УДК 35.078.3(571.6)

Чернявская Дарья Николаевна – аспирант Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: chernyavskaya_darya@mail.ru*

Д.Н. Чернявская
D.N. Cherniavskaya

Оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности территориальных органов Федеральной антимонопольной службы России (на примере Дальневосточного федерального округа)

В статье представлены результаты исследования особенностей анализа и оценки эффективности государственного и муниципального контроля. Обозначены основные положения, определяющие необходимость изменения подходов к оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности. По результатам исследования автором предложены показатели оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, рассчитанные на примере территориальных органов Федеральной антимонопольной службы России в Дальневосточном федеральном округе.

Efficiency estimation of the control and supervising activity of the territorial authorities of the Federal Antimonopoly Service of Russia (on example of the Far-Eastern federal district)

The article presents the results of studies of the analysis and estimation of efficiency of the state and municipal control. Key provisions specifying the need for changes of approaches to an estimation of efficiency of the control and supervising activity are given. The study concluded the author offered indicators of an estimation of efficiency of the control and supervising activity, calculated on the example of territorial authorities of Federal Antimonopoly Service of Russia in the Far-Eastern federal district.

***Ключевые слова**: эффективность, контрольно-надзорная деятельность, государственный и муниципальный контроль, показатели оценки эффективности.*

***Keywords:** efficiency, control and supervising activity, state and municipal control, indicators of an estimation of efficiency.*

Повышение результативности и эффективности деятельности органов власти в целях дальнейшего совершенствования и оптимизации системы государственного и муниципального управления является одной из наиболее приоритетных задач для государства. Данное направление является актуальным и на уровне контрольно-надзорных органов. Об этом свидетельствует Послание Президента РФ В.В. Путина

Федеральному Собранию [1], в котором говорится о том, что контрольная работа нужна, но работа по изменению принципов деятельности контрольно-надзорных структур должна быть продолжена.

Определенная работа по повышению открытости, результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов сегодня уже проделана. За последние несколько лет были приняты основополагающие законодательные акты, внесшие кардинальные изменения в систему государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в РФ (далее – государственного и муниципального контроля). В сентябре 2013 г. Министерство экономического развития РФ опубликовало проект Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности на 2014 – 2018 гг. [2].

Эффективность государственного и муниципального контроля заключается в достижении органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности [3]. Для анализа и оценки эффективности государственного и муниципального контроля применяется Перечень показателей (далее – показатели эффективности), представленный в Постановлении Правительства РФ от 05.04.2010 г. №215 [3]. Показатели эффективности государственного и муниципального контроля рассчитываются на основании сведений, содержащихся в форме №1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», утвержденной Приказом Росстата от 21.12.2011 г. №503 [4].

При этом, необходимо отметить, что Перечень показателей эффективности, представленный в Постановлении Правительства РФ от 05.04.2010 №215 [3], не позволяет в полной мере анализировать и оценивать именно эффективность контрольно-надзорной деятельности, так как данные показатели не учитывают соотношения достигнутых результатов и затраченных ресурсов, поэтому оценивают не эффективность, а результативность деятельности органов государственного и муниципального контроля.

Территориальные органы Федеральной антимонопольной службы России (далее – ТО ФАС России) размещают сведения об осуществлении государственного и муниципального контроля по форме №1-контроль на Аналитическом портале центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы России (далее – ФАС России). На основании данных сведений можно сделать следующие выводы о контрольно-надзорной деятельности ТО ФАС России в Дальневосточном федеральном округе (далее – ДФО) за 2013 г.

На территории ДФО в 2013 г. были проведены 549 проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (табл. 1). При этом, большинство проверок являются внеплановыми. Исключением в ДФО является Магаданское управление ФАС России (далее – УФАС России), так как в 2013 г. доля внеплановых проверок, проведенных территориальным органом, составила 47,37%.

В 2013 г. доля проверок, по итогам проведения которых выявлены правонарушения ТО ФАС России, в РФ находилась на уровне 53,64%. В ДФО

значение данного показателя ниже среднероссийского уровня – 46,81%. Наибольшее значение показателя на территории ДФО наблюдалось в Амурской области – 84,38%, наименьшее – в ЕАО (0% – связано с отсутствием проверок, по итогам проведения которых выявлены правонарушения).

