

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕХНОСФЕРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УСЛОВИЯХ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В РФ

Алан Игоревич Бектиров

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, магистрант кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (913)799-44-53, e-mail: alan.b11@yandex.ru@.ru

Валерий Иванович Татаренко

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой техносферной безопасности, тел. (383) 344-42-39, e-mail: kaf.bgd@ssga.ru

Риск-ориентированный подход контрольно-надзорной деятельности (КНД) заключается в том, что объекты экономики подведомственные надзору и контролю со стороны государства дифференцируются по степени вероятности причинения вреда жизни и здоровью людей, а также материального ущерба окружающей среде.

Реформирование законодательства затронуло существующую систему КНД, в том числе и порядок осуществления КНД. Таким образом, приоритет при проведении КНД направлен в сторону превентивных мер предупреждения нарушений и предоставление гарантий субъектам экономики при взаимодействии с сотрудниками органов исполнительной власти.

Цель существующей методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, является оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств, тенденции изменения показателей уровня жизни, социально-экономического развития региона, а также степени реализации методов и принципов управления на уровне в регионе.

На настоящий момент есть необходимость разработки показателей, характеризующих эффективность деятельности конкретного органа исполнительной власти, в том числе и в области обеспечения техносферной безопасности. Для выбора показателей, характеризующих эффективность деятельности, в первую очередь необходимо выбрать цели, на достижение которых направлена деятельность органа исполнительной власти.

Ключевые слова: риск-ориентированный подход, контроль и надзор, техносферная безопасность, показатели эффективности, органы исполнительной власти, реформирование

PROBLEMS OF EVALUATING THE EFFECIENCY OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE ORGANIZATION OF TECHNOSPHERE SECURITY IN THE CONTEXT OF A RISK-BASED APPROACH IN THE RUSSIAN FEDERATION

Alan I. Bektirov

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Graduate, Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (913)799-44-53, e-mail: alan.b11@yandex.ru@.ru

Valery I. Tatarenko

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, D. Sc, Professor, Head of the Department of Technosphere Safety, phone: (383)344-42-39, e-mail: kaf.bgd@ssga.ru

Risk-oriented economic control and supervisory activity (CSA) consists in the fact that the objects of the economy under the supervision and control of the state are differentiated by the degree of probability of causing harm to human life and health, as well as material damage to the environment.

The reform of the legislation affected the existing system of the CSA, including the procedure for implementing the CSA. Thus, the priority in conducting the CSA is directed towards measures to prevent violations and provide guarantees to economic entities in interaction with employees of executive authorities.

The existing methodology for assessing the efficiency of the activities of executive authorities, to assess efficiency activities of executive authorities in terms of the efficiency of budget spending, trends in indicators of living standards, social and economic development of the region, as well as the degree of implementation of methods and principles of management at on level.

At the moment, there is a need to develop indicators that characterize the efficiency of a particular executive authority, including the field of ensuring technosphere security. To select the indicators that characterize the efficiency of the activity, first of all, it is necessary to select the goals that the activities of the executive authority are aimed at.

Keywords: risk-based approach, control and supervision, technosphere security, performance indicators, executive authorities, reform

Введение

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ, определяющий, что при идентификации критериев риска оценка добросовестности субъектов экономики складывается с учетом шести показателей (при их наличии), в том числе: применение контролируемым субъектом мероприятий по снижению риска возникновения негативных последствий для окружающей среды, жизни и здоровья людей; предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и беспристрастная оценка соблюдения обязательных требований.

Комплекс системы риск-ориентированного подхода направлен на сокращение чрезмерной контрольной нагрузки, которой подвергаются субъекты (объекты) экономики, посредством распределения поднадзорных объектов экономики по значимости риска реализации негативных сценариев, ущерба (убытка) охраняемым законом ценностям, последствий для окружающей среды, жизни и здоровья людей.

Для оценки риска причинения вреда (ущерба) при определении вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, контрольный (надзорный) орган формирует показатели риска нарушения государственных требований. Показателем риска невыполнения обязательных государственных требований, будет являться соответствие или несоответствие установленным параметрам объекта контроля.

Исследование и анализ

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 4 октября 2013 г. № 880, предметом осуществления государственного контроля и надзора является соблюдение субъектами надзора и контроля требований в области транспортной безопасности, в ходе осуществления ими производственной деятельности.

Отнесение деятельности объектов надзора и контроля к категориям риска проводится решением руководителя территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере транспорта на основании представленных в установленном порядке индикаторов отнесения объекта экономики в области транспортной безопасности к соответствующей категории риска. В результате реализации заявленной приоритетной программы количество смертельных случаев, заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков должно сократиться в 2 раза к концу 2025 года, а показатель материального ущерба на 30 %.

Реформирование законодательства, направления политики государства в области обеспечения контрольно-надзорной деятельности органов власти, приводит к значительным изменениям в устоявшейся системе. Теперь приоритет в проведении контрольно-надзорной деятельности скорректирован в сторону профилактики и предупреждения нарушений и предоставление гарантий организациям при взаимодействии с сотрудниками контрольно-надзорных органов.

Выездные проверки будут проводиться чаще, инспекторы будут принимать решение самостоятельно, выезжать им на предприятие или проводить проверку дистанционно. Как показала практика возможно использование и дистанционного формата, то есть это не прямая обязанность, а некая свобода действий инспектора (п. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 30.11.2020 № 1969).

Введение новых видов осуществления контрольно-надзорной деятельности. Новые виды контроля и надзора не будут мероприятиями отнимающим существенное количество энергии и ресурсов у работодателя. Выездная проверка, в ходе которой инспекторы могут прийти на предприятие без предупреждения и осмотреть общедоступные производственные объекты, будет длиться максимум один рабочий день. Наблюдать за тем, как работодатели соблюдают обязательные требования, начнут в рамках мониторинга безопасности, необходимую информацию инспекторы будут получать из государственных систем и от других ведомств. Перечисленные виды контрольных мероприятий инспекторы смогут использовать с 1 июля 2021 года, когда вступит в силу Федеральный Закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ.

С 1 июля инспекторы смогут заменить запланированные проверки на инспекционные визиты. Основное преимущество инспекционного визита – визит не должен длиться дольше 1 рабочего дня. Но есть и другая сторона вопроса – визиты будут внезапными, инспекторы не будут уведомлять о них работодателей (ч. 4 и 5 ст. 70 Закона № 248-ФЗ). Максимальный срок для проверок с 1 июля сократят вдвое: с 20 рабочих дней до 10 (п. 7 ст. 72, п. 7 ст. 73 Закона № 248-ФЗ).

Отменена процедура согласования проверок с прокуратурой по факту угрозы вреда жизни и здоровью людей. Государственная инспекция труда незамедлительно реагирует на угрожающие жизни и здоровью людей нарушения и внеплановые проверки по ним проводит оперативно. Прокуратуру о проверках извещают, но не согласовывают с ней мероприятия.

Целевая модель системы риск-ориентированного подхода будет применяться при проверке субъектов (объектов) экономики в рамках федерального государственного транспортного надзора и федерального государственного контроля в области обеспечения транспортной безопасности, в целях планомерного достижения показателей проекта предусмотрен мониторинг хода реализации мероприятий Постановления Правительства РФ от 17 февраля 2018 года №173.

Результаты вышеупомянутой системы должны привести к тому, что снизится число проверок объектов, относящихся к минимальным показателям риска нанесения, ущерба охраняемым законам ценностям, реализации негативных сценариев и последствий для окружающей среды, усиление превентивной направленности деятельности органов исполнительной власти, а также повышение стимулов для субъектов экономики к добросовестному и самостоятельному соблюдению обязательных требований.

Немаловажное введение в законодательство связано со стимулированием добросовестности выполнения обязательных требований в виде нематериального поощрения организаций. Инспекторами контрольно-надзорных органов может быть организован превентивный визит на предприятие. Профилактический визит будет направлен на предметный диалог с руководителем предприятия и даже если будут выявлены нарушения предписание об их устранении выдано не будет.

Статья 26.3.2. ФЗ от 06.10.1999 №184-ФЗ, устанавливает, что перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации.

Начиная с 2007 года, Указом Президента №825, был утвержден список из 43 показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, включающий достаточно объемный перечень вопросов, возможно насущных на тот момент времени. Оценка итогов деятельности в субъектах по итогам 2019 года проводилась на основе упомянутых показателей эффективности. Необходимо отметить, что вопрос касался не только оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но, как следует из наименования Указа Президента Российской Федерации от 25.04.2019 г. № 193, в первую очередь, оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

В качестве первичных данных при определения исходных показателей используются официальные данные, представленные в отчетах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, официальная статистика Федеральной службы государственной статистики, данные ведомственной статистики и результаты социологических опросов.

Таким образом, можно сказать о необходимости разработки показателей, характеризующих эффективность деятельности конкретного органа исполнительной власти. Для выбора показателей, характеризующих эффективность деятельности, в первую очередь необходимо определить цели, на достижение которых направлена деятельность органа исполнительной власти.

К примеру, если у хозяйствующего субъекта экономики стабильно высокие показатели безопасности в течении определенного времени означает ли это, что регулирующий орган эффективен, ответ может быть утвердительным, но только если контрольно-надзорный орган должен был регулировать, убеждать или применять меры принуждения, чтобы обеспечить высокий уровень безопасности хозяйствующего субъекта.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2019 г. № 1537 установлено, что бюджетам субъектов Российской Федерации в 2019 году за достижение ими значений показателей по оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ предоставляются дотации (гранты) в форме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета за достижение упомянутых показателей. Следовательно, появляется спектр действия, при котором высшее должностное лицо субъекта РФ, может «приукрасить» факты в предоставляемой отчетности, это может быть связано с системой поощрений субъектов управления, добившихся высоких показателей эффективности деятельности. Таким субъектам на основании рейтинга предоставляются гранты. Таким образом, на сегодняшний день предлагается система оптимизация механизма президентского контроля, деятельности государственных органов исполнительной власти, привлекая дополнительно в деятельность по оцениванию полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе.

Утвержденный в феврале 2021 года Президентом РФ перечень из 20 показателей, позволяет говорить о том, насколько эффективно работают региональные органы власти, насколько эффективно работают губернаторы субъектов. Сделано это не только для того чтобы просто оценить, как работают губернаторы ну и для того, чтобы была информация для принятия решений по распределению грантов, в виде межбюджетных трансфертов, «хорошо» отработали – больше денег получите, «плохо» отработали – меньше.

Критерии «оценка населением деятельности органов исполнительной» и «оценка населением эффективности деятельности органов государственной власти РФ», сформированные в Указах Президента РФ в предыдущих годах, в Указе от 2019 г. трансформировались в один общий критерий — «уровень доверия к власти» (Президенту РФ, высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ). В отношении каждого критерия эффективности на данный момент разработана методика расчета, которая регулируется Постановлением Правительства РФ от 17.07.2019 № 915. Но не разработана методика расчета, на момент издания Указа № 68 от 04.02.2021 года, для такого критерия, как «уровень доверия к власти». Методику должна была разработать Администрация Президента РФ до 1 июня 2019 г., вероятно, в основу разработки, должны быть положены данные социологических опросов населения.

В июле 2019 года Правительство утвердило 14 методик по расчету, соответственно по 14 показателям, таким как: количество высокопроизводительных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики; численность занятых в сфере

малого и среднего предпринимательства включая индивидуальных предпринимателей; производительность труда в базовых не сырьевых отраслях промышленности и др, соответствующие показателям со 2 по 15 Указа Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193.

Сегодня ситуация такая, что есть методики по расчету заявленных показателей, а методики потому как рассчитывать самый главный показатель «уровень доверия к власти», нет. Сложности есть, т.к. некоторое время назад был подготовлен аналитический доклад – «доверие, как экономическая категория», в 2005 году была идея, на основе экономических показателей строить индекс доверия.

