Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (далее — Аналитический центр) совместно с Минэкономразвития России и Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации 17 марта 2016 г. провел экспертное совещание по теме «Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности».

В рамках семинара федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность (далее — орган КНД), представили практики по внедрению риск-ориентированного подхода и оценки эффективности. Кроме того, были представлены и обсуждены практики по управлению рисками государственных и частных корпораций.

В совещании приняли участие представители Правительства Российской Федерации, Контрольного управления Президента Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минтруда России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, включая МЧС России, ФНС России, Росфинмониторинг, Казначейство России, Ростехнадзор, Роспотребнадзор, ФМБА России, Роструд, Россельхознадзор, Росздравнадзор, Росимущество и др., представители органов государственной власти Ульяновской области, Республики Татарстан, представители экспертного и предпринимательского сообщества, всего более 100 человек.

Сквозными вопросами, получившими наибольшее внимание в рамках состоявшегося обсуждения, стали:

– возможность установления универсальных принципов управления контрольно-надзорной деятельностью и внедрения единой риск-ориентированной технологии в государственном контроле и надзоре;
– место стратегического целеполагания в контрольно-надзорной деятельности. Участники дискуссии сошлись во мнении, что качественное управление рисками возможно лишь при наличии четких целей и стратегии. При этом дискуссионным остался вопрос о роли самого контрольного органа в определении целей контрольно-надзорной деятельности;

– движение и учет информации о рисках. Участники согласились, что основой управления рисками является наличие качественных данных об объектах надзора, централизация управления данными. Ключевую роль играет нахождение современных информационно-аналитических решений для управления данными и прогнозирования;
– инструменты мотивации руководителей контрольно-надзорных органов и инспекторов;
– использование системы оценки результативности и эффективности для управления и финансирования деятельности территориальных органов.

На семинаре была отдельно представлена практика управления рисками в корпоративном секторе. Эксперты рассказали об эволюции корпоративного риск-менеджмента в России. Были рассмотрены практики формирования систем оценки рисков и их учета в основной деятельности, внутреннего контроля и аудита, а также прогнозирования рисков.

Ниже представлены краткие описания отдельных практик управления рисками и оценки результативности в органах власти и корпоративном секторе, отмеченных участниками в качестве наиболее интересных.

Участники семинара высказали предложения по темам для последующих экспертных совещаний по обмену лучшими практиками в контрольно-надзорной деятельности. Среди предложенных тем особо были отмечены:

– межведомственное взаимодействие и обмен данными между контрольно-надзорными органами;
– подходы к актуализации обязательных требований и разработке чек-листов;
– подходы к целеполаганию и оценке результативности в контрольно-надзорных ведомствах;
– совершенствование управления данными в сферах ведения контрольно-надзорных органов;
– информационно-аналитические решения для контрольно-надзорных органов;
– взаимосвязь реформирования контроля и надзора с изменениями в смежном законодательстве: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, саморегулирование.

Оглавление

Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности 1

Блок 1. Внедрение риск-ориентированного подхода 4

Кейс 1. ФНС России 4

Кейс 2. Росфинмониторинг 10

Кейс 3. Роструд 15

Кейс 4. МЧС России 19

Кейс 5. Роспотребнадзор 22

Кейс 6. ФМБА 25

Блок 2. Корпоративный опыт управления рисками 26

Кейс 7. Росатом 26

Блок 3. Оценка эффективности и результативности деятельности 31

Кейс 8. Росимущество 31

Кейс 9. Казначейство России 36

Кейс 10. Минтруд России 42

Кейс 11. ФАС России 44

Приложение 1. Программа семинара «Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности», 17 марта 2016 г. 47

Блок 1. Внедрение риск-ориентированного подхода

Кейс 1. ФНС России

Переход на новую модель контрольно-надзорной деятельности в Федеральной налоговой службе связан с принятием в 2007 году Концепции системы планирования выездных налоговых проверок. Целью Концепции было создание единой, открытой и понятной для налогоплательщиков и налоговых органов системы планирования выездных налоговых проверок.

Д.В.Егоров, заместитель руководителя ФНС России: «К внедрению новой модели управления рисками нас подтолкнуло понимание, что мы физически не можем осуществлять выездные проверки всех налогоплательщиков. Нужно было расставить приоритеты, определиться, куда мы идем и какие цели преследуем. И мы это сделали. В результате с тех пор число выездных проверок сократилось со 100 тыс. до 30 тыс. в год. Таким образом, теперь на тысячу предприятий приходится всего четыре проверки».

Рис. 1. Динамика количества и эффективности выездных налоговых проверок.

Основными принципами риск-ориентированной модели стали:

- режим наибольшего благоприятствования для добросовестных налогоплательщиков;

- своевременность реагирования на признаки возможного совершения налоговых правонарушений;
- неотвратимость наказания налогоплательщиков в случае выявления нарушений законодательства о налогах и сборах;
- обоснованность выбора объектов проверки.

В первую очередь ФНС России обратилась к настройке системы целеполагания.

Д.В.Егоров, заместитель руководителя ФНС России: «Когда мы говорим об управлении рисками, нужно в первую очередь понимать, что речь идет об инструменте, который необходим для достижения неких целей. Невозможно управлять рисками, если ты не понимаешь, к каким целям ты идешь. И здесь во главу угла ставится система стратегического менеджмента в организации. При отсутствии стратегии модель рисков не будет иметь вектора, а следовательно, и четкого результата. Только после того как мы четко определим все цели — а это очень непростая задача, — мы сможем нарисовать карту рисков».

Были разработаны и опубликованы 12 критериев, по которым проходила идентификации рисков и определение количества и направления планируемых контрольных мероприятий.

12 критериев самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков

1. Налоговая нагрузка у данного налогоплательщика ниже ее среднего уровня по хозяйствующим субъектам в конкретной отрасли (виду экономической деятельности).
2. Отражение в бухгалтерской или налоговой отчетности убытков на протяжении нескольких налоговых периодов.
3. Отражение в налоговой отчетности значительных сумм налоговых вычетов за определенный период.
4. Опережающий темп роста расходов над темпом роста доходов от реализации товаров (работ, услуг).
5. Выплата среднемесячной заработной платы на одного работника ниже среднего уровня по виду экономической деятельности в субъекте Российской Федерации.
6. Неоднократное приближение к предельному значению установленных Налоговым кодексом Российской Федерации величин показателей, предоставляющих право применять налогоплательщикам специальные налоговые режимы.
7. Отражение индивидуальным предпринимателем суммы расхода, максимально приближенной к сумме его дохода, полученного за календарный год.
8. Построение финансово-хозяйственной деятельности на основе заключения договоров с контрагентами-перекупщиками или посредниками («цепочки контрагентов») без наличия разумных экономических или иных причин (деловой цели).
9. Непредставление налогоплательщиком пояснений на уведомление налогового органа о выявлении несоответствия показателей деятельности.
10. Неоднократное снятие с учета и постановка на учет в налоговых органах налогоплательщика в связи с изменением места нахождения («миграция» между налоговыми органами).
11. Значительное отклонение уровня рентабельности по данным бухгалтерского учета от уровня рентабельности для данной сферы деятельности по данным статистики.
12. Ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском.

Основой новой модели риск-ориентированного контроля в ФНС России стало управление данными и повышение их качества. Ключевой управленческой задачей,

которая требовала решения, являлась стабилизация данных, без которых не смогла бы правильно функционировать идентификация рисков и невозможно выстраивание системы оценки и системы обратной связи. Заново была выстроена система сбора данных и их первичной обработки.

Формирование централизованного управления данными позволило определить масштабы рисков, выделять подконтрольные субъекты в соответствии с существующими рисками.

В рамках развития аналитической системы были внедрены системы электронного предоставления данных, что позволило сократить издержки на их обработку, с одной стороны, и повысить удобство для налогоплательщиков, с другой стороны.

Д.В.Егоров, заместитель руководителя ФНС России: «Если мы не сможем управлять данными, то идентификация рисков будет базироваться только на гипотезах. Мы не сможем построить ни систему оценки, ни систему обратной связи. Но здесь есть опасность переизбытка данных: бывает, что организация пытается втянуть в себя как можно больше информации, в результате она превращается в шум, и выявить из него то, что нужно в конкретный момент, становится практически невозможно.

Если есть возможность раскрыть данные — лучше раскрыть. Открытые данные, на мой взгляд, — это один из наиболее существенных и недооцененных инструментов управления рисками. ФНС, к примеру, не только идентифицировала риски, но и сделала их публичными. Мы видим в такой политике большие возможности для управления средой, ведь предоставление налогоплательщикам открытой информации позволяет им принимать сбалансированные и взвешенные решения».

На основании получаемых данных выстраивались системы управления рисками и реагирования на них. Следует отметить, что в случае ФНС России высока скорость возникновения новых рисков, поскольку среда, в которой функционирует орган, постоянной изменяется. Идентификация каждого риска требовала разработки индивидуального подхода к нему, выстроить универсальный инструментарий не удалось.

Рис. 2. Единая база данных об операциях, облагаемых НДС.

Анализ и оценка зон налоговых рисков стала происходить с использованием программно-аналитического комплекса, в котором используются:

- информационные ресурсы налогового органа;
- регистрационные данные, данные налоговых деклараций, пояснения налогоплательщика, бухгалтерская отчетность, результаты проведенных контрольных мероприятий и др.;
- сведения, поступающие из внешних источников в инициативном порядке о фактах или признаках совершения налогового правонарушения, поступающая из контролирующих и правоохранительных органов информация, заявления граждан, жалобы и др.;
- информация из органов исполнительной власти, поступающая на постоянной основе в рамках заключенных соглашений.

Проведение проверочного анализа строится на основании:

- агрегирования информации о налогоплательщике, поступающей из внешних источников;
- построения рейтингов с использованием системы экспертных оценок налоговых рисков;

- построения аналитических таблиц по показателям налоговых обязательств, налоговой отчетности, результатов налоговых проверок;
- расчета аналитических показателей и формирования выходных форм для анализа;
- построения графических схем группы взаимосвязанных лиц, схем ведения бизнеса и др.;
- формирования аналитических выводов о результатах проведения выездных проверок.

Одновременно с уточнением целеполагания и внедрением системы управления рисками решалась проблема стратегического подхода к организации работы сотрудников органа, которые в основном занимались операционной деятельностью и не были встроены в достижение долгосрочных целей органа. Был осуществлен переход от показателей доначисления налогов как от единственного показателя эффективности осуществления контроля к оценке соответствия обязательным требованиям.

Д.В.Егоров, заместитель руководителя ФНС России: «Важный момент — это система показателей. Можно называть это системой KPI или системой сбалансированных показателей. Если такая система не выстроена, то переход на риск-ориентированный подход будет восприниматься как цель конкретного сотрудника, а синергии при этом достигнуть не удастся — остальные подразделения не будут заточены на этот результат.

Необходимо аккуратно относиться к выстраиванию системы КПЭ и показателей, поскольку могут возникнуть противоречивые показатели. Так, например, следует помнить, что показатель доначисления не может быть отчетным, поскольку большие доначисления возможны в случае изначально плохого выполнения контроля».

