

# Оценка результативности и эффективности государственного контроля на примере сферы трудовых отношений

*Повышение результативности и эффективности государственного контроля на сегодняшний день рассматривается как приоритетное направление совершенствования государственного управления. В этой связи особое значение приобретает четкое определение понятий и выработка критериев оценки результативности и эффективности государственного контроля, соответствующих целям проводимой реформы и отражающих конечные, значимые для общества результаты ее реализации.*

*В статье проанализированы подходы к определению результативности и эффективности государственного контроля в России и в международной практике и сформулированы предложения по комплексному подходу к определению результативности государственного контроля на основе предотвращения, минимизации вреда и обеспечения возмещения причиненного вреда общественно значимым ценностям. Исходя из данных определений предложены и апробированы критерии оценки*

*на примере государственного контроля в сфере трудовых отношений. По результатам оценки выявлено, что несмотря на в целом положительные тенденции, уровень защиты охраняемых законом ценностей в данной сфере существенно уступает европейскому, особенно в части смертности на производстве и экономических потерь, связанных с производственным травматизмом.*

*В целом, реализация разработанного подхода позволит преодолеть репрессивный характер государственного контроля, направленный на выявление и наказание нарушителей обязательных требований, и сориентировать органы контроля на защиту законных прав и интересов граждан и организаций в подконтрольных сферах.*

**Ключевые слова:** государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, оценка, охрана труда, проверки, результативность, риск, эффективность.

Elena I. Dobrolyubova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

## Evaluation of the effectiveness and efficiency of the state control: labor relations

*Improving the efficiency and effectiveness of state control is a key priority of the governance in Russia. In this connection special importance is the clear definition of the concepts and the criteria development for performance assessment and the effectiveness of state control according to the reform objectives and reflecting the final, meaningful results of its implementation for the society.*

*The article reviews the approaches for defining of the effectiveness and the efficiency of state control both in Russia and internationally. Based on this analysis, the article proposes comprehensive definition of the state control effectiveness, which includes preventing, damage minimization and damage reimbursing to publicly significant values. Based on these definitions evaluating criteria are proposed and approved for the example of state control in the sphere of labor relations.*

*The results of this evaluation show, despite the generally positive trend, the protection level of the values, protected by the law in this area is significantly inferior to the European, especially in terms of mortality on production and economic losses associated with occupational injuries.*

*Overall, the implementation of the methodic approach, proposed in the article would help to overcome the repressive nature of state control in Russia, change the emphasis from revealing violations to minimizing publicly significant risks in the state control areas.*

**Keywords:** state control, evaluation, occupational safety, effectiveness, efficiency, risk.

### Введение

За последние годы необходимость повышения результативности контрольно-надзорной деятельности, снижения избыточного административного давления, ориентации служащих контрольно-надзорных органов на достижение конечных общественно значимых результатов неоднократно подчеркивалась как в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, так и в программных публикациях руководства страны [1]. Советом по стратеги-

ческому развитию и приоритетным проектам при Президенте Российской Федерации реформа контрольно-надзорной деятельности включена в состав 11 приоритетных направлений, наиболее значимых для обеспечения социально-экономического развития страны.

В этой связи особое значение приобретает четкое определение понятий результативности и эффективности государственного контроля, критериев оценки успешности намеченных преобразований. Недостаточное внимание определению, планированию

и оценке результатов государственного контроля в прошлом являлось одной из причин низкого прогресса административной реформы в сфере совершенствования контрольно-надзорной деятельности [2].

### Зарубежные подходы к понятиям результативности и эффективности государственного контроля

Внедрение принципов и механизмов управления по результатам как в России (с середины

2000-х гг.), так и за рубежом (с 1970-х–1980-х гг.) предусматривает использование в государственном управлении, в том числе, в отношении государственного контроля, понятий результативности и эффективности.

В зарубежной литературе под «результативностью» государственного управления (государственной политики, используемых для ее достижения механизмов), как правило, понимается степень достижения поставленных целей, а под «эффективностью» – минимизация издержек на достижение целей [3]. В отношении государственного контроля основной целью является минимизация рисков причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, законным правам и интересам граждан и организаций. Соответственно, и результативность государственного контроля оценивается, прежде всего, с точки зрения минимизации данных рисков [3]. При этом в рамках оценки результативности реформ в сфере государственного контроля могут рассматриваться и другие аспекты, связанные с успешностью достижения их целей. Так эксперты Всемирного банка в 2006 г. выделили 4 основные цели реформирования в сфере государственного контроля (рис. 1).