Таблица 1

Основные сведения о количестве проведенных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за 2013 г.

№	Управление ФАС России	Общее количество проведенных проверок (ед.)	Доля внеплановых проверок (%)	Доля проверок, по итогам проведения которых выявлены правонарушения (%)
1	Хабаровское	304	99,01	39,47
2	Приморское	58	87,93	56,9
3	Амурское	64	84,38	84,38
4	Еврейское	13	76,92	0
5	Якутское	16	75	81,25
6	Магаданское	19	47,37	47,37
7	Чукотское	11	81,82	18,18
8	Сахалинское	30	76,67	26,67
9	Камчатское	34	88,24	52,94
10	ТО ФАС России в ДФО	549	90,89	46,81
11	ТО ФАС России	7168	90,9	53,64

Источник: составлено автором на основе данных Аналитического портала центрального аппарата ФАС России.

Общее количество административных наказаний, наложенных ТО ФАС России на территории ДФО по итогам проверок, в 2013 г. составило 94 ед. (табл. 2). При этом, наибольший удельный вес среди всех видов административных наказаний занимал административный штраф.

В 2013 г. значение показателя «соотношение суммы уплаченных (взысканных) административных штрафов к сумме наложенных административных штрафов» по ТО ФАС России составило 7,11%, по ТО ФАС России в ДФО, – 70,2%, что свидетельствует о более высокой собираемости штрафов в ДФО по сравнению со среднероссийским уровнем. Значение показателя в ДФО, изменялось от наибольшего (в Магаданском УФАС России – 132,4%) до наименьшего (в Камчатском УФАС России – 1,37%).

Таблица 2

Основные сведения о результатах проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за 2013 г.

№	Управление ФАС России	Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок (ед.)	Доля административных штрафов в общем числе административных наказаний (%)	Общая сумма штрафов (тыс. руб.)		Соотношение суммы уплаченных (взысканных) к сумме наложенных административных штрафов (%)
				наложенных	уплаченных (взысканных)	
1	Хабаровское	13	100	208	117	56,25
2	Приморское	4	100	13	13	100
3	Амурское	37	100	2592	1535	59,22
4	Еврейское	-	-	-	-	-
5	Якутское	-	-	-	-	-
6	Магаданское	23	100	1074	1422	132,4
7	Чукотское	2	100	75	25	33,33
8	Сахалинское	8	100	430	122	28,37
9	Камчатское	7	100	219	3	1,37
10	ТО ФАС России в ДФО	94	100	4611	3237	70,2
11	ТО ФАС России	1668	98,2	582961	41465	7,11

Источник: составлено автором на основе данных Аналитического портала центрального аппарата ФАС России.

В ДФО общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – ИП), осуществляющих деятельность на территории подведомственной контрольным органам, за 2013 г. составило 366801 ед. (табл. 3). При этом, доля юридических лиц и ИП, в отношении которых проводились плановые, внеплановые проверки, находилась на уровне 0,11%.

На выполнение функций по контролю (надзору) в ТО ФАС России на территории ДФО в 2013 г. было предусмотрено 140 штатных должностных единиц, при этом, доля занятых из них – 94,29%. Доля занятых штатных должностных единиц, выполняющих функции по контролю (надзору) во всех дальневосточных территориальных органах ФАС России, в 2013 г. составляла 100%, кроме Якутского УФАС России – 70,59%, Сахалинского УФАС России – 75%, Камчатского УФАС России – 94,44%, что свидетельствует о неполной занятости контролирующих должностей в этих территориальных органах.

ТО ФАС России в ДФО на выполнение функций по контролю (надзору) в 2013 г. были выделены из бюджетов всех уровней 14872 тыс. руб. На территории ДФО

наибольшая доля в общем объеме выделенных бюджетных средств принадлежит Камчатскому УФАС России – 32,19% (4787 тыс. руб.).

Таблица 3

Справочная информация о деятельности территориальных органов ФАС России в ДФО за 2013 г.