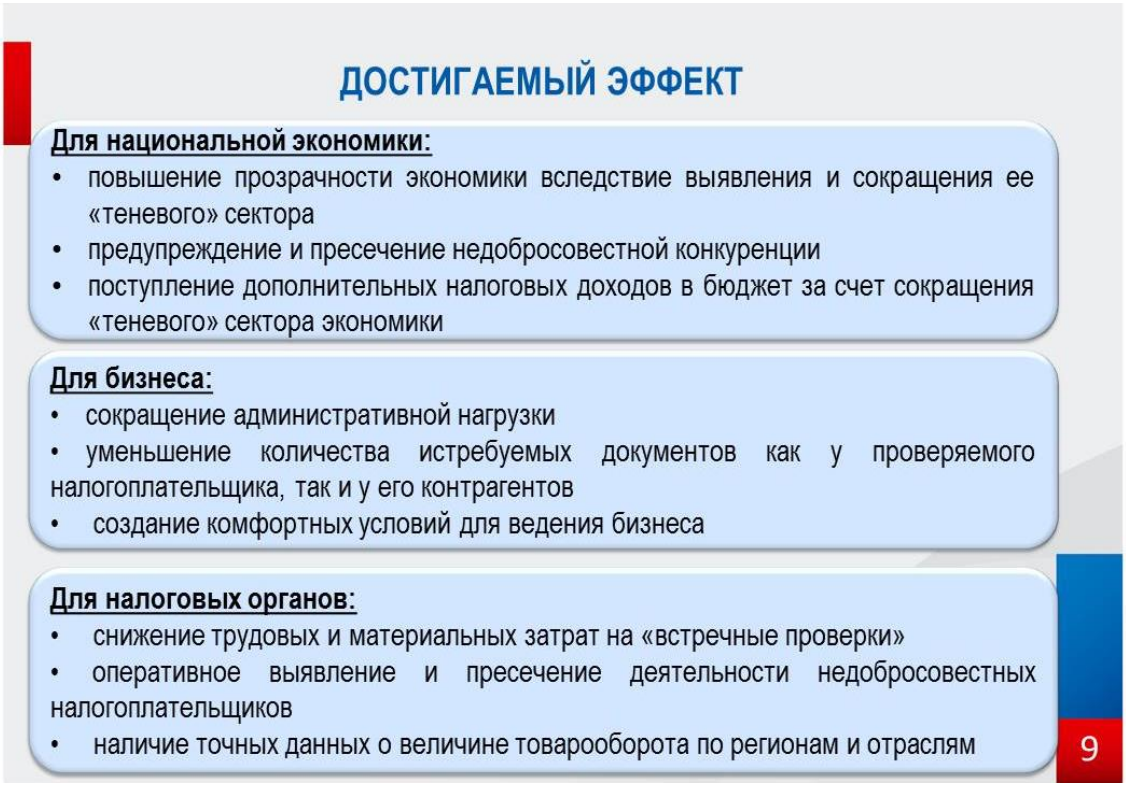
Важным шагом стало реформирование осуществления камерального и выездного контроля в 2011 году. Был проведен пересмотр организации работы, большая часть проверок была переведена на камеральный принцип.

Параллельно происходила оптимизация процессов, повышение скорости принятия решений, что в целом привело к сокращению времени реагирования на риск и повышению эффективности. Решались следующие проблемы: во-первых, отсутствие возможности повышения нагрузки на существующие подразделения, осуществляющие контроль; во-вторых, необходимость обеспечения прозрачности системы внутри организации.

В итоге была введена модель, при которой инспектор проводит свои мероприятия в зависимости от уровня риска. Контрольные мероприятия могут быть назначены только исходя из рисков, установленных системным способом. Фактически принятие решений о контрольных мероприятиях было переведено на централизованный принцип, что исключило возможность субъективной дискреции инспекторов.

Д.В.Егоров, заместитель руководителя ФНС России: «В своей работе ФНС нацелена на то, чтобы стимулировать всех самостоятельно платить налоги и соблюдать налоговое законодательство. Мы стали думать, как мы можем управлять поведением рынков, как можно сформировать такую среду в том или ином сегменте рынка, которая будет нетолерантна к нарушению налогового законодательства. Теперь мы рассматриваем риски в основном применительно к отраслям, а не к налогоплательщикам. В 2015 году ФНС удалось добиться четырехкратного роста налоговых платежей при сокращении объемов реализации благодаря отказу проверяемых субъектов от «серых» схем и повышению прозрачности ведения бизнеса».

Рис. 3. Достигаемые эффекты.



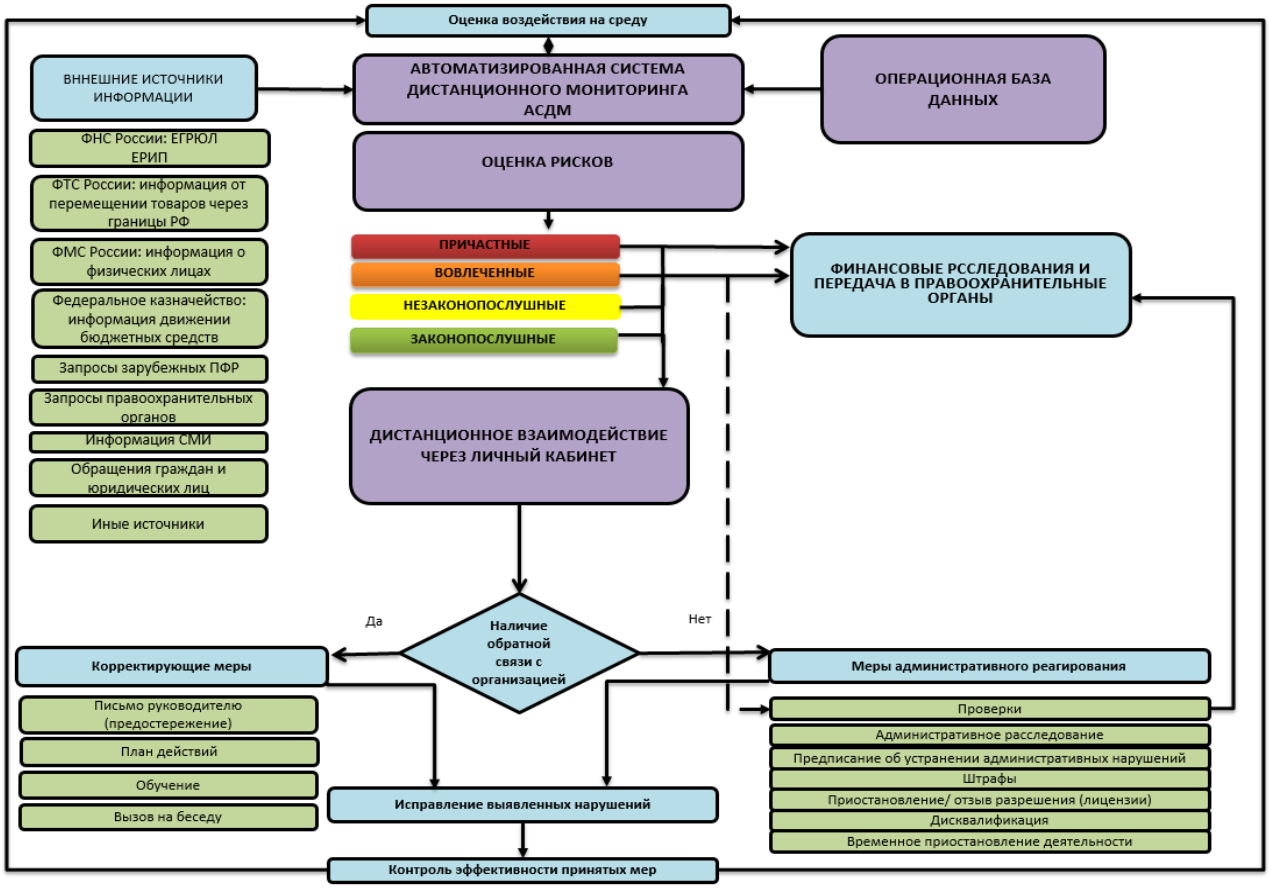
Кейс 2. Росфинмониторинг

Федеральной службой по финансовому мониторингу надзорные функции с использованием элементов риск-ориентированного подхода реализуются на протяжении последних семи лет. За это время опробованы разные механизмы: от предварительной оценки рисков на подготовительном этапе проведения проверки до автоматизированного дистанционного мониторинга и оценки объектов на основе системы специальных критериев.

Объектом надзора в антиотмывочной системе являются финансовые и нефинансовые организации, которые проводят операции клиентов с денежными средствами и иным имуществом. К субъектам контроля относятся банки, участники рынка ценных бумаг, страховые и лизинговые компании, ломбарды, микрофинансовые организации, риэлторы, операторы почтовой и мобильной связи, адвокаты, нотариусы и ряд других организаций.

Надзорная функция позволяет снизить риски несоблюдения законодательства о противодействии отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма. Основной стратегической целью надзора является снижение уровня вовлеченности и причастности субъектов первичного финансового мониторинга к проведению незаконных финансовых операций и повышение финансовой прозрачности.

Рис. 4. Оценка рисков.



Основной целью внедрения риск-ориентированного подхода являлось повышение эффективности контроля с учетом имеющихся ограниченных ресурсов, удаленности объектов контроля от места нахождения межрегиональных подразделений Росфинмониторинга, имеющих окружную структуру.

При внедрении риск-ориентированного подхода были учтены следующие принципы:

- установление стратегических целей для управления по рискам (взамен управления процессами);
- опора на достаточные данные для принятия управленческих решений и лучшего управления рисками. Это предполагает использование не только собственных ресурсов, которые, безусловно, являются основными, но и значительного объема внешних источников;
- централизация данных как элемент централизованного управления рисками — обязательное условие для достижения результата;
- комплексное использование арсенала различных надзорных инструментов: от механизмов самооценки субъектами своих рисков до оперативного доведения до них результатов оценки со стороны надзорного органа;
- «зеркальность» системы оценки, которая предполагает доступность результатов как для поднадзорных организаций, так и для надзорных подразделений;
- релевантность показателей эффективности надзора, которая достигается за счет сбалансированности количественных и качественных показателей.

При формировании риск-ориентированной системы следует учитывать, что количественные показатели стимулируют формальный процесс, и нужно определить качественные показатели эффективности надзора.

Риск-ориентированный контроль в Росфинмониторинге — это комплекс инструментов, который позволяет проводить дистанционный мониторинг субъектов, автоматически рассчитывать индексы рисков, осуществлять бесконтактное взаимодействие с субъектами через личные кабинеты и принимать решения о мерах надзорного реагирования, которые разделены на меры корректирующего характера и административные меры, куда входят камеральные и выездные проверки, применение мер административного наказания.

Одним из инструментов контроля является автоматизированная система дистанционного мониторинга, позволяющая ранжировать организации на основе специальных показателей, которые агрегируются в интегральные критерии и включают в себя различные комбинации этих показателей.

Условно все субъекты разделяются на 4 группы: законопослушных, незаконопослушных, вовлеченных в теневую деятельность и причастных

к противоправной деятельности. Основных зон риска три — незаконопослушные, вовлеченные и причастные. Последние 2 группы являются не только предметом для мер надзорного реагирования, но и объектами финансовых расследований, а также предметом заинтересованности правоохранительных органов.

В основе методики оценки законопослушности — специальные критерии, которым присваиваются соответствующие веса для формирования общей оценки. Для расчета общего индекса риска используются весовые показатели по всем трем номинациям — незаконопослушность, вовлеченность и причастность.

В качестве основного интерфейса для взаимодействия с организациями используются личные кабинеты организаций, открываемые на портале Росфинмониторинга.