По мнению экспертов ОЭСР, в реформировании контрольно-надзорной деятельности выделяется три основных цели: повышение результативности (снижение уровня причинения вреда подконтрольными объектами), повышение эффективности (прежде всего, с точки зрения государственных расходов) и снижение административных издержек для бизнеса, причем для разных стран в разные периоды времени приоритетны разные цели [5]. Следует отметить, что

все три цели отражены в утвержденной Правительством Российской Федерации «Дорожной карте» совершенствования контрольно-надзорной деятельности на период 2016–2017 гг. [6].

### Понятия результативности и эффективности государственного контроля в российской практике

В российском законодательстве отсутствуют единые определения данных понятий; как правило, они вводятся в отдельных законах применительно к их сфере регулирования и не всегда сочетаются между собой. Так ст.24 Бюджетного кодекса установлен принцип эффективности использования бюджетных средств, предполагающий, что «при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)» [7]. Таким образом, с точки зрения бюджетного законодательства, результативность бюджетных расходов, наряду с экономностью, является одним из вариантов достижения эффективности бюджетных расходов.

В сфере стратегического планирования используется принцип эффективности и результативности, означающий, что «выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должен основываться на необходимости достижения за-

данных результатов с наименьшими затратами ресурсов» [8]. Таким образом, понятие результативности увязывается с понятием степени достижения заданных результатов, а понятие эффективности – с минимизацией затрат ресурсов на их достижение.

В отношении государственного контроля понятие «результативность» используется в контексте повышения результативности деятельности контрольно-надзорных органов как основания для внедрения риск-ориентированного государственного контроля, однако не раскрывается в положениях Федерального закона № 294-ФЗ [9]. В отношении осуществления государственного контроля используется термин «эффективность», определение которого закреплено в Методике мониторинга эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 г. № 215 [10]. В соответствии с ней, «эффективность государственного контроля (надзора) ... заключается в достижении органами государственного контроля (надзора) ... значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности (далее – показатели эффективности)» [10]. Таким образом, установленная Методикой оценка эффективности государственного контроля не учитывает издержек государства и бизнеса, связанных с осуществлением государственного контроля, что противоречит как подходам к определению эффективности бюджетных расходов в БК РФ, так и международным подходам к пониманию результативности и эффективности, в том числе, в сфере государственного контроля.

Данная проблема частично была решена в мае 2016 г., когда были утверждены Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной

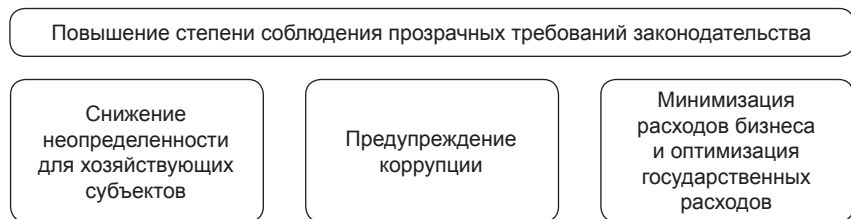


Рис. 1. Цели реформ в сфере государственного контроля

Источник: составлено автором по [4]

деятельности [11]. В соответствии с данным документом, результативность контрольно-надзорной деятельности определена как «уровень достижения органами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, общественно значимых результатов, выражающихся в минимизации причинения вреда (ущерба) подконтрольными субъектами охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности» [11], а под эффективностью контрольно-надзорной деятельности понимается «достигнутый органами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, уровень защиты охраняемых законом ценностей с учетом объема задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также степени вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов» [11].

Проблема использования данных определений связана с их взаимным соотношением. Так уже на понятийном уровне предполагается возможность роста эффективности контрольно-надзорной деятельности как за счет повышения уровня защиты охраняемых законом ценностей, так и за счет сокращения расходов на данное направление. При определенных условиях, сокращение расходов (как бюджетных расходов, так и расходов предприятий, связанных с соблюдением норм законодательства) может «компенсировать» снижение уровня защищенности и, соответственно, рост степени причинения вреда жизни, здоровью граждан и т.д. Таким образом, рост эффективности может происходить и при условии снижения результативности осуществления государственного контроля, недостижения его общественно значимых результатов.

Для исключения такой ситуации представляется понимать под термином «эффективность государственного контроля» обеспечение результативности контрольно-надзорной деятельности при минимизации издержек бизнеса и государства на данную деятельность. При снижении уровня результативности (что выражается в росте вреда охраняемым законом ценностям,

превышении объемов вреда установленных предельных значений) эффективность контрольно-надзорной деятельности должна оцениваться как отрицательная.