№	Управление ФАС России	Общее количество юридических лиц и ИП, действующих на подведомственной территории (ед.)	Доля юридических лиц и ИП, в отношении которых проводились проверки (%)	Штатные должностные единицы, выполняющие функции по контролю (надзору)		Объем бюджетных средств, выделяемых в отчетном периоде на выполнение функций по контролю (надзору) (тыс. руб.)
				Количество (ед.)	Доля занятых (%)	
1	Хабаровское	79054	0,22	24	100	1357
2	Приморское	120743	0,05	25	100	3725
3	Амурское	37272	0,13	14	100	1101
4	Еврейское	7790	0,18	9	100	494
5	Якутское	69292	0,02	17	70,59	816
6	Магаданское	12497	0,15	19	100	2208
7	Чукотское	4838	0,17	6	100	-
8	Сахалинское	35281	0,09	8	75	384
9	Камчатское	34	100	18	94,44	4787
10	ТО ФАС России в ДФО	366801	0,11	140	94,29	14872
11	ТО ФАС России	8790960	0,05	2087	94,83	1322431

Источник: составлено автором на основе данных Аналитического портала центрального аппарата ФАС России.

Таким образом, при анализе Перечня показателей эффективности государственного и муниципального контроля, представленного в Постановлении Правительства РФ от 05.04.2010 г. №215 [3], рассчитываемого по сведениям формы №1-контроль, становится очевидным, что показатели, заявленные как показатели эффективности, дают представления о результатах контрольно-надзорной деятельности, не оценивая эффективность государственного и муниципального контроля. Поэтому для анализа и оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, учитывая сложившуюся практику и механизм сбора, обработки и представления сведений об осуществлении государственного и муниципального

контроля, в процессе исследования автором был предложен следующий инструментарий в виде системы показателей:

показатель 1 – стоимость одной проверки;

показатель 2 – количество проверок, приходящихся на одного контролера;

показатель 3 – стоимость установления одного административного наказания;

показатель 4 – стоимость установления одного административного штрафа;

показатель 5 – разница между суммой наложенных административных штрафов и финансированием контрольных полномочий;

показатель 6 – разница между суммой уплаченных (взысканных) административных штрафов и финансированием контрольных полномочий;

показатель 7 – соотношение суммы наложенных административных штрафов и финансирования контрольных полномочий;

показатель 8 – соотношение суммы уплаченных (взысканных) административных штрафов и финансирования контрольных полномочий.

Предложенные автором показатели были рассчитаны на примере ТО ФАС России в ДФО за 2013 гп (табл. 4).

Таблица 4

Предложенные и рассчитанные автором показатели оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности ТО ФАС России в ДФО за 2013 г.

№	Управление ФАС России	Стоимость одной проверки (тыс. руб.)	Количество проверок, приходящихся на одного контролера		Стоимость установления одного		Разница между суммой		Соотношение суммы	
			всего (ед.)	из них занятых (ед.)	административного наказания (тыс. руб.)	административного штрафа (тыс. руб.)	наложенных административных штрафов и финансированием контрольных полномочий (тыс. руб.)	уплаченных (взысканных) административных штрафов и финансированием контрольных полномочий (тыс. руб.)	наложенных административных штрафов и финансирования контрольных полномочий	уплаченных (взысканных) административных штрафов и финансирования контрольных полномочий
1	Хабаровское	4,464	12,667	12,667	104,385	104,385	-1149	-1240	0,153	0,086
2	Приморское	64,224	2,32	2,32	931,25	931,25	-3712	-3712	0,003	0,003
3	Амурское	17,203	4,571	4,571	29,757	29,757	1491	434	2,354	1,394
4	Еврейское	38	1,444	1,444	-	-	-494	-494	0	0
5	Якутское	51	0,941	1,333	-	-	-816	-816	0	0
6	Магаданское	116,211	1	1	96	96	-1134	-786	0,486	0,644
7	Чукотское	0	1,833	1,833	0	0	75	25	-	-
8	Сахалинское	12,8	3,75	5	48	48	46	-262	1,12	0,318
9	Камчатское	140,794	1,889	2	683,857	683,857	-4568	-4784	0,046	0,001
10	ТО ФАС России в ДФО	27,089	3,921	4,159	158,213	158,213	-10261	-11635	0,31	0,218
11	ТО ФАС России	184,491	3,435	3,622	792,824	778,565	-739470	-1280966	0,441	0,031

Источник: рассчитано автором на основе данных Аналитического портала центрального аппарата ФАС России