В зависимости от наличия обратной связи через личный кабинет, готовности к устранению нарушений и тяжести нарушений принимаются решения о проведении мер надзорного реагирования или применении мер корректирующего воздействия. Такими мерами могут быть предостережение, письмо руководителю, составление плана действий по устранению нарушений, вызов на беседу, проведение дополнительного обучения.

Обратная связь предполагает возможность проведения консультаций, обмен опытом, лучшими практиками с поднадзорными субъектами.

В целях повышения качества работы организаций в антиотмывочной системе проводятся регулярные встречи с ведущими представителями секторов для консультаций, вырабатываются совместные решения, нащупываются новые тренды и риски.

Доверительные и партнерские отношения с поднадзорными организациями позволяют повысить эффективность системы в целом, если, конечно, организации не попадают в зону риска «причастных». Даже категорию вовлеченных мы не рассматриваем как «черную метку», так как бывает, что провайдера финансовых услуг используют для реализации теневых схем. Хотя это серьезный сигнал и предмет повышенного надзорного внимания.

Вес критерия определяется путем экспертной оценки и соответствует определенному цветовому индикатору риска: красный — желтый — зеленый. На практике все зоны риска делятся еще на 2–3 кластера, что позволяет более точно диагностировать проблему и иметь более разнообразную цветовую палитру рисков.

Инструмент «личный кабинет» позволяет установит бесконтактный диалог для снижения рисков незаконопослушности. Его функционал позволяет:

- получать и оценивать информацию о регистрации организаций в антиотмывочной системе;

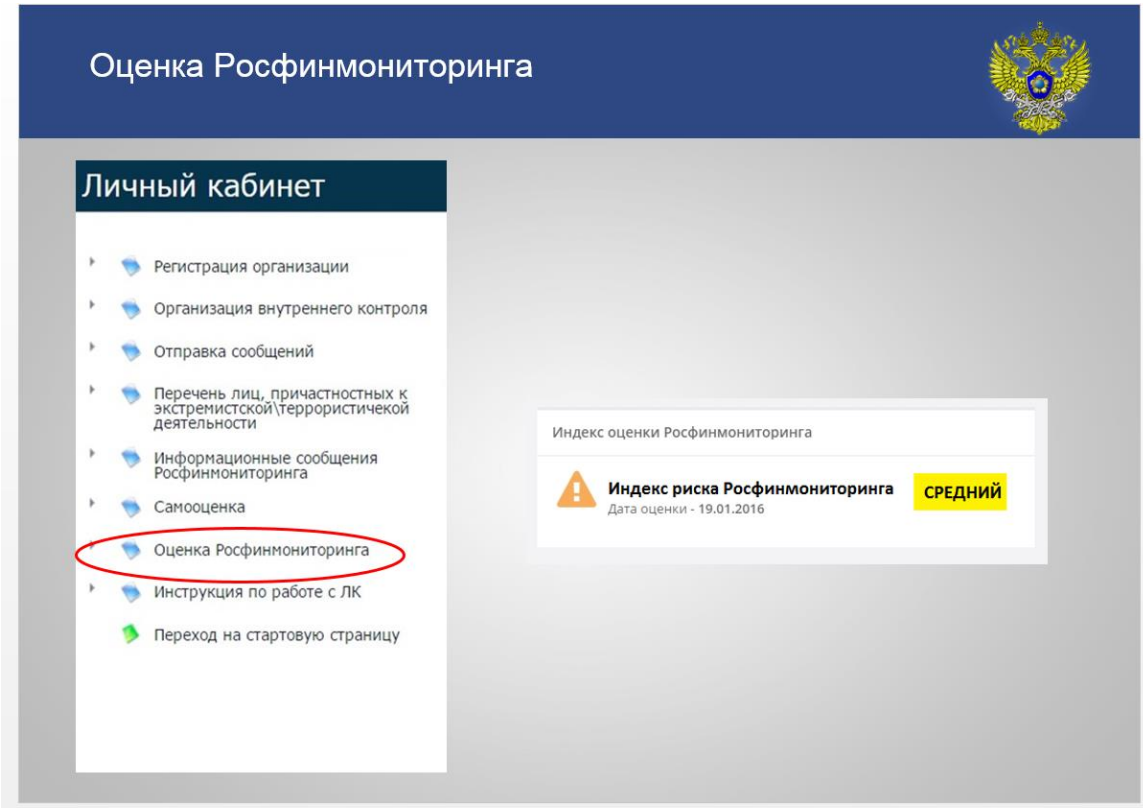
- оценить соблюдение обязательных требований закона с помощью специальных опций, поскольку организация может разместить соответствующую информацию, документы или дать пояснения;
- автоматически отправить сообщения об операциях в Росфинмониторинг, что является основной обязанностью поднадзорных организаций;
- провести самооценку и установить обратную связь, в том числе о результатах оценки, которую выставил надзорный орган.

Большое количество субъектов контроля и ограниченность надзорных ресурсов заставили искать новые формы взаимодействия, к которым надо отнести самооценку. Путем размещения в личном кабинете специального вопросника «Проверь свой риск» у нас появилась возможность, с одной стороны, довести до организаций ключевые требования законодательства, с другой — побудить провести ревизию своей работы, выявить собственные риски и пробелы, и главное — побудить самостоятельно до проведения проверок исправиться, а при необходимости дать пояснения.

Мы предупреждаем: тот, кто сотрудничает, проводит самооценку, исправляется, имеет более низкую вероятность столкнуться с проверкой.

Интерфейс личного кабинета позволяет доводить до организаций результаты интегральной оценки Росфинмониторинга: реализована возможность просмотра своего уровня риска, конкретных показателей, которые на нее повлияли. Все это в дальнейшем также дает возможность добровольного устранения допущенных нарушений.

Рис. 5. Личный кабинет организации.



И, наконец, «зеркальность» учета в системе дистанционного мониторинга позволяет сотрудникам надзорного блока посмотреть все данные об организации, изучить всю историю надзорных взаимоотношений, поднять все документы. Этот инструмент доступен только сотрудникам Росфинмониторинга и позволяет просматривать личные кабинеты, пользоваться специальными интерактивными панелями для ранжирования организаций, проведения предпроверочного анализа и отбора организаций для надзорных мероприятий на основе риск-подхода.

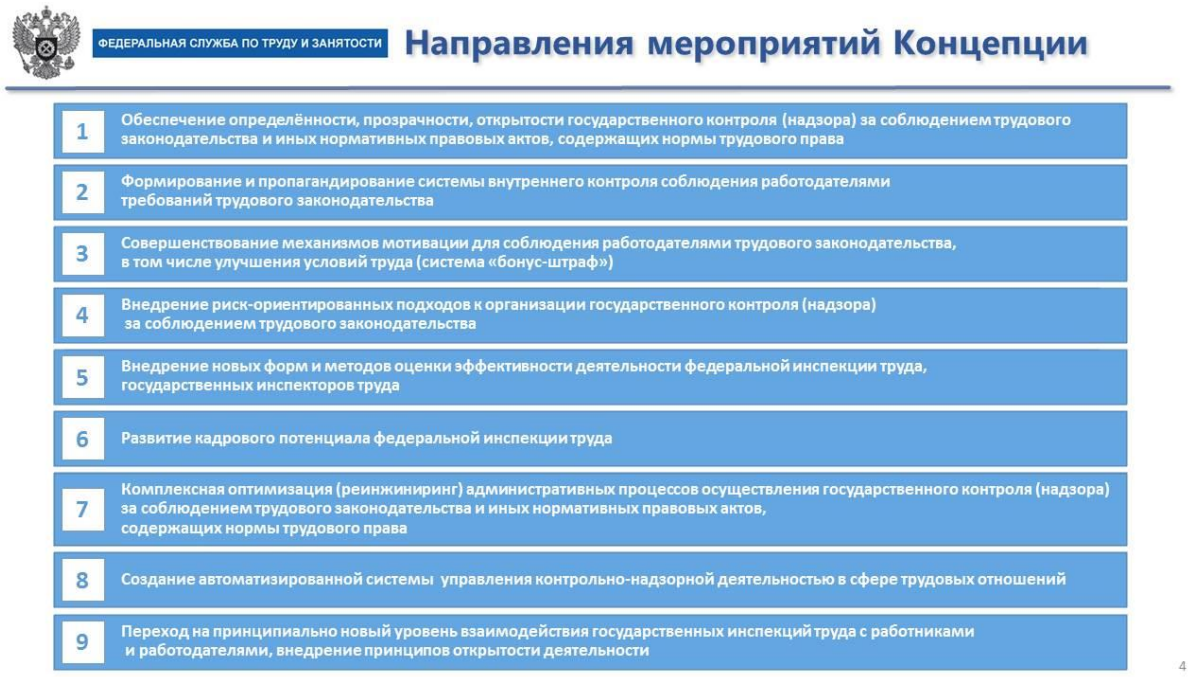
И еще один важный момент: система дистанционного надзора не должна быть статичной. Это живой инструмент, который позволяет подключать новые информационные ресурсы, расширять набор критериев и показателей оценки, развивать сервисы обратной связи, и главное — механизмы нашей оценки должны настраиваться не на соблюдение формальных требований, а на оценку эффективности систем внутреннего контроля подотчетных организаций, которая заключается в качестве поступающих от них сообщений и своевременном выявлении рисков в финансовом поведении их клиентов.

Кейс 3. Роструд

В середине 2015 года Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция повышения эффективности обеспечения соблюдения требований в трудовом законодательстве (далее — Концепция). Концепция готовилась на протяжении 2 лет Рострудом совместно со сторонами трехстороннего партнерства — профсоюзами и объединениями работодателей.

Основной задачей принятия Концепции было повышение эффективности обеспечения соблюдения обязательных требований в сфере охраны труда. Концепция не является документом реформирования надзора, она направлена на построение новой системы обеспечения соблюдения требований законодательства и распространяется на всю сферу трудовых отношений. Основной идеей Концепции является переход от модели санкций к модели соответствия, в рамках которого все заинтересованные стороны являются активными участниками процесса контроля.

Рис. 6. Направления мероприятий Концепции.



В рамках данной модели предполагается, что борьба с рисками является задачей субъекта, порождающего риски. Основную роль в данном процессе играют хозяйствующие субъекты, которые своими действиями или бездействием создают риски нарушения законодательства. Основной задачей Роструда является правильное направление хозяйствующего субъекта к управлению рисками, их ликвидации.

На основании системы рисков осуществляется планирование деятельности Роструда по организации проверочных мероприятий и осуществлению контроля и надзора.

Ключевой параметр — это класс условий труда, определяемый по множеству параметров, в том числе отрасли деятельности хозяйствующего субъекта. Кроме того, при определении риска учитывается деятельность в прошлый период, а также масштаб деятельности. Происходит дифференциация требований в зависимости от категории риска.

Рис. 7. Основные положения риск-ориентированного подхода.

В настоящий момент разрабатывается автоматизированная система управления действиями инспектора, опирающаяся на конкретные данные с точки зрения как внешней среды, так и процесса осуществления надзорной деятельности. Система в автоматическом режиме формирует планы проверок исходя из объективных данных с учетом риск-ориентированного подхода. Формируется подсистема КПЭ, основанная на данных, которые снимаются с процессов.

Вторым направлением в рамках концепции стало выявление избыточно-дублирующих требований.

Рис. 8. Выявление устаревших и дублирующихся норм.

Разрабатывается проект федерального закона, который предлагает на добровольной основе возможность работодателям внедрять эти инструменты, с помощью которых он будет самостоятельно отслеживать риски нарушения трудового законодательства.