Использование данного подхода к эффективности государственного контроля требует некоторой корректировки понятия результативности государственного контроля: в данном понятии важно отразить степень достижения ожидаемого конечного общественно значимого результата, что даст возможность оценки результативности не только с использованием динамики фактических значений показателей результативности, но и на основе их сопоставления с целевыми и пороговыми значениями, определенными исходя из сложившегося и желаемого уровня защиты охраняемых ценностей, в том числе, в зарубежных странах.

Таким образом, под результативностью государственного контроля целесообразно понимать степень достижения конечных общественно значимых результатов, отражающих достижение высокого уровня защиты охраняемых законом ценностей (жизнь, здоровье, законные интересы и права граждан и организаций).

### **Критерии оценки результативности государственного контроля**

Для оценки результативности государственного контроля необходимо использование критериев, характеризующих конечные, промежуточные и непосредственные результаты контрольно-надзорной деятельности.

*Конечный общественно значимый результат контрольно-надзорной деятельности* заключается в минимизации вреда охраняемым законом ценностям. Для его оценки учитывается как снижение количества случаев причинения вреда (т.е. снижение вероятности его причинения), так и сокращение ущерба от каждого случая причинения вреда (т.е. снижение объемов причиненного вреда). В совокупности снижение вероятности причинения вреда и объемов причиненного вре-

да отражает снижение риска причинения вреда охраняемым законом ценностям. При этом минимизация вреда предусматривает не только снижение рисков его наступления, но и обеспечение своевременного выявления, ликвидации последствий и возмещения причиненного вреда. В отсутствие механизмов ликвидации и возмещения причиненного вреда (либо механизмов контроля за осуществлением ликвидации и возмещения) контрольно-надзорная деятельность не может обеспечить достижение цели по обеспечению высокого уровня защиты охраняемой законом ценности, поскольку восстановление законных прав и интересов, реализация мер компенсационного характера и т.д., является неотъемлемой частью обеспечения защиты данных ценностей.

Таким образом, основными критериями оценки конечных общественно значимых результатов государственного контроля являются:

- предотвращение вреда общественно значимым ценностям;
- снижение уровня причинения вреда общественно значимым ценностям;
- обеспечение возмещения причиненного вреда.

Использование данных критериев результативности для оценки механизмов государственного контроля и негосударственных механизмов контроля не снимает ответственности с хозяйствующих (подконтрольных) субъектов за минимизацию рисков причинения вреда, а также своевременную ликвидацию последствий и возмещение вреда, причиненного общественно значимым ценностям вследствие ведения подконтрольным субъектом хозяйственной деятельности. Напротив, именно в силу наличия повышенных рисков причинения такого вреда, вероятности негативных последствий и используются механизмы государственного контроля. В сферах, где риск причинения вреда в полной мере контролируется хозяйствующим субъектом, а вероятность того, что такой субъект не сможет адекватно возместить ущерб, причиненный своими действиями, минимальна,

в принципе нет оснований для осуществления контрольно-надзорной деятельности. Таким образом, целесообразность использования механизмов государственного либо негосударственного контроля диктуется наличием рисков причинения вреда общественно значимым ценностям, а критериями результативности таких механизмов – их влияние как на уровень рисков, так и на практику возмещения последствий их наступления.

На достижение показателей конечного результата влияет как контрольно-надзорная деятельность, так и другие факторы, в том числе, особенности регулирования в подконтрольной сфере, правоприменительной практики и т.д. В некоторых случаях угроза охраняемым законом ценностям может исходить как от подконтрольных субъектов, так и от неподконтрольных субъектов. Поэтому для планирования, мониторинга и оценки деятельности большинства органов государственного контроля необходимо определение вклада вида государственного контроля (надзора) в минимизацию вреда охраняемым законом ценностям. Данный вклад характеризуется *показателями промежуточных результатов*, отражающих минимизацию вреда охраняемым законом ценностям за счет обеспечения соблюдения обязательных требований.

*Непосредственный результат контрольно-надзорной деятельности* заключается в обеспечении соблюдения обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых законом ценностей, на основе предупреждения, предотвращения, минимизации и обеспечения возмещения причиненного вреда.