Таким образом, на сегодняшний день ситуация такова, что нет количественного показателя уровня доверия к власти, в данном случае решаются не только экономические вопросы, а скорее политический и социально-политический уровень доверия к власти. И возникает резонный вопрос, а надо ли разрабатывать такой показатель, ведь есть и другие реалистично рассчитываемые показатели эффективности. И если эти показатели будут на «хорошем» уровне, то соответственно доверие к власти будет тоже на «высоком» уровне. Резюмируя, если в экономике, в социально-экономической сфере будет наблюдаться положительная тенденция развития, то, скорее всего и к органам государственной власти не будут возникать необоснованные вопросы, по их деятельности. Может быть таким путем подойти к решению этого вопроса, и не задаваться вопросом, как рассчитывать уровень доверия к власти. Также необходимо отметить, что на обсуждении вопрос, касаясь расчета интегрального показателя уровня доверия к власти, к Президенту и к Губернатору. Какова будет реальная обстановка, если вышеупомянутые показатели будут существенно различаться, ведь возможна ситуация, что уровень доверия к Президенту один, а к Губернатору в определенных субъектах совсем другой и, следовательно, необходимо определить коэффициенты, методику для каждого показателя.

Заключение

Действительной значимостью и эффективностью внедрённых реформ и проектов должны стать мероприятия по регламентации надзора и контроля, проработка и внедрение принципов риск-ориентированного подхода в сферах экономической деятельности хозяйствующих субъектов экономики, проведение мероприятий по фиксации критериев определения подконтрольных объектов к категории риска (классу опасности). В ряду превентивных мероприятий заложено проведение организациями процедуры самообследования, которая заключается в автоматизированной оценке соблюдения обязательных требований. При получении высокой оценки организации смогут принять декларацию соблюдения обязательных требований.

В зависимости от класса опасности к объектам применяется распределенная периодичность проведения плановых проверок. Таким образом, считается необходимым закрепить законодательно, обязанность поднадзорных субъектов, которые должны соблюдать государственные нормативные требования, предостав-

лять органам исполнительной власти данные, необходимые для оценки критериев риска в рамках применения риск-ориентированного подхода,. На настоящий момент есть необходимость разработки показателей, характеризующих эффективность деятельности конкретного органа исполнительной власти, в том числе и в области обеспечения техносферной безопасности. Для выбора показателей, характеризующих эффективность деятельности, в первую очередь необходимо определить цели, на достижение которых направлена деятельность органа исполнительной власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

2. Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31.07.2020 N 248-ФЗ.

3. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 N 184-ФЗ.

4. Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации".

5. Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 "Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации".

6. Указ Президента №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

7. Постановление Правительства РФ от 4 октября 2013 г. N 880 "Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности.

8. Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2018 г. N 173 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного транспортного надзора и федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности".

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2019 г. № 1537 «О поощрении субъектов Российской Федерации за достижение значений (уровней) показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2019 году».

10. Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2020 г. N 561 "О внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы".

11. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 17 октября 2019 г. № 670 «Об утверждении методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов российской федерации по внедрению стандарта развития конкуренции в субъектах РФ», утверждена методика оценки эффективности де-

тельности органов исполнительной власти субъектов по внедрению стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2019 г. N 768-р.

12. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Эволюция государственного управления // Экономическая политика России. Турбулентное десятилетие 2008–2018. - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. — 760 с. – Часть I, Гл. 5. – с.154-175.

13. Проблемы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти в российской федерации / Е.А. Лубашев, М.В. Лукин. – СПбГУСЭ.

14. Александров А.Г. Стадии административно – контрольного производства, осуществляемого органами исполнительной власти субъектов РФ / А.Г. Александров // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2019. № 2 (32). С. 161-167.

15. Коваль Т.В. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти региона: дис. канд. экон. наук: 08.00.05 / Коваль Т.В.

© А. И. Бектиров, В. И. Татаренко, 2021