Запущен сервис «электронный инспектор», с помощью которого по технологиям работы реального инспектора труда конкретный хозяйствующий субъект может проверить соблюдение трудового законодательства.

На следующем этапе, после внедрения в законодательство внутреннего контроля, будут приняты нормативные акты, которые будут акцептовать результаты проведения самопроверки с помощью электронного инспектора.

Рис. 9. Алгоритм работы системы «Электронный инспектор».

В 2015 году были запущены 10 проверочных листов, проведено более 49 тыс. самопроверок (для сравнения: всеми инспекциями — 138 тыс. проверок). В пилотном режиме выявлено 41 тыс. нарушений, по выявленным нарушениям предлагаются конкретные инструменты устранения, указывается выявленная сумма штрафов. Всего было выявлено нарушений на 1257 млрд. рублей штрафов, которые наложил электронный инспектор, то есть это штрафы, которые не заплатили работодатели.

В 2016 году запущены свыше 60 проверочных листов, и только за период с 1 января до 15 марта проведено 43 тыс. самопроверок и выявлены нарушения более чем на 1 млрд. рублей.

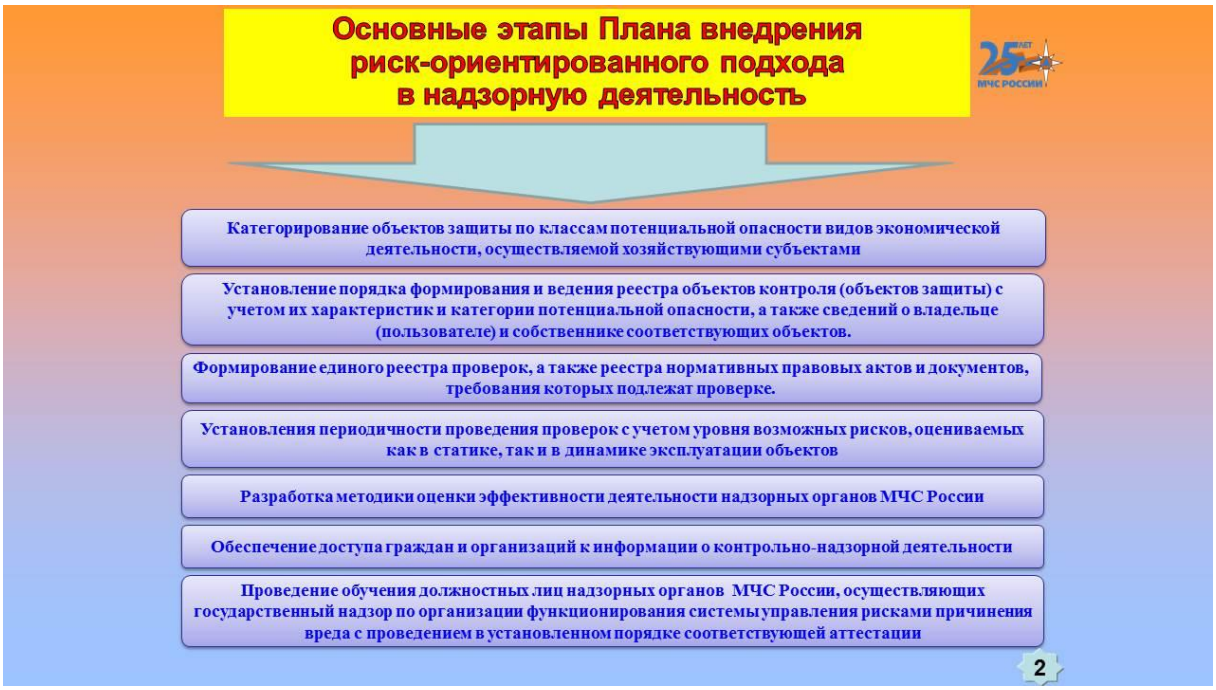
Кейс 4. МЧС России

Ведомство в 2015 году вошло в число пилотных ФОИВ, реализующих риск-ориентированный контроль.

Система оценки рисков в ведомстве строится на одновременном учете вида экономической деятельности, класса опасности, закрепленного федеральным законом, имеющим разделения для зданий, сооружений, производственных и социальных учреждений.

На первом этапе реформирования был осуществлен переход от проверки деятельности юридических лиц к проверке объектов.

Рис. 10. Этапы внедрения риск-ориентированного подхода в МЧС России.



На втором этапе была проведена работа по формированию реестров поднадзорных объектов, одновременно внесены изменения отнесения к тому или иному классу опасности.

Был опубликован закрытый реестр нормативных документов, устанавливающих требования пожарной безопасности. В настоящий момент данная нормативная база совершенствуется совместно с хозяйствующими субъектами и гражданами.

В рамках совершенствования системы контроля были разработаны и определены 5 категорий отнесения объектов к той или иной степени риска (1-я категория — высокая степень риска, 5-я категория — низкая степень риска).

Осуществляется переход на контроль результативности не конкретных проверочных мероприятий, а достижения социально-экономического эффекта от деятельности ведомства. Основными целевыми ориентирами стало снижение количества пожаров и количества погибших на пожарах при повышении эффективности бюджетных расходов.

Рис. 11. Профили риска.

Внедряются механизмы негосударственных форм оценки соответствия объектов требованиям пожарной безопасности для снижения затрат органа на проведение проверочных мероприятий.

Кроме того, проводится активная работа по внесению или исключению организации из перечня проверяемых (рисунок 11).

В соответствии с категориями выбирается частота проведения контрольных мероприятий. По первой категории — не чаще чем один раз в 3 года, по второй — один раз в 4 года, по третьей — один раз в 5 лет, по четвертой — один раз в 7 лет, последняя группа не подлежит контролю.

При возникновении происшествия повышается уровень риска для хозяйствующего субъекта. Осуществляется переход в следующую по степени риска группу, и вместо проверок один раз в 7 лет субъект переходит в группу с проверками один раз в 5 лет, где находится в течение пяти лет. После истечения этого срока с учетом отсутствия нарушений произойдет автоматический перевод в более низкий уровень класса опасности.

В МЧС России активно ведется работа по стимулированию соответствия обязательным требованиям, разрабатываются механизмы снижения количества проверок для таких субъектов.

Рис. 12. Профилактические мероприятия МЧС России.

ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ РАБОТА НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Наименование показателя		Значение
Печатные СМИ		
Опубликовано статей, заметок, шт.		145 678
Собственное периодическое издание территориальных органов МЧС России, шт.		2 777
Выпуск наглядно-избирательной пропаганды		
Количество выпущенных тематических листовок, шт.		29 626
Тираж выпущенных тематических листовок, шт.		27 499 909
Электронные СМИ		
Количество выступлений в непериодических передачах, ед.		485 441
в том числе	на телевидении	128 802
	на радио	356 639
Проведение массовых мероприятий		
Количество проведённых массовых мероприятий, ед.		2 201 510
в том числе	встречи с населением (количество), ед.	1 986 685
	охвачено человек	10 124 603
	сходы населения (количество), ед.	214 825
	охвачено человек	6 109 595

18

Отдельно ведется работа по мероприятиям, связанным с профилактикой пожара. На рисунке 12 представлены показатели и их значения по профилактическим мероприятиям за 2015 год. Профилактическая работа ведется на ежегодной основе.

Для сравнения: после внедрения новых подходов на 2016 год запланировано 130 тыс. проверок, по сравнению с 173 тыс. в 2015 году.

Кейс 5. Роспотребнадзор

Основной целью внедрения риск-ориентированного подхода было повышение эффективности деятельности и, как следствие, сокращение издержек.

Внедрение риск-ориентированной модели надзора потребовало выполнения следующих блоков мероприятий: нормативно-правовое методическое обеспечение, организационно-управленческие решения, информационно-аналитическое и кадровое обеспечение, анализ эффективности внедрения риск-ориентированного подхода.

Внедрение включало три этапа:

- подготовка к внедрению риск-ориентированного подхода;
- реализация пилотного проекта риск-ориентированного подхода;
- внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность всех территориальных органов Роспотребнадзора.

Рис. 13. Классификация объектов контроля.

Основные итоги (внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность всех территориальных органов Роспотребнадзора)

Территориальные органы Роспотребнадзора подготовили планы проверок на 2016 год с учетом подходов к классификации объектов по 6 классам опасности и соответствующей периодичности проверок, но в **рамках действующего законодательства**

Класс объекта по потенциальному риску причинению вреда	Характеристика риска	Периодичность проверок
1 класс	Чрезвычайно высокий риск	Постоянно (не реже 1 раза в полгода)
2 класс	Высокий риск	Не реже 1 раза в 2 года, не чаще 1 раза в год
3 класс	Значительный риск	Не реже 1 раза в 3 года, не чаще 1 раза в год
4 класс	Средний риск	Не чаще 1 раза в 3 года
5 класс	Умеренный риск	Не чаще 1 раза в 5 лет
6 класс	Низкий риск	Освобождаются от планового контроля

15

По итогам первого этапа издан приказ Роспотребнадзора от 26 декабря 2014 г. № 1302 «О внедрении Методических рекомендаций в «пилотных» территориальных органах Роспотребнадзора». Приказом определены 9 территориальных органов для апробации

риск-ориентированного подхода и утверждена методика расчета отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и используемых производственных объектов к конкретной категории риска.

На втором этапе в пилотных регионах были отработаны элементы взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти. Выполнен сбор данных и проведено отнесение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и видов их деятельности к определенному классу опасности по степени потенциального риска причиненного вреда здоровью. Проведены научно-практические конференции и региональные совещания на базе пилотных территориальных органов, по результатам обсуждения итогов апробации были внесены изменения в Методические рекомендации.

Основные итоги третьего этапа — организовано внедрение риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности во всех территориальных органах, разработан алгоритм действий территориальных органов и сформулированы реестры юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с учетом задач классификации субъектов и объектов надзора по классам вреда.

Рис. 14. Количество проверочных мероприятий.

Сформирован реестр субъектов предпринимательской деятельности, обеспечено функционирование информационной системы для внесения территориальными органами сведений о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, а также консультирование территориальных органов по его заполнению.

Обсуждение риск-ориентированной системы проводилось на федеральном уровне с уполномоченными при Президенте Российской федерации по защите прав предпринимателей и общероссийскими общественными организациями (в том числе Опора России, РСПП, Торгово-промышленная палата). Были проведены консультации на региональном уровне с региональными представителями общественных организаций.

Основные итоги.

К объектам низкого риска с выводом их из-под планового надзора отнесены около 54% объектов транспортной инфраструктуры и транспорта, около 44% объектов, предоставляющих коммунальные и персонально-социальные услуги, около 33% промышленных предприятий и порядка 6% детских и подростковых организаций. Следствием внедрения риск-ориентированного подхода стало снижение на 30% (в первую очередь на объектах низкого риска для населения) плановых проверок в 2016 году по сравнению с 2015 годом.

Кейс 6. ФМБА

Всего под надзором ФМБА находится более 700 организаций с особо опасными условиями труда, 22 ЗАТО, 27 городов и 8 поселков с общей численностью населения почти 3,5 млн. человек (перечень организаций и территорий утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации).

Рис. 15. Количество проверочных мероприятий.