При планировании, осуществлении и оценке государственного контроля используются *показатели результативности контрольно-надзорной деятельности* – количественно измеряемые характеристики, отражающие конечные, промежуточные и непосредственные результаты в подконтрольной (поднадзорной) сфере. Показатели результативности контрольно-надзорной деятельности

Конечный общественно-значимый результат	– снижение уровня причинения вреда охраняемым законом ценностям – предотвращение вреда охраняемым законом ценностям – обеспечение возмещения причиненного вреда		
Промежуточные результаты	– снижение уровня причинения вреда, предотвращение вреда либо обеспечение возмещения вреда охраняемым законом ценностям за счет осуществления государственного контроля		
Непосредственные результаты	информированность (охват)	степень соблюдения требований	устранение грубых нарушений
	минимизация рецидивов	возмещение вреда	законность контроля

Рис. 2. Обобщенные критерии оценки результативности государственного контроля

Источник: составлено автором

и их целевые (пороговые) значения устанавливаются в государственных программах Российской Федерации, к сфере реализации которых относится соответствующая подконтрольная (поднадзорная) сфера.

В обобщенном виде предлагаемые критерии результативности механизмов государственного контроля приведены на рис. 2.

Приведенная на рис. 2 система критериев позволяет провести всестороннюю оценку результативности государственного контроля, при этом уровень результативности зависит не от количества проведенных проверок и наложенных санкций, а определяется достигнутым уровнем защиты законных прав и интересов граждан и организаций.

### Оценка эффективности государственного контроля

В рамках оценки эффективности государственного контроля возникает необходимость оценки издержек бизнеса и государства, связанных с его осуществлением.

Издержки бизнеса, связанные с контрольно-надзорной деятельностью, включают административные расходы хозяйствующих субъектов, связанные с проведением контрольных мероприятий (в том числе, расходы на оплату труда персонала, взаимодействие с органами контроля (надзора), предоставление помещений (рабочего места) для проведения проверок, предоставление продукции для взятия образцов и т.д.), а также с защитой законных прав и интересов хозяй-

ствующих субъектов при оспаривании порядка осуществления и результатов контрольно-надзорных мероприятий.

Издержки государства на осуществление государственного контроля включают расходы на содержание органов государственной власти (их территориальных органов), осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, судебные расходы и расходы по исполнительным листам, выданным по итогам рассмотрения исков, поданных хозяйствующими субъектами в связи с оспариванием результатов контрольно-надзорной деятельности и порядка ее осуществления.

В контексте оценки эффективности государственного контроля могут быть использованы и частные понятия, отражающие отдельные ее аспекты.

Так под *экономической эффективностью* государственного контроля понимается соотношение выгод, полученных обществом в результате снижения уровня причинения вреда охраняемым законом ценностям (предотвращения вреда), и расходов государства и хозяйствующих субъектов, связанных с осуществлением государственного контроля. Например, если в результате осуществления государственного контроля в той или иной сфере предотвращенный ущерб охраняемым законом ценностям составил 1 млрд. руб., а на достижение данного результата было направлено менее 1 млрд. руб., осуществление государствен-

ного контроля может быть признано экономически эффективным. Однако, в силу специфики сфер государственного контроля (в т.ч. вероятностного характера рисков причинения вреда, лагового характера воздействия контрольных мероприятий на уровень соблюдения требований в подконтрольной сфере) экономическая эффективность не может рассматриваться как единственный и (или) основной критерий оценки государственного контроля.

Под *бюджетной эффективностью* государственного контроля понимается соотношение конечных, промежуточных либо непосредственных результатов государственного контроля с уровнем бюджетных расходов на его осуществление. Такое соотношение целесообразно осуществлять в отношении показателей динамики результатов и расходов. В качестве базовых показателей бюджетной эффективности могут выступать и удельные показатели (например, отношение объема бюджетных расходов на осуществление государственного контроля к численности подконтрольных субъектов (объектов)). Снижение таких удельных показателей свидетельствует о более экономичном использовании бюджетных расходов, однако в некоторых случаях, с точки зрения необходимости обеспечения должного уровня защиты охраняемых ценностей, удельные показатели могут и возрастать.

*Эффективность затрат времени* отражает трудозатраты на осуществление государственного контроля. Для ее оценки могут использоваться как показатели, соотносящие численность занятых в сфере государственного контроля, и численность подконтрольных субъектов, так и показатели, отражающие средний уровень трудозатрат по видам контрольных мероприятий.

Развитие информационно-коммуникационных технологий, внедрение новых, в том числе, дистанционных методов контроля позволяет учитывать *технологическую эффективность* государственного контроля, отражающую сте-

пень использования современных технологий (в том числе, не предполагающих непосредственного взаимодействия с подконтрольным субъектом) при осуществлении мероприятий государственного контроля.