Таким образом, на основании предложенных автором показателей оценки эффективно контрольно-надзорной деятельности можно сделать следующие выводы о деятельности ТО ФАС России в ДФО (см. табл. 4). На территории ДФО в 2013 г. стоимость одной проверки, стоимость установления одного административного наказания и одного административного штрафа в несколько раз ниже среднероссийского уровня, то есть, по сравнению с другими ТО ФАС России, бюджету государства данные контрольно-надзорные мероприятия на территории ДФО обходятся дешевле. Так, например, в 2013 г. на территории ДФО:

- стоимость одной проверки ТО ФАС России составляла 27,089 тыс. руб., что на 85,32% меньше среднероссийского уровня;
- стоимость установления ТО ФАС России одного административного наказания – 158,213 тыс. руб., что ниже среднего уровня по стране на 80,04%;
- стоимость установления одного административного штрафа ТО ФАС России составляла 158,213 тыс. руб., что на 79,68% меньше среднероссийского уровня.

При этом, необходимо отметить, что в связи с отсутствием в исходной форме №1-контроль Чукотского УФАС России объемов бюджетных средств, выделяемых в отчетном периоде на выполнение функций по контролю (надзору), значение данных расчетных показателей равно 0.

Причиной значительного отклонения дальневосточных значений данных показателей от среднероссийских, скорее всего, является более высокая загруженность контролеров ТО ФАС России в ДФО, так как значение данного показателя на территории ДФО в 2013 г. на 14% выше среднего уровня по стране. С учетом фактической численности контролеров (занятых должностей) количество проверок, приходящихся на одного контролера ТО ФАС России в ДФО, выше запланированной нагрузки на 0,24 ед. При этом, в таких субъектах РФ, как Сахалинская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, фактическая численность контролеров ниже плановой, соответственно, нагрузка на одного контролера выше.

В 2013 г. ТО ФАС России в ДФО должны были принести доход бюджету государства в размере 4611 тыс. руб. за счет суммы наложенных административных штрафов, но по факту государство получило в бюджет лишь 3237 тыс. рублей (70,2%). В то время как объем бюджетных средств, выделяемых в 2013 г. на выполнение функций по контролю (надзору) ТО ФАС России в ДФО, составил 14872 тыс. руб., что на 78,23% больше денежных средств, полученных государством от деятельности ТО ФАС России в ДФО (необходимо отметить, что цель создания и функционирования контрольно-надзорных органов не заключается в получении прибыли).

При этом, несмотря на то, что ТО ФАС России в ДФО было наложено меньше административных штрафов, чем затрачено государством на финансирование их контрольных полномочий, учитывая значительно более высокую собираемость административных штрафов в ДФО, ТО ФАС России на территории ДФО удалось улучшить значение среднероссийского показателя соотношения суммы уплаченных (взысканных) административных штрафов и финансирования контрольных полномочий на 703,23%. Так, например, в 2013 г. на территории ДФО:

- на каждую тысячу государственных средств, израсходованных на финансирование контрольных полномочий ТО ФАС России в ДФО, приходилось 0,310 тыс. руб. наложенных административных штрафов;
- на каждую тысячу государственных средств, израсходованных на финансирование контрольных полномочий ТО ФАС России в ДФО, приходилось 0,218 тыс. руб. уплаченных (взысканных) административных штрафов.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что предложенные автором показатели оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, рассчитанные на примере ТО ФАС России в ДФО, позволяют не только оценить эффективность государственного и муниципального контроля, но и являются достаточно универсальным инструментом для построения рейтинговой оценки территориальных органов.

Литература и источники:

1. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию : послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 // Российская газета. – 13.12.2013. – № 282.

2. Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014 – 2018 гг. : проект Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://ar.gov.ru/news/1099/1/0/0/index.html

3. Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) : постановление Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 // Собр. законодательства РФ. – 12.04.2010. – № 15. – ст. 1807.

4. Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : приказ Росстата от 21.12.2011 № 503 // Вопросы статистики. – 2012 – № 2.

5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – ст. 6249.

6. Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации : доклад Минэкономразвития России, написанный по состоянию на 01.04.2013 [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа:
http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/21a88c804fb0b3c48ab7ff67296c3d88/doklad_kn.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=21a88c804fb0b3c48ab7ff67296c3d88

7. Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации : доклад Минэкономразвития России, написанный по состоянию на 01.05.2012 [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/ed9434004b8ab283a397bf77bb90350d/doclad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ed9434004b8ab283a397bf77bb90350d