Критерии для установления кратности (планирования) плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей территориальными органами ФМБА России

Наименование организаций и виды деятельности	Кратность плановых проверок	Примечание
Радиационно опасные объекты	**1 раз в 2 года**	введена Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ
Объекты уничтожения химического оружия и другие химически опасные производства	**1 раз в 3 года**	Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ
Медицинские организации	1 раз в 2 года	постановление Правительства РФ от 23.11.2009 № 944
Проверки медицинских организаций в сфере безопасности донорской крови и ее компонентов	**1 раз в 3 года**	Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ
Организации малого и среднего бизнеса	1 раз в 3 года	с 01.01.2016 по 31.12.2018 Федеральным законом от 13.07.2015 № 246-ФЗ установлены «надзорные каникулы»
Дошкольное и начальное образование, школы	не чаще 1 раза в год	постановление Правительства РФ от 23.11.2009 № 944
Деятельность летних лагерей на время каникул	1 раз перед началом каникул и далее не чаще 1 раза в смену	постановление Правительства РФ от 23.11.2009 № 944
Предоставление социальных услуг с обеспечением проживания	Не чаще 1 раза в год	постановление Правительства РФ от 23.11.2009 № 944

МИНИСТЕРСТВО ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5

ФМБА России

Отнесение организаций к конкретному классу опасностей является основанием для установления периодичности плановых проверок, объемов и содержания надзорных мероприятий. Учитывая общую систему органов и учреждений с Роспотребнадзором России, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, на территории применяются аналогичные методические рекомендации для определения классов опасности.

Блок 2. Корпоративный опыт управления рисками

Кейс 7. Росатом

Госкорпорация «Росатом» в настоящее время является серьезным конкурентным игроком на мировом рынке атомной энергетики, в мире вообще и лидирует в основных сферах атомной энергетики.

Деятельность ведется в 40 странах мира, портфель зарубежных заказов в настоящее время на ближайшие 10 лет составляет порядка 110 млрд. долларов США. В контуре «Контроль» находится 457 организаций, которые ведут деятельность фактически во всем мире.

Рис. 16. Формирование органов внутреннего контроля корпорации.

Переход к риск-ориентированному подходу проходил постепенно. Корпорация ведет свою деятельность с 2008 года, полноценно к риск-ориентированному подходу приступили в 2012–2013 годах.

Были утверждены все основные нормативные документы, которые связаны с планированием рисков, сформирован штат контролеров (293 человека в 53 организациях).

Кроме того, была введена следующая новация. Помимо существующих 3 линий защиты введена новая, четвертая линия защиты — вовлечение заинтересованных сторон в контрольные процедуры.

Рис. 17. Линии защиты.

В корпорации предусмотрены 5 основных контрольных процессов, для которых предусмотрен единый процесс планирования контрольных мероприятий на плановый период. В рамках этих процессов контроля есть схожие стороны, но риски носят различный характер, существует специфика работы с рисками.

Рис. 18. Основные контрольные процессы.

В 2014–2015 годах были сформированы новые ценности осуществления контроля. Основным критерием для оценки системы внутреннего контроля стала дельта снижения рисков и достижения целей.

Принципиальным в процессе планирования является понимание конечного продукта деятельности контрольного подразделения, с учетом которого планирование и осуществляется. В случае корпорации продуктом контрольного органа является своевременное и полное выявление существенных отклонений и нарушений, способствующее достижению целей и минимизирующие риски. Заказчиком работы органов контроля является высший менеджмент компании. Ответственность закреплена за главным контролером корпорации.

Установление показателей эффективности контрольного подразделения происходит в рамках стратегической сессии корпорации. В начале 2015 года в качестве показателей было установлено не только выявление и минимизация всех рисков, но и гарантирование отсутствия выявленных отклонений в следующем году.

Следует отметить, что ключевые показатели эффективности не задают количество и состав проверочных мероприятий, а устанавливают показатели по конечному результату.

При осуществлении риск-ориентированного планирования происходит ориентация на остаточные риски, позволяющие оценивать объект проверки с учетом качества управления.

Рис. 19. Подход к оценке рисков.

При постановке рисков происходит ориентация на цели организации и происходит рассмотрение приоритетов организации работы в соответствии с 44 критериями, которые позволяют вывести наиболее значимые риски и упорядочить их. Внедренная единая система оценки выявленных контрольными мероприятиями отклонений позволяет впоследствии оценивать качество риск-ориентированного планирования.

Рис. 20. Система оценки отклонений.

Все эти мероприятия попутно привели к снижению количества проверок примерно на 16% (рисунок 21).

Рис. 21. Результаты внедрения риск-ориентированного подхода.

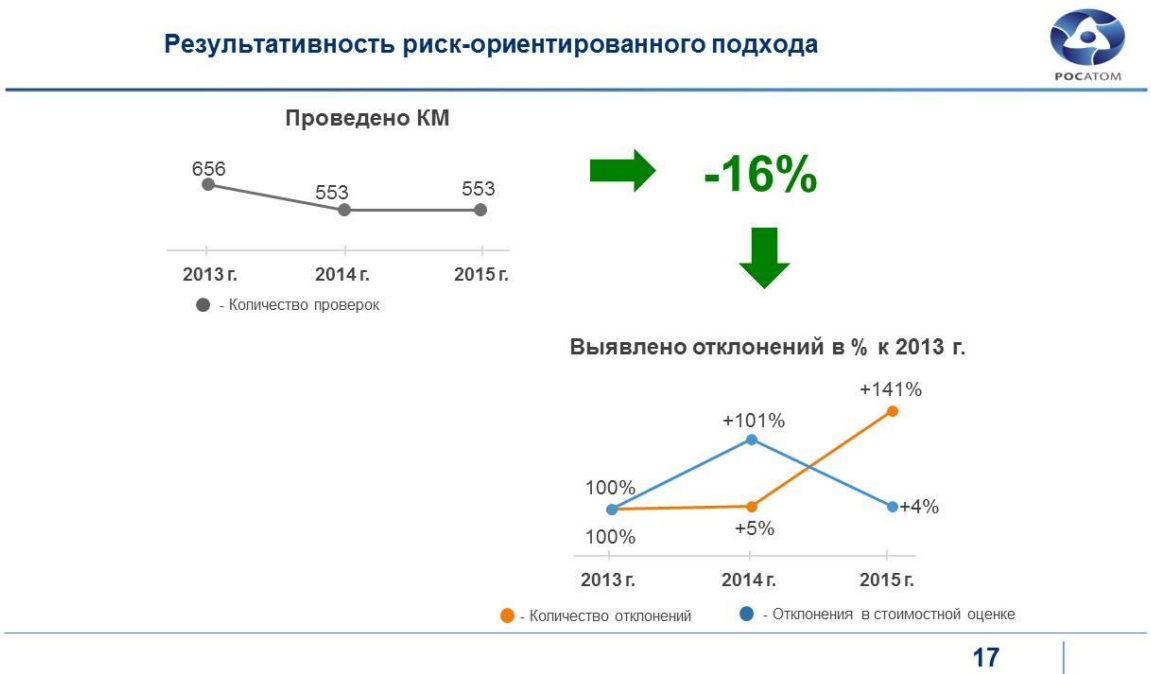


Рис. 22. Снижение давления на подконтрольные субъекты.

Кроме того, были просчитаны примерные альтернативные издержки подконтрольных субъектов, которых удалось избежать вследствие эффективной организации системы контроля.

Блок 3. Оценка эффективности и результативности деятельности

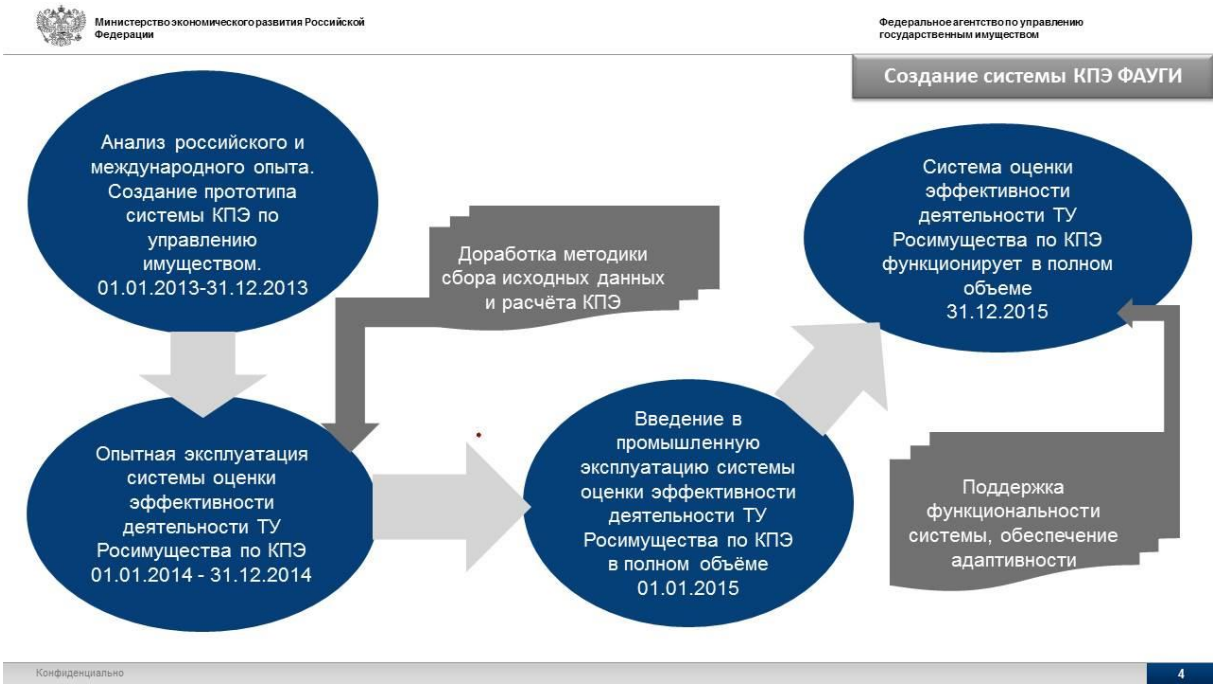
Кейс 8. Росимущество

Росимуществом реализован проект по повышению эффективности деятельности территориальных органов.

За основу формирования стратегических целей органа взята государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом». Программа разделена внутри Росимущества на отдельные проекты, например проект «Посевная» (по вовлечению земель в хозяйственный оборот), проект по определению целевой функции имущества ФГУПов, ФБУ. Проведены систематизация и классификация выполняемых проектов, разделение их по блокам.

В рамках данных проектов и целей была создана система мониторинга и оценки деятельности территориальных органов Росимущества по ключевым показателям эффективности. В 2013 году был изучен опыт иностранных, сопоставимых с российским, агентств по управлению государственным имуществом (французский, австралийский, американский и канадский опыт по управлению имуществом). Сформирован широкий список ключевых показателей эффективности (около 500).

Рис. 23. Система оценки эффективности и результативности Росимущества.