### **Оценка результативности и эффективности государственного контроля на примере сферы трудовых отношений**

В целях апробации предложенных подходов проведена оценка результативности и эффективности государственного контроля в сфере трудовых отношений. Контрольно-надзорная деятельность в данной сфере направлена на защиту следующих охраняемых законом ценностей, подверженных влиянию внешних рисков:

- жизнь и здоровье работников (риск несчастных случаев на производстве, возникновения профессиональных заболеваний);

- законные интересы работников, предусмотренные трудовым законодательством.

Конечные результаты осуществления государственного контроля в данной сфере характеризуются:

- в части снижения причиненного вреда*

- снижением смертности от несчастных случаев, производственного травматизма, возникновения профессиональных заболеваний;

- в части обеспечения возмещения причиненного вреда*

- снижением задолженности по заработной плате перед работниками.

Показатели, характеризующие критерии промежуточных и непосредственных результатов осуществления государственного контроля в сфере охраны труда и обеспечения соблюдения трудового законодательства, приведены в таблице 1 с учетом наличия данных о значениях соответствующих показателей.

В качестве исходных данных использовались данные официальной статистики (в том числе, по форме «1-контроль»), данные об опросе работодателей и работников, раз-

мещенные на официальном сайте Роструда [12]. Исходя из среднескользящих значений показателей определены пороговые значения показателей результативности.

Для интегральной оценки результативности использована формула:

$$R = 0,5 \times R_1 + 0,3 \times R_2 + 0,2 \times R_3,$$

где  $R_1$  – оценка результативности по показателям конечных общественно-значимых результатов,  $R_2$  – оценка результативности по показателям промежуточных результатов;  $R_3$  – оценка результативности по показателям непосредственных результатов.

Оценка результативности по каждой группе показателей результативности (конечные общественно-значимые результаты, промежуточные и непосредственные результаты) проведена с учетом весовых коэффициентов данных показателей и желаемой тенденции их развития<sup>1</sup>.

В целом, оценка результативности государственного контроля в сфере охраны труда и соблюдения трудового законодательства положительная (значения общей оценки превышают 100% как в отношении пороговых значений показателей, так и в отношении динамики показателей в 2015 г. по сравнению с 2014 г.). В то же время, следует отметить, что уровень результативности (по конечным общественно значимым результатам) в 2015 году снизился по сравнению с уровнем 2014 г. в связи со значительным ростом просроченной задолженности по заработной плате.

При проведении анализа результативности государственного контроля в сфере охраны труда важны и международные сопоставления. Так, по данным Евростата, в среднем по ЕС уровень производственного травматизма (включающие все случаи производственного травматизма, которые привели к временной нетрудоспособности на период 4 дня и более, в том числе, случаи со смертельным исходом) соста-

<sup>1</sup> Методология учета желаемой тенденции развития показателей при оценке результативности детально представлена в [13].

Оценка результативности государственного контроля в сфере трудовых отношений

Наименование группы показателей, показателя	Удельный вес	2014	2015	Пороговое значение	Индекс результативности (динамика 2014-2015 гг.)	Индекс результативности (к пороговому значению)
<i>Показатели конечных общественно-значимых результатов</i>	0,5				97,41	119,58
Численность пострадавших при несчастных случаях на производстве на 1000 работающих соответствующего пола, чел.	0,3	1,4	1,3	1,9	107,7	143,1
Смертность от несчастных случаев на производстве на 1000 работающих	0,4	0,067	0,062	0,082	108,1	132,6
Число человеко-дней нетрудоспособности у пострадавших на производстве, млн.	0,2	1,5	1,4	1,9	107,1	132,9
Просроченная задолженность по заработной плате, млрд. руб.	0,2	2006	3572	1936,2	56,16	54,2
<i>Показатели промежуточных результатов</i>	0,3				109,89	110,29
Количество случаев причинения вреда в подконтрольной сфере, ед.	0,5	9666	8643	10343	111,84	119,7
Отношение предотвращенного и причиненного вреда <sup>1</sup> , ед.	0,4	1,43	1,57	1,55	109,93	101,13
Удовлетворенность качеством работы трудовых инспекторов (опрос Роструда), %	0,1	н.д.	64	не устан.	100 <sup>2</sup>	100
<i>Показатели непосредственных результатов</i>	0,2				106,22	113,48
Уровень информированности хозяйствующих субъектов об обязательных требованиях <sup>3</sup> , %	0,1	н.д.	84	не устан.	100	100
Издержки на получение информации об обязательных требованиях <sup>3?</sup> , %	0,1	н.д.	39,4	не устан.	100	100
Доля проверенных хозяйствующих субъектов, в деятельности которых не выявлены грубые нарушения <sup>4</sup> , %	0,4	87,82	82,73	86,45	94,20	95,69
Доля просроченной задолженности по заработной плате за прошлые годы, погашенной в отчетном году, %	0,2	50,5	46,8	50,5	92,67	92,67
Доля проверок, результаты которых были признаны недействительными в общем объеме проверок, %	0,1	0,02	0,01	0,03	200	266,7
Доля проверок, проведенных с нарушением требований законодательства о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля применены меры дисциплинарного и административного наказания в общем объеме проверок, результаты которых были признаны недействительными, %	0,1	100	100	100	100	100
<i>Итоговая оценка результативности</i>					102,91	115,57

