствующими госпрограммами, с возможным обязательным выделением подпрограмм по контрольно-надзорной деятельности в соответствующих сферах. По мнению ряда экспертов это может привести как к несоответствию целевых установок, несогласованности критериев оценки, так и к дублированию плановых и отчетных документов, возникновению неэффективных бюджетных расходов, связанных со сбором, обработкой и оценкой информации.

20. К проекту распоряжения имеется также ряд замечаний редакционного характера.

Исполнительный директор АЦ «Форум»
Направление «Открытое Правительство»

Член Экспертного совета
при Правительстве Российской Федерации



А.Ф.Брагин