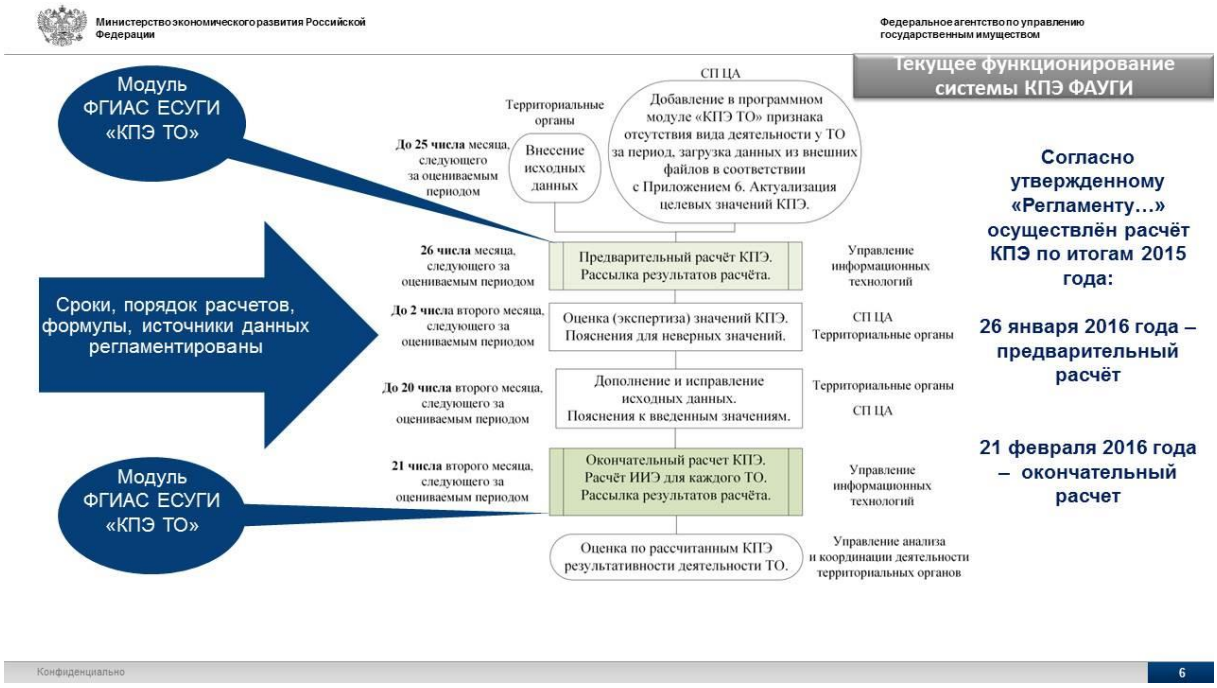


После изучения российского опыта, исходя из полномочий Росимущества, перечень был оптимизирован до порядка 100 ключевых показателей эффективности.

Показатели взаимосвязаны с показателями государственной программы. После формирования перечня показателей началась оценка баз данных с целью выявления показателей, для расчета которых в текущий момент источники данных были в наличии и статистика по которым собиралась. На первом этапе внедрения первоочередным стало обеспечение измеримости данных для расчета показателей.

Поскольку по многим показателям обеспечить наличие достоверной информации на первом этапе представлялось невозможным, но показатели были важны при оценке подразделений, система показателей была разделена на 2 типа — контрольные показатели, по которым происходит оценка и премирование (наказание) и информационные показатели.

Рис. 24. Принципы системы КПЭ.



Со временем выстраиваются системы сбора информационных показателей, и они могут быть отнесены к контрольным.

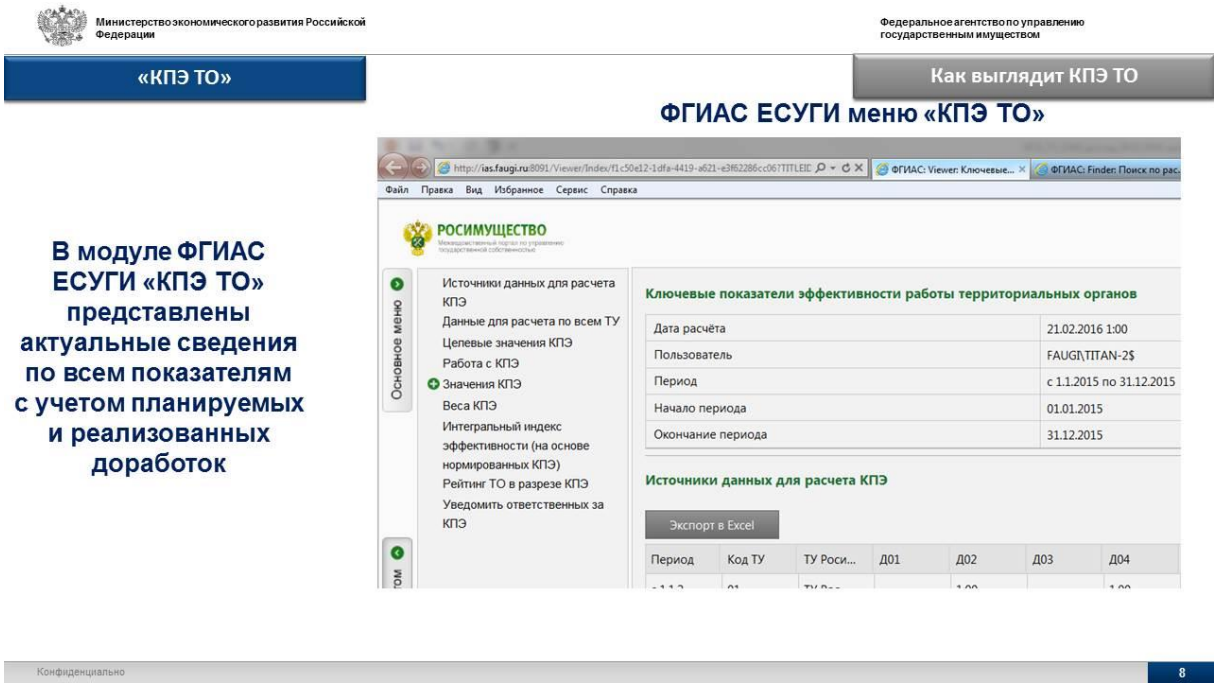
Информация по ним также находится в общем доступе, и они участвуют в оценочной деятельности территориального подразделения при сравнении эффективности их деятельности. Кроме того, эти показатели могут быть использованы для формирования рейтингов и внесения соревновательности в деятельность территориальных подразделений.

Для показателей, оценивающих направления деятельности, по которым устанавливается плановое задание, в целях повышения качества планирования существенное перевыполнение плана, например, близкое к 100%, в ведомстве приравнивается к его

невыполнению. Такая мера необходима, поскольку до определенного момента времени в плановых заданиях коллеги указывали X единиц денег, по факту понимая, что сделают X*10, и когда они делали X*20, они получали повышенные премии. В целях получения достоверной информации было установлено правило, что ключевые показатели эффективности при отклонении более чем на 20% от заданного плана считаются невыполненными.

В 2015 году система была введена в промышленную эксплуатацию. Сформирована единая информационная среда, и эффективность территориальных подразделений оценивалась по единой системе ключевых показателей эффективности.

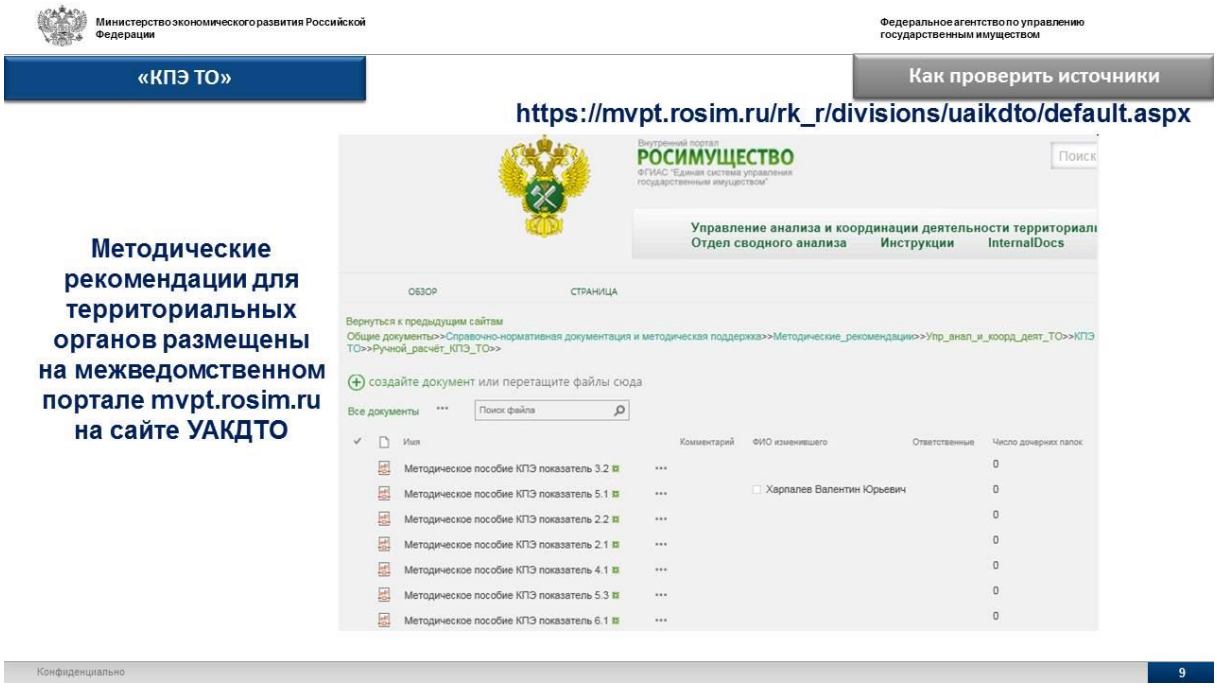
Рис. 25. Общая схема функционирования системы.



В целях формирования качественной системы были проанализированы положения о каждом территориальном органе, выявлены исполняемые полномочия, переданные поручения центрального аппарата органу, и переведены в показатели. Была сформирована общая таблица соответствия показателей и ключевых полномочий.

Кроме того, по каждому показателю были сформированы отдельные методические указания.

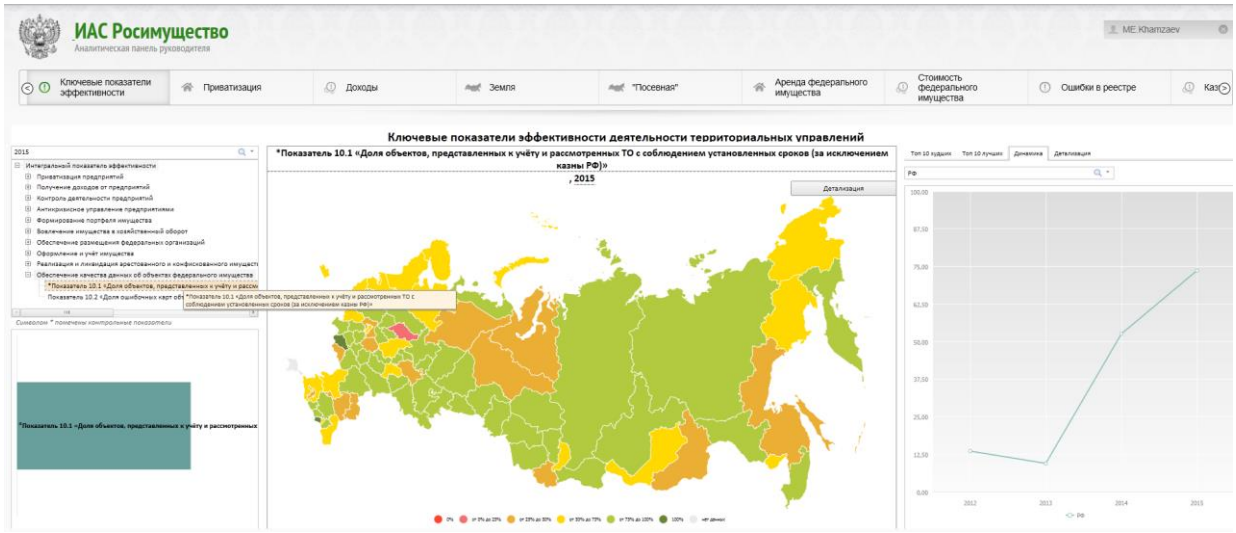
Рис. 26. Сформированы и размещены в системы методические рекомендации.