<sup>1</sup> рассчитано как отношение числа юридических лиц, в деятельности которых выявлена угроза причинения вреда охраняемым ценностям и числа юридических лиц, в деятельности которых выявлены нарушения, являющиеся причиной причинения вреда

<sup>2</sup> в приведенных данных есть ссылки на улучшение оценок по сравнению с предыдущими опросами, однако степень сопоставимости результатов опросов не может быть определена на основе открытых источников.

<sup>3</sup> данные пилотного социологического опроса, проведенного РАНХиГС в 2016 г. N=100.

<sup>4</sup> под грубыми нарушениями понимаются нарушения, представляющие угрозу и/или явившиеся причиной причинения вреда охраняемым законом ценностям

вил 14 случаев на 1000 занятых. Данный показатель существенно хуже данных Росстата об уровне производственного травматизма в России (1,3 случая на 1000 занятых), что может обуславливаться спецификой регистрации случаев производственного травматизма в странах ЕС и в России. Например, в Великобритании фиксируется как количество случаев производственного травматизма согласно отчетности, поступившей от рабо-

тодателей (и согласно этому показателю уровень производственного травматизма составляет 3 случая на 1000 занятых), а также согласно данным обследования рынка труда, в соответствии с которым уровень травматизма оценивается в 2,5 раза выше [14]. Использование различных методов для определения уровня производственного травматизма в странах ЕС приводит к несопоставимости данных. Косвенно данный вывод подтверждается тем,

что наименьший уровень производственного травматизма среди стран ЕС фиксируется в странах Восточной Европы: в Болгарии (0,7 случаев на 1000 занятых), Латвии (2 случая на 1000 занятых) и Литве (2,4 случая на 1000 занятых).

В то же время, по уровню смертности, обусловленной несчастными случаями на производстве, вариация в странах ЕС существенно ниже, что свидетельствует о более высокой достоверности данных.

## Оценка эффективности государственного контроля в сфере трудовых отношений

Группы и критерии эффективности	Удельный вес	2014	2015	Индекс (2015 г. к 2014 г.)
<i>Экономическая эффективность (отношение результативности к индексу совокупных административных расходов)</i>	0,4			111,59
Совокупные административные расходы, тыс. руб.	0,6	2979993	2940550	92,22
Бюджетные расходы на осуществление государственного контроля, тыс. руб.		2061733	2002598	90,78
Расходы хозяйствующих субъектов на осуществление государственного контроля, тыс. руб.		918260	937952	95,46
<i>Бюджетная эффективность</i>	0,3			132,63
Отношение объема взысканных штрафов к объему бюджетных расходов на осуществление государственного контроля, ед.	0,4	0,80	1,39	173,70
Удельные бюджетные расходы на 1000 подконтрольных субъектов, тыс. руб.	0,3	261,61	251,62	96,18
Удельные бюджетные расходы на 1 контрольное мероприятие, тыс. руб.	0,3	15,55	14,60	93,86
<i>Эффективность затрат времени</i>	0,2			103,24
Численность занятых в сфере государственного контроля на 1000 подконтрольных субъектов, чел.	0,3	0,274	0,263	96,04
Удельные трудозатраты на проведение одного контрольного мероприятия, чел.-час.	0,3	29,54	27,68	93,73
Средние трудозатраты хозяйствующих субъектов, связанные с осуществлением государственного контроля (по данным пилотного опроса), чел.-дн.	0,4	н.д.	11,1	100
<i>Технологическая эффективность контроля</i>	0,1			130,77
Количество обращений в онлайн-инспекцию	1	35380	46266	130,77
<i>Интегральная оценка эффективности государственного контроля</i>				118,15

В среднем по странам ЕС, смертность от несчастных случаев на производстве в 2013 г. составила 0,016 случаев на 1000 занятых, что существенно ниже, чем достигнутое в России (0,062 случая на 1000 занятых).

В целом по странам ЕС в 2013 г. число дней нетрудоспособности в связи с производственным травматизмом составило 2,5 млн. человеко-дней или 10,87 дней на 1000 занятых. В России общее число дней нетрудоспособности в связи с производственным травматизмом составило 1,4 млн. или 65,7 дней на 1000 занятых. Таким образом, несмотря на более высокие показатели производственного травматизма в ЕС, экономические потери, связанные с травматизмом в европейских странах существенно ниже. Для достижения среднего по ЕС уровня потерь, связанных с производственным травматизмом, число человеко-дней нетрудоспособности у пострадавших на производстве должно сократиться до 0,23 млн. человек.

В целом, результативность государственного контроля в сфере трудовых отношений может оцениваться как удовлетворительная, однако снижение рисков смертности на производстве до уровня, сопоставимого со странами ЕС, потребует значительных дальнейших усилий.

Интегральная оценка эффективности рассчитана исходя из оценки экономической эффективности, бюджетной эффективности, эффективности затрат времени и технологической эффективности осуществления государственного контроля с учетом весовых коэффициентов, приведенных в таблице 2. Экономическая эффективность рассчитана как отношение общей оценки результативности к индексу совокупных административных расходов. По итогам расчетов, интегральная оценка эффективности государственного контроля в сфере охраны труда и соблюдения трудового законодательства составляет 118,15%, что свидетельствует о высоком уровне эффективности с учетом используемых критериев.

Высокий уровень интегральной оценки обуславливается снижением как финансовых, так и трудовых затрат, связанных с осуществлением государственного контроля в данной сфере. В реальном выражении<sup>1</sup> сократились расходы как из средств федерального бюджета, так и издержки хозяйствующих субъектов (в номинальном выражении расходы хозяйствующих субъектов, связанные с осуществлением госу-

дарственного контроля, выросли в 2015 г. на 2%).

Оценка издержек бизнеса, связанных с осуществлением государственного контроля, рассчитана исходя из данных о средних трудозатратах хозяйствующих субъектов, полученных по итогам проведенного в РАНХиГС в 2016 г. пилотного опроса хозяйствующих субъектов (11,1 человеко-дней или 0,5 человеко-месяцев) и данных Росстата о среднемесячной начисленной заработной плате в Российской Федерации в среднем за соответствующие годы.

Оценка издержек государства на осуществление государственного контроля проведена исходя из данных, представленных в форме 1-контроль.

Оценка технологической эффективности проведена исходя из данных о количестве обращений к сервису «ОнлайнИнспекция», размещенному на официальном сайте Роструда [15].

Таким образом, по итогам проведенной оценки эффективности государственного контроля в сфере трудовых отношений оценивается как высокая.

В целом, результаты апробации методологии оценки результативности и эффективности государственного контроля свидетельствуют об оправданности комплексного, многоаспектного

<sup>1</sup> При расчете индекса расходов учитывался коэффициент-дефлятор, равный 1,07.

подхода к определению, мониторингу и оценке результативности контрольно-надзорной деятельности. Такой сбалансированный подход позволит сконцентрировать усилия контрольно-надзорных органов на снижении рисков причинения вреда в подконтрольных сферах. Важнейшей частью

оценки становится степень успешности деятельности органов с точки зрения защиты прав и законных интересов граждан и организаций, а не выявление и наказание нарушителей установленных норм безотносительно фактических и потенциальных последствий таких нарушений. Важно подчеркнуть,

что развитие оценки контрольно-надзорной деятельности ставит новые требования к информационному обеспечению и сбору статистических и социологических данных, характеризующих уровень рисков в подконтрольной сфере и издержек государства и бизнеса, связанных с контролем.

## Литература

1. Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. – № 10. – 2015. – С. 5–29.
2. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. - №4. – 2015. – С. 41–64.
3. OECD. Alternatives to Traditional Regulation. Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf> (дата обращения 11.10.2016).
4. Good Practices for Business Inspections: Guidelines for Reformers. World Bank. 2006. Электронный ресурс: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Bus%20Inspect%20Toolkit.pdf> (дата обращения 12.09.2016)
5. Blanc, F. Inspection Reforms: Why, How, and with What Results. OECD. 2012. Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf> (дата обращения 12.09.2016)
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 №559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 год» («Собрание законодательства РФ», 11.04.2016, № 15, ст. 2118).
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ («Собрание законодательства РФ», 03.08.1998, № 31, ст. 3823)
8. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 30.06.2014, № 26 (часть I), ст. 3378)
9. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 03.07.2016) («Собрание законодательства РФ», 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249)
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 №215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» («Собрание законодательства РФ», 12.04.2010, №15, ст. 1807)
11. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 №934-р «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-

## References

1. Medvedev D.A. (2015). Novaya real'nost': Rossiya i global'nye vyzovy. Voprosy ekonomiki, vol. 10, pp. 5–29. (in Russ.)
2. Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. (2015) Ocenka rezul'tativnosti i jeffektivnosti kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya, vol. 4, pp. 41–64. (in Russ.)
3. OECD. Alternatives to Traditional Regulation. [Electronic resource]: Available at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf> (Accessed: 11.10.2016).
4. Good Practices for Business Inspections: Guidelines for Reformers. World Bank. 2006. <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/Bus%20Inspect%20Toolkit.pdf> (Accessed: 12.09.2016)
5. Blanc, F. Inspection Reforms: Why, How, and with What Results. OECD. 2012. <http://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf> (Accessed: 12.09.2016)
6. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 01.04.2016 №559-r «Ob utverzhdenii plana meroprijatij («dorozhnoj karty») po sovershenstvovaniju kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti v Rossijskoj Federacii na 2016 – 2017 god» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 11.04.2016, № 15, st. 2118). (in Russ.)
7. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145-FZ («Sobranie zakonodatel'stva RF», 03.08.1998, № 31, st. 3823). (in Russ.)
8. Federal'nyj zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 30.06.2014, № 26 (part I), st. 3378). (in Russ.)
9. Federal'nyj zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ «O zashhite prav juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal'nogo kontrolja» (red. ot 03.07.2016) («Sobranie zakonodatel'stva RF», 29.12.2008, № 52 (part 1), st. 6249). (in Russ.)
10. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 05.04.2010 №215 «Ob utverzhdenii Pravil podgotovki dokladov ob osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora), municipal'nogo kontrolja v sootvetstvujushhiih sferah dejatel'nosti i ob jeffektivnosti takogo kontrolja (nadzora)» («Sobranie zakonodatel'stva RF», 12.04.2010, №15, st. 1807). (in Russ.)
11. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 17.05.2016 №934-r «Ob utverzhdenii osnovnyh napravlenij razrabotki i vnedrenija sistemy ocenki rezul'tativnosti i jeffektivnosti kontrol'no-nadzornoj dejatel'nosti»



но-надзорной деятельности» («Собрание законодательства РФ», 23.05.2016, № 21, ст. 3075)

12. Электронный ресурс: <http://www.rostrud.ru/openrostrud/429085.shtml> (дата доступа 12.10.2016).

13. Южаков В., Добролюбова Е., Александров О. Как оценить результативность реализации государственных программ: вопросы методологии // Экономическая политика. – № 6. – 2015. – С. 79–98.

14. Электронный ресурс: <http://www.hse.gov.uk/STATISTICS/overall/hssh1415.pdf> (дата доступа 25.09.2016).

15. Электронный ресурс: <http://onlineinspector.ru/statistics> (дата доступа 25.09.2016).

(«Sobranie zakonodatel'stva RF», 23.05.2016, № 21, st. 3075)

12. [Electronic resource]: Available at: <http://www.rostrud.ru/openrostrud/429085.shtml> (Accessed: 12.10.2016). (in Russ.)

13. Yuzhakov, V., Dobrolyubova, E., Alexandrov, O. (2015) *Kak ocenit' rezul'tativnost' realizacii gosudarstvennyh programm: voprosy metodologii*. *Jekonomicheskaja politika*, vol. 6, pp. 79–98.

14. [Electronic resource]: Available at: <http://www.hse.gov.uk/STATISTICS/overall/hssh1415.pdf> (Accessed: 25.09.2016). (in Russ.)

15. [Electronic resource]: Available at: <http://onlineinspector.ru/statistics> (Accessed: 25.09.2016). (in Russ.)

### Сведения об авторе

**Елена Игоревна Добролюбова,**

кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия

Эл. почта: [dobrolyubova-ei@ranepa.ru](mailto:dobrolyubova-ei@ranepa.ru)

Тел.: (499)753-00-71

### Information about the author

**Elena I. Dobrolyubova**

Candidate of Economic Science, Vice-Director, Center for Public Administration Technologies Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

E-mail: [dobrolyubova-ei@ranepa.ru](mailto:dobrolyubova-ei@ranepa.ru)

Tel.: (499)7530071