Обеспечена регулярность сбора данных. Формируются ежеквартальная отчетность и итоговый годовой отчет о деятельности.

На основании данных из системы сформирована панель управления руководителя. На панели управления проблемные территории вывешиваются на географической карте, выделяются проблемные направления, и можно получить информацию об эффективности направлений деятельности.

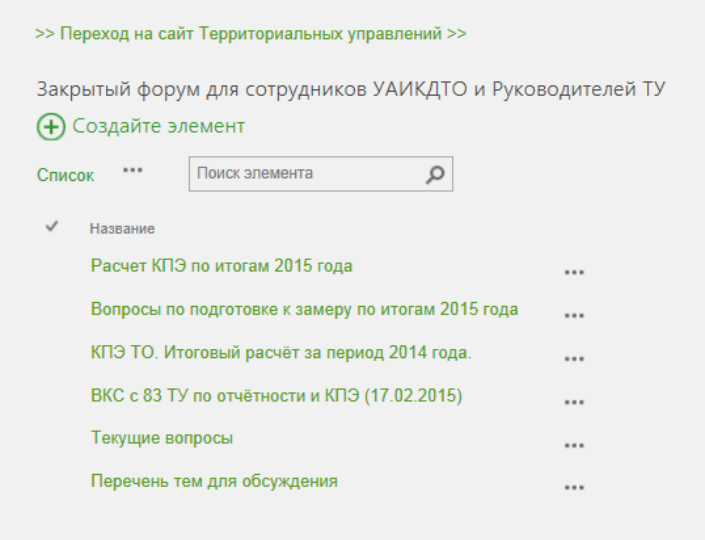
Рис. 27. Закрытый форум руководителей.



Введенные данные верифицируются в два этапа. На первом этапе данные вводятся в систему, после чего проводятся расчеты, оценка и делается предварительная выгрузка. Выгрузку оценивают начальники управлений центрального аппарата, они видят все регионы в разрезе их ключевых показателей эффективности, после верификации происходит окончательный расчет.

В 2014 году создан закрытый форум руководителей территориальных органов, в котором руководители могут задавать любые вопросы, касающиеся ключевых показателей эффективности и их расчетов.

Рис. 28. Закрытый форум руководителей.



С этого момента вопросы могли быть направлены только руководителями территориальных подразделений. Это привело к значительному сокращению количества задаваемых вопросов, поскольку большинство из них решаются на уровне руководителя территориального органа.

Это обеспечило максимальную вовлеченность руководителей в процесс оценки.

Также важным фактором является обеспечение стабильности — в течение года система не изменяется. Если ключевые показатели утверждены, они в ведомстве будут на этот год строго такими, какие они есть.

Кейс 9. Казначейство России

Казначейство России обладает территориально распределенной структурой, в состав которой входят управления по субъектам Российской Федерации, порядка 2200 точек присутствия в городах и муниципальных районах. Общее количество сотрудников превышает 40 000 человек.

Рис. 29. Система целей Казначейства.

При создании казначейства на самом высоком уровне были задекларированы цели деятельности, подготовлена миссия организации.

Справочно: в феврале 2016 г. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора была ликвидирована, а ее полномочия переданы Федеральному казначейству. Раньше контроль осуществлялся за государственными органами и федеральными бюджетными учреждениями, теперь контроль осуществляется за всеми юридическими лицами, которые получают средства из бюджета. И компании с государственным участием, и даже фермеры могут быть сегодня объектами контроля Казначейства России.

С одной стороны, цели декомпозируются до целей деятельности органов Федерального казначейства, их структурных подразделений и до сотрудников. С другой стороны, в обратном порядке композиция приводит к их объединению, всего существуют четыре уровня.

Установление целей деятельности осуществляется на основании государственных программ, мероприятия которых распланированы на несколько лет. Кроме того,

существуют планы реализации государственных программ, план деятельности Казначейства России, утверждаемый Минфином России. Стратегическая карта Казначейства России — особый документ планирования, который составляется на 5 лет, к нему ежегодно разрабатываются планы реализации стратегических мероприятий с учетом приоритетных ведомственных программ, проектов и мероприятий на соответствующий год.

Рис. 30. Стратегическое планирование в Казначействе.

Созданная система стратегического, тактического и оперативного планирования позволяет Казначейству России, увязав миссию, цели, задачи и планы реализации, распределить их по уровням ответственности от органа государственной власти до конкретного гражданского служащего.

Оценка эффективности (результативности) деятельности Казначейства России осуществляется по 4 уровням: оценка деятельности службы в целом, оценка территориальных органов, структурных подразделений и оценка деятельности сотрудников.

Система оценки результативности деятельности состоит из нескольких элементов. Во-первых, это внешняя оценка деятельности Казначейства России со стороны полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, глав субъектов Российской Федерации и клиентов, осуществляемая ежегодно. Во-вторых, оценка деятельности территориальных органов со стороны центрального аппарата. В-третьих, оценка деятельности структурных подразделений, осуществляемая

ежеквартально. И, наконец, оценка деятельности государственных гражданских служащих, проводимая ежемесячно.

Внешняя оценка включает в себя два основных вида — анкетирование в различных формах и направление запросов.

Рис. 31. Внешняя оценка деятельности Казначейства.

Алгоритм оценки деятельности территориальных органов Федерального казначейства. Оценка проводится ежегодно, начинается с самооценки деятельности территориального органа по 35 показателям, которые отражают исполнение возложенных функций и полномочий. Показатели и санкции за их нарушение регламентированы приказом Федерального казначейства, и сами территориальные органы на основании баз данных прикладных программных продуктов формируют сначала оценку по каждому показателю и интегральную оценку, затем эти документы попадают в центральный аппарат на проверку.

Отраслевые управления центрального аппарата осуществляют подтверждение либо опровержение самооценки. На основании скорректированных оценок руководитель Федерального казначейства делает вывод об итогах деятельности управления в соответствующем году.

По итогам года формируется рейтинг территориальных органов. С учетом позиции в рейтинге осуществляется материальное стимулирование руководителей. В случае низких оценок принимаются управленческие решения, направленные на улучшение ситуации в отстающем регионе.

В рамках оценки результативности деятельности структурных подразделений Казначейства России ежеквартально производится сбор информации об итогах исполнения полномочий, предусмотренных положениями об отделах. Для определения и оценки результативности деятельности отделов используются показатели, в которых полномочия отделов взаимосвязаны с задачами, направленными на их исполнение.

Алгоритм оценки предусматривает определение начальниками отделов итогового индекса результативности как средневзвешенной величины по каждой задаче при максимальном значении оценки, равной 10 баллам, исходя из количества допущенных нарушений в отчетном периоде и расчета санкций за данные нарушения.

Вывод о результативности деятельности отделов формируется руководителем Федерального казначейства либо его заместителями с учетом установленных критериев оценки.

В рамках оценки результативности деятельности гражданских служащих Казначейства России ежемесячно осуществляется оценка степени достижения гражданскими служащими запланированных результатов при выполнении служебных обязанностей, закрепленных в должностных регламентах.

Для определения результативности используются показатели, разработанные внутри структурных подразделений индивидуально для каждого гражданского служащего, утвержденные их начальниками. В зависимости от значимости каждому показателю присваивается максимальное значение в процентах. Сумма значений всех показателей деятельности должна составлять 100%.

Рис. 32. Система показателей КПЭ.

В Федеральном казначействе разработана система показателей результативности деятельности для начальников управлений центрального аппарата, заместителей руководителей и начальников отделов территориальных органов Федерального казначейства, которые классифицированы на 3 основные группы — базовые, специальные и принимаемые. Базовые показатели отражают исполнение общеуправленческих функций данного руководителя, специальные — контроль исполнения полномочий вверенного структурного подразделения, принимаемые — реализацию новых стратегически важных проектов, программ и мероприятий.

Рис. 33. Подходы к оценке эффективности.

Алгоритм оценки также основан на самооценке, когда сотрудник самостоятельно оценивает исполнение каждого по отдельности показателя результативности, затем согласовывает свою оценку с непосредственным начальником, а утверждает оценку вышестоящий руководитель подразделения. В Казначействе пришли к выводу, что нельзя просто механизировать эти процессы, поэтому раз в месяц начальник рассматривает результаты деятельности индивидуально с каждым сотрудником, применяя управленческий диалог. Окончательный вывод о результативности деятельности гражданского служащего формируется руководителем Федерального казначейства или уполномоченным его заместителем в соответствии с критериями оценки результативности деятельности, установленными приказом Федерального казначейства.

В настоящее время в Казначействе России активно ведется работа по автоматизации всех видов оценки. Предполагается, что заполнение таблиц оценки в электронном формате

позволит ускорить процесс оценки и обработки результатов, а также повысит ее объективность.

Ведомство также уделяет особое внимание представлению данных об эффективности своей деятельности заинтересованным сторонам: это прежде всего общество и граждане, затем Правительство Российской Федерации и Минфин России. В связи с этим установлен набор показателей эффективности (результативности) деятельности Федерального казначейства, сведения о которых в ближайшее время планируется размещать на официальном сайте в сети Интернет.

При внутренней оценке эффективности особое внимание уделяется Индексу себестоимости выполнения государственных функций, Индексу трудоемкости выполнения государственных функций и Индексу качества выполнения государственных функций, которые рассчитываются для всех 85 территориальных органов Федерального казначейства.

Кейс 10. Минтруд России

Министерством труда Российской Федерации разработана методика эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих контрольные (надзорные) функции.

Рис. 34. Этапы оценки результативности.

Повышение эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности достигается в том числе за счет совершенствования механизмов управления кадровым составом.

Принципами, на которых основана методика, во-первых, являются каскадирование целей и задач государственных органов до функциональных обязанностей каждого гражданского служащего. Во-вторых — повышение качества самой управленческой деятельности за счет организации работы кадрового состава. В-третьих — подчеркивание взаимосвязи между управлением контрольно-надзорной деятельностью и другими кадровыми технологиями, которые также применяются на гражданской службе. И, в-четвертых — распространение подходов, заложенных при оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности, на остальные государственные органы, участвующие в государственном управлении.

Рис. 35. Алгоритм расчета показателей.

Кейс 11. ФАС России

ФАС России — это 84 управления, расположенных в 75 субъектах Российской Федерации, с различной численностью от 8 до 135 единиц. Миссия и задачи зафиксированы в стратегии и плане ее выполнения.

В 2014 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2014 г. № 570-р были утверждены показатели оценки эффективности деятельности руководителя ФАС России, в том числе место ФАС России в международном рейтинге эффективности деятельности конкурентных ведомств.

Рис. 36. Этапы оценки результативности.

Все показатели по оценке эффективности сформированы по нескольким группам. Основные показатели — это показатели, отражающие непосредственный результат работы. Есть показатели, отражающие качество работы, удовлетворенность потребителей, использование ресурсов, и внешние показатели.

Сформированы три отдельные методики оценки — оценка для руководителей и заместителей, для сотрудников, исполняющих контрольно-надзорные функции, и для обеспечивающего персонала. Оценивается достижение или недостижение показателей.

Рис. 37. Этапы оценки результативности.

Рейтинг по итогам оценки не выстраивается, но делается упор на улучшение собственных показателей эффективности.

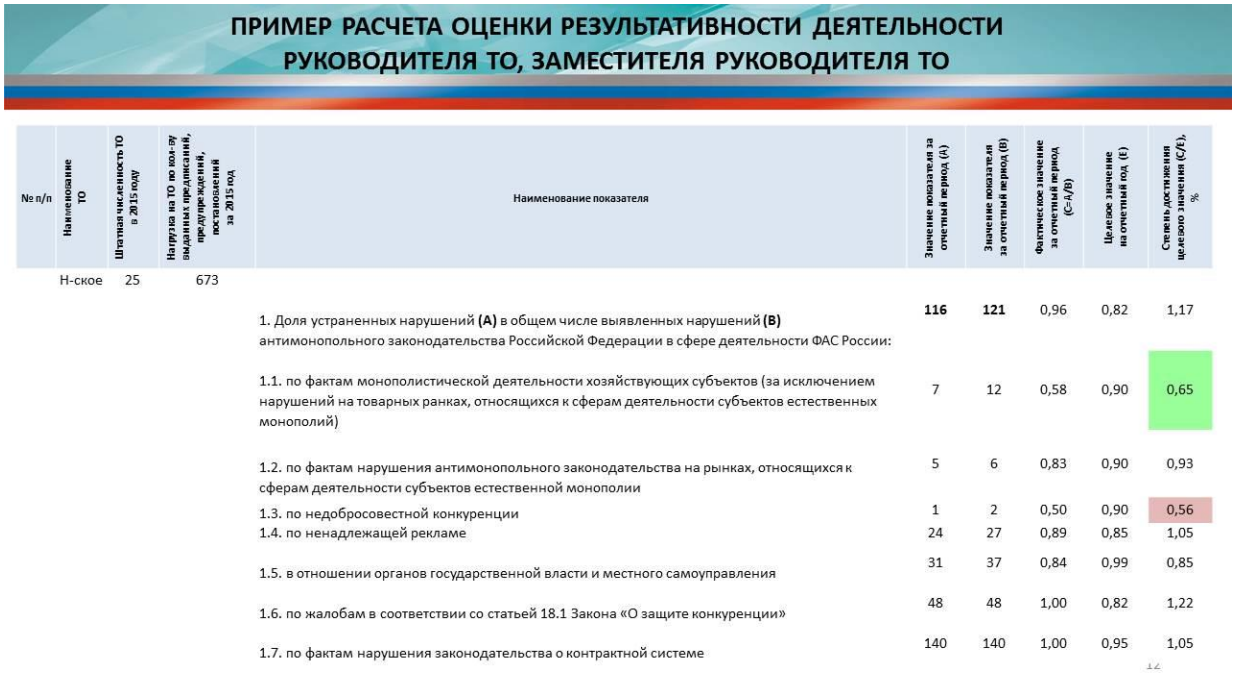
Оценка и отчетность собираются ежегодно. Итоги для руководителей территориальных подразделений формируются и рассматриваются центральным аппаратом. Руководителем оценивается работа заместителей руководителей, после чего оценка проходит проверку в центральном аппарате.

Оценка деятельности сотрудников, занимающихся основной деятельностью, исполняющих контрольно-надзорные функции, идет в режиме онлайн постоянно. База постоянно заполняется сотрудниками органа и руководителями.

В оценках существует дополнительный показатель развития, который составляет не более 20% общей оценки.

По каждому поручению, по каждому возбужденному делу сотрудник заполняет основные данные, и руководитель оценивает каждый шаг по сроку и по качеству, а также по нагрузке (по каждому определенному поручению есть определенный коэффициент нагрузки).

Рис. 38. Пример расчета оценки и показателей.



ПРИМЕР РАСЧЕТА ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РУКОВОДИТЕЛЯ ТО, ЗАМЕСТИТЕЛЯ РУКОВОДИТЕЛЯ ТО

№ п/п	Наименование ТО	Штатная численность ТО в 2015 году	Нагрузка на ТО по кол-ву выданных предписаний, предупреждений, постановлений за 2015 год	Наименование показателя	Значение показателя за отчетный период (А)	Значение показателя за отчетный период (В)	Фактическое значение за отчетный период (С=А/В)	Целевое значение на отчетный год (Е)	Степень достижения целевого значения (С/Е), %
	Н-ское	25	673						
				1. Доля устраненных нарушений **(А)** в общем числе выявленных нарушений **(В)** антимонопольного законодательства Российской Федерации в сфере деятельности ФАС России:	**116**	**121**	0,96	0,82	1,17
				1.1. по фактам монополистической деятельности хозяйствующих субъектов (за исключением нарушений на товарных ранках, относящихся к сферам деятельности субъектов естественных монополий)	7	12	0,58	0,90	0,65
				1.2. по фактам нарушения антимонопольного законодательства на рынках, относящихся к сферам деятельности субъектов естественной монополии	5	6	0,83	0,90	0,93
				1.3. по недобросовестной конкуренции	1	2	0,50	0,90	0,56
				1.4. по ненадлежащей рекламе	24	27	0,89	0,85	1,05
				1.5. в отношении органов государственной власти и местного самоуправления	31	37	0,84	0,99	0,85
				1.6. по жалобам в соответствии со статьей 18.1 Закона «О защите конкуренции»	48	48	1,00	0,82	1,22
				1.7. по фактам нарушения законодательства о контрактной системе	140	140	1,00	0,95	1,05

Оценка результатов подводится на территориальной комиссии, которая создается в каждом территориальном управлении, и все спорные вопросы несогласия сотрудников с оценкой своего непосредственного руководителя или руководителей территориальных управлений рассматривается на ней.

Основной итог — это соответствие требованиям целевых показателей и принятие решений в случае несоответствия.

Целью внедрения системы эффективности и результативности является увеличение эффективности и оптимизация нагрузки, особенно в условиях сокращения ресурсов.

Приложение 1. Программа семинара «Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности», 17 марта 2016 г.

10:00-10:20 **ВВОДНАЯ СЕССИЯ**

Модератор
Прядильников Михаил Владимирович
Заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Вопросы:

– приоритетные направления совершенствования государственного контроля и надзора

Абызов Михаил Анатольевич
Министр Российской Федерации

Летуновский Валентин Васильевич
Заместитель начальника Контрольного управления Президента Российской Федерации

10:20-12:30 **Сессия 1. ПРАКТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНАХ**

Модератор
Прядильников Михаил Владимирович
Заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Вопросы:

– подходы к классификации уровней риска: критерии и методики;
– формирование реестров подконтрольных объектов и субъектов с учетом уровней риска;
– учет результатов предыдущих проверок и истории взаимодействия с проверяемыми организациями при планировании проверок;
– подходы к дифференциации обязательных требований, предъявляемых к экономической деятельности в зависимости от класса опасности;
– информационно-аналитическое обеспечение риск-ориентированного контроля и надзора.

Внедрение риск-ориентированного подхода в деятельности ФНС

России: основные результаты и уроки
Егоров Даниил Вячеславович
Заместитель руководителя ФНС России

Об опыте внедрения риск-ориентированного подхода в Роспотребнадзоре
Орлов Михаил Сергеевич
Заместитель руководителя Роспотребнадзора

Применение риск-ориентированного подхода в системе борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма: опыт, проблемы и перспективы
Бобрышева Галина Владимировна
Заместитель директора, Федеральная служба по финансовому мониторингу

Комплексный подход к реформированию системы обязательных требований в сфере труда
Иванков Михаил Юрьевич
Заместитель руководителя Роструда

О внедрении принципов риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности территориальных органов ФМБА России
Романов Владимир Васильевич
Заместитель руководителя ФМБА России

Подходы к классификации уровней риска: критерии и методики. Формирование реестров подконтрольных объектов и субъектов с учетом уровней риска: опыт МЧС России
Воронов Сергей Павлович
Заместитель директора департамента надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России

Проблемы применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности и пути их решения
Кузнецов Михаил Васильевич
Заместитель начальника правового управления Федеральной службы по надзору в сфере транспорта

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в Ульяновской области: промежуточные итоги и приоритетные направления на 2016-2017 годы. Предложения по разработке регионального стандарта контрольно-надзорной деятельности
Павлов Вадим Вячеславович
И.о. министра экономического развития Ульяновской области

Обсуждение

Подведение итогов обсуждения: дальнейшие шаги и задачи для внедрения риск-ориентированного подхода

Абызов Михаил Анатольевич
Министр Российской Федерации
Летуновский Валентин Васильевич
Заместитель начальника Контрольного управления Президента Российской Федерации

12:30–13:30 **Перерыв на обед**

13:30–15:00 **Сессия 2. ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ: УРОКИ КОРПОРАТИВНОГО СЕКТОРА**

Модератор
Цыдыпов Тумун Леонидович
Начальник управления институционального развития Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Вопросы:
– возможности учета опыта корпоративных систем управления рисками при внедрении риск-ориентированного подхода в ФОИВ;
– информационно-аналитические решения для управления рисками.

Эволюция корпоративного риск-менеджмента в России: от соответствия требованиям к повышению эффективности бизнеса
Теленков Евгений Евгеньевич
Главный менеджер службы риск-менеджмента компании ПАО «ГМК «Норильский никель»

Опыт построения системы управления рисками в РусГидро
Бабаев Константин Владимирович
Руководитель дирекции по управлению рисками РусГидро

Риск-ориентированное планирование контрольных мероприятий: опыт и практика Госкорпорации «Росатом»
Чепайкин Алексей Николаевич
Начальник Управления внутреннего аудита Госкорпорации «Росатом»

Обсуждение

15:00-15:15 **Кофе-брейк**

15:15-17:00 **Сессия 3. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Модератор
Херсонцев Алексей Игоревич
Директор Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России

Вопросы:

– внедрение модели оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, основанной на достижении социально или экономически значимых эффектов, снижении общественно опасных последствий, возникающих в результате несоблюдения законодательства объектами контроля;
– интеграция системы оценки результативности и эффективности в управленческую информационную среду ФОИВ;
– построение системы мотивации руководителей и инспекторов, основанной на результатах оценки результативности и эффективности;
– использование системы оценки результативности и эффективности для управления и финансирования деятельности территориальных органов.

О реализации и ключевых направлениях пилотного проекта внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и органов, ее осуществляющих
Никитин Константин Дмитриевич
Начальник отдела координации мероприятий административной реформы Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России

Оценка деятельности территориальных органов: опыт Росимущества
Мякотникова Елена Александровна
Заместитель руководителя Росимущества

Опыт внедрения оценки эффективности и результативности деятельности Федерального казначейства
Демидов Александр Юрьевич
Заместитель руководителя Казначейства России

Предложения по методике оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, реализующих

контрольные (надзорные) функции
Вахнин Леонид Евгеньевич
Заместитель директора Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Минтруда России

Оценка результативности деятельности государственных гражданских служащих и работников территориальных органов ФАС России
Белоусова Екатерина Викторовна
Начальник управления государственной службы ФАС России

Обсуждение

17:00-17:30 **ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ МЕРОПРИЯТИЯ**

Херсонцев Алексей Игоревич
Директор Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России

Прядильников Михаил Владимирович
Заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации