

УТВЕРЖДЕН  
протоколом заседания  
проектного комитета  
от «13» февраля 2018 г. № 1

**Стандарт  
зрелости управления  
результативностью и эффективностью  
контрольно-надзорной деятельности**

**Москва, 2018**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>1. Введение .....</b>	<b>4</b>
1.1. О чем данный Стандарт.....	4
1.2. Для кого разработан Стандарт .....	4
1.3. Что не входит в Стандарт .....	5
1.4. Как организован Стандарт .....	6
1.5. Как правильно пользоваться Стандартом.....	7
<b>2. Модель оценки результативности и эффективности.....</b>	<b>9</b>
2.1. Почему нужно измерять результативность и эффективность .....	9
2.2. Целеполагание.....	11
2.3. Базовая модель определения показателей результативности и эффективности .....	14
2.4. Обзор концептуальной модели оценки результативности и эффективности.....	17
2.5. Ресурсы .....	19
2.6. Мероприятия .....	20
2.7. Промежуточные результаты .....	21
2.8. Общественно значимые результаты.....	23
2.9. Оценка результативности.....	23
2.9.1. Влияние внешней среды .....	24
2.9.2. Продуктивность контрольно-надзорной деятельности .....	25
2.9.3. Целевые значения показателей результативности .....	29
2.10. Оценка эффективности.....	31
2.10.1. Экономичность использования финансовых, материальных и трудовых ресурсов .....	32
2.10.2. Производительность контрольно-надзорных мероприятий.....	33
2.10.3. Показатели эффективности контрольно-надзорной деятельности.....	35
2.11. Сложности, которые могут возникнуть при проведении оценки .....	38
<b>3. Система управления результативностью и эффективностью .....</b>	<b>41</b>
3.1. Управленческие решения .....	43
3.2. Оценка.....	44
3.3. Данные .....	44
3.4. Инфраструктура .....	46
3.5. Смежные процессы .....	46
<b>4. Характеристики уровней зрелости управления результативностью и эффективностью .....</b>	<b>48</b>
4.1. Подход к детализации описания уровней зрелости .....	49
4.2. Обобщенное описание уровней зрелости .....	49
4.3. Нулевой уровень (стартовый).....	50
4.4. Первый уровень (подготовительный) .....	51
4.5. Второй уровень (упорядоченный) .....	52
4.6. Третий уровень (интегрированный).....	54
4.7. Четвертый уровень (оптимизированный).....	56
<b>5. Описание ключевых характеристик системы управления результативностью и эффективностью по уровням зрелости.....</b>	<b>59</b>
<b>6. Детальные требования к элементам системы управления результативностью и эффективностью по уровням зрелости.....</b>	<b>74</b>
6.1. Управленческие решения .....	74
6.1.1. Цели и приоритеты.....	74

6.1.2. Мотивация.....	76
6.1.3. Организационная структура и процессы.....	77
6.1.4. Финансовые, материальные и кадровые ресурсы .....	79
6.1.5. Государственное регулирование.....	81
6.1.6. Взаимодействие со стейкхолдерами.....	83
6.2. Оценка.....	85
6.2.1. Показатели .....	85
6.2.2. Анализ .....	87
6.2.3. Внутриведомственная оценка .....	88
6.2.4. Межведомственная оценка.....	90
6.2.5. Международные сопоставления .....	91
6.2.6. Подотчетность .....	92
6.3. Данные .....	94
6.3.1. Структурирование данных .....	94
6.3.2. Определение источников данных .....	95
6.3.3. Сбор и хранение данных.....	96
6.3.4. Обработка данных.....	97
6.3.5. Представление данных .....	98
6.3.6. Межведомственный обмен данными.....	99
6.4. Инфраструктура .....	100
6.4.1. Регламентация .....	100
6.4.2. Учет .....	103
6.4.3. Моделирование процессов .....	104
6.4.4. Научная база .....	105
6.4.5. Методическое сопровождение .....	107
6.4.6. Навыки и компетенции .....	110
6.5. Смежные процессы .....	112
6.5.1. Стратегическое планирование .....	112
6.5.2. Бюджетирование .....	113
6.5.3. Кадровая политика .....	114
6.5.4. Информатизация.....	115
6.5.5. Внутренние коммуникации, командная и проектная работа .....	115
6.5.6. Межведомственное взаимодействие .....	116
6.5.7. Внешние коммуникации.....	117
6.5.8. Корпоративная культура.....	118
6.5.9. Вспомогательная деятельность .....	119
<b>Приложение 1. Примеры передовой мировой практики использования инструментов управления результативностью и эффективностью.....</b>	<b>120</b>
<b>Приложение 2. Форма паспорта показателя результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.....</b>	<b>237</b>

## **1. ВВЕДЕНИЕ**

### **1.1. О чем данный Стандарт**

---

Стандарт раскрывает основные элементы управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности и их логические взаимосвязи, определяет направления создания ведомственных систем управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности.

Стандарт содержит основные концептуальные аспекты оценки результативности и эффективности, поясняет, каким образом может быть достигнуто высокое качество подобной оценки, а также каким образом данная оценка может быть использована для принятия реальных управленческих решений, которые способны привести к достижению максимально возможных общественно значимых результатов с наименьшими затратами трудовых, финансовых и материальных ресурсов для государства и бизнеса. Так, в частности Стандарт:

- включает базовую информацию о том, что подразумевается под оценкой результативности и эффективности, и предлагает мотивированное обоснование необходимости проведения подобной оценки;
- объясняет, как оценить результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности, и предлагает шаги для каждого этапа процесса оценки;
- объясняет, что само по себе качество оценки важно, но не является самоцелью, главное, чтобы результаты данной оценки использовались для принятия решений на практике и реально приводили к достижению общественно-значимых результатов: снижению ущерба охраняемым законом ценностям, неэффективных расходов и избыточного давления на бизнес;
- поясняет, что для обеспечения высокого качества оценки и использования ее результатов на практике необходимо создать соответствующую инфраструктуру управления качеством данных, регламентации процесса управления результативностью и эффективностью и т.д.

### **1.2. Для кого разработан Стандарт**

---

Стандарт предназначен для использования контрольно-надзорными органами Российской Федерации в целях разработки и совершенствования системы управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности. Стандарт также может быть использован органами исполнительной власти, которые не осуществляют контрольно-надзорные полномочия, но стремятся повысить результативность и эффективность исполнения своих полномочий, так как подавляющая часть предлагаемых инструментов основана на исследовании передового российского и мирового опыта управления результативностью и эффективностью органов исполнительной власти.

Основными группами целевой аудитории Стандарта являются:

руководство, формирующее государственную политику в отношении государственного и муниципального контроля (надзора). Указанным лицам рекомендуется ознакомиться с основными элементами управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности;

– руководство контрольно-надзорных органов, отвечающее за внедрение ведомственных систем управления результативностью и эффективностью. Указанные лица должны хорошо понимать общее устройство ведомственной системы управления результативностью и эффективностью, а также взаимосвязи между ее основными элементами для того чтобы успешно выстраивать подобные системы в своих ведомствах;

– сотрудники контрольно-надзорных органов, непосредственно отвечающие за внедрение ведомственной системы управления результативностью и эффективностью. Данная целевая группа должна понимать не только концептуальные схемы процесса управления результативностью и эффективностью, но также разбираться в методологических вопросах внедрения конкретных практических инструментов;

– сотрудники контрольно-надзорных органов, деятельность которых предполагается оценивать в рамках ведомственных систем оценки результативности и эффективности, в том числе сотрудники вспомогательных подразделений. На определенном этапе, после того как организационные процессы будут налажены, предполагается разработка перечней показателей, которые не могут быть разработаны без участия сотрудников, специалистов в отдельных предметных областях. Для того чтобы эффективно участвовать в данном процессе такие сотрудники также должны иметь представление об основных аспектах устройства системы;

– сотрудники ведомства, за которым закреплены задачи методологического сопровождения внедрения ведомственных систем управления результативностью и эффективностью в контрольно-надзорных органах;

– общественность и представители бизнеса. Для построения успешных систем управления результативностью и эффективностью требуется постоянное участие представителей общественности и подконтрольной среды, которые в свою очередь также должны понимать концептуальные основы системы, в которой будут участвовать;

– представители экспертного и научного сообщества. В процессе разработки ведомственных систем управления результативностью и эффективностью может потребоваться проведение научно-исследовательских работ и экспертного анализа. Большая часть данных работ будет носить предметный и узконаправленный характер, однако для того чтобы лучше понимать для чего будут использованы данные результаты, научным работникам и экспертам также необходимо ознакомиться со Стандартом.

### **1.3. Что не входит в Стандарт**

---

Стандарт не является руководством по рейтингованию или аудиту контрольно-надзорных органов на предмет соответствия тому или иному уровню зрелости. Стандарт предназначен только для помощи ведомствам в построении их систем управления результативностью и эффективностью.

Стандарт не описывает, как управлять результативностью и эффективностью конкретных ведомств или сотрудников. Данная информация должна содержаться в ведомственных документах по внедрению данной системы, в которых будут

учтены отраслевые особенности и обеспечено их органичное встраивание во внутренние процессы принятия решений, характерных для данных ведомств. Стандарт же содержит информацию о концептуальной основе, методах построения системы управления результативностью и эффективностью и о том, какие шаги необходимо предпринять для построения подобной системы.

Кроме того, Стандарт не содержит готовых процедур или алгоритмов для оценки конкретных показателей результативности и эффективности, принятия на их основе управленческих решений. В Стандарте приводятся лишь некоторые примеры их использования. Однако конкретные методики, процедуры и алгоритмы должны содержаться в ведомственных методиках оценки и учитывать отраслевую и ведомственную специфику.

Стандарт также не содержит конкретных процедур по стратегическому планированию, бюджетированию, управлению кадрами, информатизации, антикоррупционной политике и т.д. В то же время многие вопросы, связанные с внедрением Стандарта, могут потребовать внесения изменений в существующие нормативные и не нормативные документы по данным направлениям. Отношение Стандарта и данных вопросов выглядит следующим образом: например, в Стандарте задаются требования к тому, чтобы руководители среднего звена имели соответствующие навыки и компетенции в сфере управления результативностью и эффективностью, а также чтобы существовали отдельные институты передачи навыков и компетенций по данным вопросам (то есть Стандарт отвечает на вопрос: «Что должно быть?»). Однако сами механизмы найма и кадрового развития остаются прерогативой иных документов (то есть другие документы отвечают на вопрос: «Как это лучше всего сделать?»).

#### **1.4. Как организован Стандарт**

---

Стандарт организован следующим образом:

- раздел 2 определяет ключевые понятия и определения процесса оценки результативности и эффективности, а также описывает сферу их применения и практический смысл, предпосылки, основные проблемы и дается логическое обоснование осуществления оценки, вводит концептуальную модель оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и раскрывает принципы ее работы;
- раздел 3 определяет соотношение понятий оценки и управления результативностью и эффективностью, вводит концептуальную схему системы управления результативностью и эффективностью, описывает ее составные элементы и основные взаимосвязи;
- раздел 4 описывает обобщенные и ключевые характеристики данной системы, которые приведены по уровням зрелости, а также дает графическую иллюстрацию уровней зрелости системы управления результативностью и эффективностью, в которой кратко описаны основные отличия между уровнями зрелости;
- раздел 5 содержит сводную информацию раздела 3 и 4 по ключевым характеристикам системы управления результативностью и эффективностью по уровням зрелости;

– раздел 6 содержит расширенные требования к элементам системы управления результативностью и эффективностью по уровням зрелости и предназначен для повседневного использования в процессе построения ведомственных систем управления результативностью и эффективностью;

– приложение № 1 включает практические рекомендации по планированию, организации и проведению процесса оценки, формированию соответствующей инфраструктуры, которая способствуют высокому качеству проведения оценки, а также последующему практическому использованию ее результатов. Данный раздел предлагает подходы, методы и инструменты, основанные на лучших мировых практиках и апробированные в Европейском Союзе и таких странах как США, Великобритания, Канада, Германия, Нидерланды, Дания, Швеция, Сингапур, Австралия и других странах. Часть подразделов содержит описание примеров использования данных подходов, методов и инструментов в конкретных странах и того, каким образом они помогают повысить результативность и эффективность.

– приложение № 2 содержит форму паспорта показателя результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Паспортизация показателей - распространенная мировая практика, преследующая цель формирования в одном документе информации о методах расчет показателя, подходов к сбору используемых данных, методологии интерпретации и иной информации, необходимой для управления показателем результативности и эффективности.

### **1.5. Как правильно пользоваться Стандартом**

---

С разделами 2, 3, 4 следует знакомиться последовательно. Разобравшись в том, что такое процесс оценки в разделе 2, в последующем ознакомьтесь с основами по использованию результатов оценки на практике в разделе 3. После чего необходимо работать с разделом 4, где дается развернутая картина того, как можно последовательно построить такую систему в зависимости от текущего уровня зрелости.

Также необходимо учитывать различное исходное состояние контрольно-надзорных органов по отдельным аспектам, так в частности:

– контрольно-надзорные органы, которые не имеют развитой системы управления результативностью и эффективностью или ее отдельных элементов, необходимой инфраструктуры. Таким органам потребуется разработать «с нуля» и ввести в действие системы управления и оценки результативности и эффективности, основанные на наилучших мировых практиках, в том числе, описанных в Стандарте. Подобным органам целесообразно последовательно внедрять данный Стандарт с самого начального этапа;

– контрольно-надзорные органы, которые уже имеют отдельные элементы развитой системы управления результативностью и эффективностью (в частности, имеющие разветвленную сеть ведомственных баз данных, которые содержат множество различных сведений о контролируемой сфере). В таком случае данные органы должны работать со Стандартом в целях интеграции имеющихся у них элементов во взаимосвязанную единую систему. При этом

нужно обратить внимание, что, скорее всего, на начальном этапе динамика продвижения подобных органов по шкале зрелости будет более быстрой, чем в первом случае. Однако подобная ситуация несет в себе ряд рисков. Во-первых, внешне похожие элементы системы могут сильно отличаться на практике друг от друга. Во-вторых, имеющиеся элементы, скорее всего, использовались иначе. Так, если базы данных используются для предоставления формальных отчетов и ведомственной статистики, то они не всегда соответствуют критериям качества данных для систем поддержки принятия решений, так как ранее для таких систем не применялись механизмы контроля точности, целостности и достоверности данных;

– уровень зрелости управления результативностью и эффективностью будет в дальнейшем оцениваться по наличию тех или иных последовательно и качественно внедренных элементов, двигаясь от уровня к уровню, поэтому, если система управления зрелости находится на первом уровне, то нужно не только разрабатывать, но и внедрять инструменты второго уровня, так как второй уровень будет присвоен не по факту разработки, а по факту внедрения его на практике.



## **2. МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ**

### **2.1. Почему нужно измерять результативность и эффективность**

---

Как правило, в государственном секторе отчетность о достижении общественно значимых результатов является демонстрацией правительством и отдельными исполнительными органами власти своим гражданам, бизнесу и общественным организациям того, что было сделано в процессе достижения поставленных целей и задач за средства налогоплательщиков.

Помимо граждан, бизнеса и общественных организаций вопрос результативности контрольно-надзорной деятельности и эффективности использования бюджетных средств в рамках ее осуществления всегда интересует вышестоящие контролирующие организации. Любой объем ресурсов всегда ограничен, поэтому каждый рубль, направленный на финансирование государственного контроля (надзора), получен за счет других бюджетных статей: правоохранительной системы, обороны, медицинских, социальных или образовательных учреждений. Поэтому затраты на осуществление государственного контроля (надзора) должны приносить реальную общественную пользу, которая обосновывает затрачиваемые на ее достижение ресурсы.

Кроме того, в результате нарушения обязательных требований причиняется реальный ущерб жизни и здоровью граждан, наносится серьезный ущерб экономике. Точная оценка подобного объема потерь на данный момент затруднительна, но даже приблизительные подсчеты говорят о том, что число погибших измеряется десятками тысяч в год (а, вероятно, даже более 100 тыс. чел.), число пострадавших различной степени тяжести исчисляется миллионами, а прямой материальный ущерб составляет триллионы рублей. Международные сопоставления показателей безопасности также часто говорят о том, что уровень безопасности в нашей стране может в разы уступать уровню других стран.

Еще одной важной составляющей эффективности контрольно-надзорной деятельности является вопрос пропорциональности административного бремени, возникающего вследствие исполнения подконтрольными субъектами обязательных требований и проверки их исполнения органами контроля. Наличие избыточных административных издержек негативно сказывается на экономике страны и приводит к неэффективному расходованию ресурсов хозяйствующих субъектов.

Таким образом, контрольно-надзорный орган должен обеспечить пропорциональность своей деятельности уровню создаваемых подконтрольными субъектами рисков, а также обеспечить минимально возможное вмешательство государства в нормальную хозяйственную деятельность добросовестных подконтрольных субъектов.

Ответом на указанные вызовы является создание и реальное практическое использование системы управления результативностью и эффективностью.

Данная система является ключевым вкладом в стратегическое управление деятельностью контрольно-надзорного органа, так как предоставляет информацию, необходимую для принятия решений о том, на что выделять ограниченные кадровые, материальные и финансовые ресурсы, какие мероприятия следует сохранить, усилить или прекратить, каким образом повысить продуктивность

используемых практических механизмов и инструментов. Также оценка результативности и эффективности дает необходимую информацию для сравнительных сопоставлений качества работы всего ведомства как внутри страны, так и в рамках международных сопоставлений.

В частности, оценка результативности и эффективности органа контроля позволяет получить ответы на следующие вопросы:

- безопасность граждан и бизнеса: степень, в которой контрольно-надзорная деятельность способствует повышению их персональной защищенности от различных негативных последствий (аварий, отравлений, пожаров и т.д.);
- общественно значимые результаты для общества в целом: степень, в которой контрольно-надзорная деятельность способствует повышению качества и продолжительности жизни в стране (например, уровень преждевременной смертности влияет на общие показатели продолжительности жизни) и укреплению конкурентоспособности экономики (экономика, в которой не соблюдается законодательство, не может претендовать на глобальное лидерство);
- эффективность использования ресурсов: степень, в которой для обеспечения данного уровня безопасности охраняемых законом ценностей затрачен оптимальный объем ресурсов;
- пропорциональность для бизнеса: степень, в которой для обеспечения данного уровня безопасности охраняемых законом ценностей достигнут оптимальный объем вмешательства в хозяйственную деятельность и понесен оптимальный объем издержек бизнеса;
- равные конкурентные условия для бизнеса: степень, в которой контрольно-надзорная деятельность обеспечивает недискриминационное положение добросовестного бизнеса по сравнению с бизнесом, который не соблюдает обязательные требования и тем самым извлекает дополнительную прибыль.

При этом в построении системы оценки результативности и эффективности важно добиться простоты и понятности подотчетности по ключевым показателям, что предполагает ограниченное число общепризнанных параметров (показателей), поддающихся объективному количественному измерению, и обеспечивающих достаточно объективную характеристику состояния подконтрольной сферы и динамики ее изменения во времени.

Необходимо стремиться к использованию минимального количества ключевых показателей результативности, обеспечивающих достоверность оценки. Вместе с тем, количество параметров, необходимых или используемых может объективно варьироваться с течением времени как по мере изменений в подконтрольной сфере (например, появление новых технологий), так и в силу углубления нашего понимания факторов, влияющих на результативность в данной сфере, а также разниться от органа к органу (например, где-то это один относительно простой показатель, такой как количество погибших на 100 000 человек, а где-то это десятки различных параметров, как например, ущерб воздуху, воде или почвам объективно измеряющийся различными величинами).

При этом оценка результативности и эффективности может иметь несколько срезов в зависимости от уровня детализации и адресата, а именно:

Публичный уровень – обобщенная оценка достижения общественно-значимого результата, предназначенная для граждан, бизнеса и общественных организаций и представленная в формате, понятном для широкой общественности и для проведения международных сопоставлений, отвечающая на вопрос: «Какой уровень безопасности достигнут?»;

Стратегический уровень – более детальный и контроле пригодный срез, предназначенный для вышестоящих и контролирующих органов, отвечающий на вопрос: «Почему достигнутый уровень безопасности именно такой, а не выше?»;

Операционный уровень – максимально детальный уровень, используемый самим контрольно-надзорным органом в рамках повседневной работы, отвечающий на вопрос: «Как достигнуть желаемого уровня безопасности?». Данный уровень учитывает наименьший возможный объем использованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов и обеспечивает минимально допустимый уровень вмешательства в хозяйственную деятельность бизнеса.

Таким образом, чтобы облегчить процесс оценки результативности и эффективности, контрольно-надзорные органы нуждаются в построении ведомственных систем управления, которые, с одной стороны, соответствовали бы всем вышеупомянутым критериям, а с другой - учитывали все многообразие особенностей различных контрольно-надзорных органов. Становление систем управления результативностью и эффективностью должно происходить поэтапно и учитывать ресурсный и технологический уровень готовности к тому или иному уровню зрелости.

## **2.2. Целеполагание**

Первым шагом для любой оценки результативности и эффективности является формирование целеполагания, так как перед определением «как измерять», нужно определить «что измерять» и «зачем измерять».

Видение, миссия, цели и задачи - иногда эти термины используются как взаимозаменяемые, однако, несмотря на отсутствие единообразия в понимании этих понятий, они означают различные оттенки целеполагания.

Понятие «Видение» отвечает на вопрос: «Чего мы хотим достичь в будущем?». Это описание будущего, которое призвано обеспечить основу для стратегического планирования. Пример видения: Рабочие места без травм! Другим примером «Видения» является лозунг «Above zero!» (принятый в странах ОЭСР), в котором заявляется видение безопасности на дорогах, отвечающее критериям около нуля погибших на 100 тыс. жителей, то есть установку на снижение смертности в ДТП до нулевого уровня или, во всяком случае, полное исключение смертности в ДТП из числа обстоятельств массовой убыли населения. Также существует более радикальный лозунг: «Vision Zero», выдвинутый в рамках шведской национальной программы обеспечения БДД, представляющий собой уровень безопасности едва отличный от нуля. Данные различия в видении отражают не столько стилистические различия, сколько указывают на то, что уровень транспортной безопасности в Швеции (2-е место среди стран ОЭСР после Исландии) настолько выше средних значений по странам ОЭСР и ЕС, что они могут позволить себе ставить еще более амбициозные стратегические цели. Таким образом, видение представляет собой описание главного стратегического

ориентира работы органа государственного контроля (надзора), отражающего его предназначение, базовые ценности, стратегическое целеполагание (на 6-10 лет) и наглядное лаконичное описание состояния подконтрольной сферы, которое наступит после его реализации.

Понятие «Миссия» отвечает на вопрос: «Какую роль мы будем играть в достижении будущего?». Это амбициозное описание роли органа государственного контроля (надзора) в формировании идеального будущего, сформированного ранее в Видении.

Понятие «Цель». Многие органы власти или организации государственного сектора руководствуются целью улучшения жизни людей, развития экономики, совершенствования области общественных отношений. Для трудовой инспекции подобная цель может звучать как «Улучшение в области здоровья и безопасности трудовых отношений», для пожарной инспекции «Снижение числа пострадавших от пожаров», в области авиационной безопасности «Снижение числа погибших в авиационных катастрофах» и т.д. Подобное описание допускается, если достижение цели описывается несколькими показателями, которые в таком случае привязываются к данной цели. Если цель описывается одним показателем, то звучать описание цели должно более конкретно с указанием количественной динамики и сроков ее достижения «снижение смертности на столько-то %... к 2025 году».

Понятие «Задача». Задача является более конкретным понятием, чем цель. Задачи косвенно или прямо указывают на механизм достижения цели. Задачи могут быть двух типов. Пример первого типа задач: «Добиться сокращения числа несчастных случаев в горнодобывающем секторе на 10% за 5 лет». В этом примере более общая цель (снижение числа несчастных случаев) разделяется на отраслевые задачи по секторам, что соответственно предполагает достижение цели путем решение всей совокупности задач (сумма значений показателей по задачам образует значение общей цели).

В тех случаях, когда достижение цели представляет собой не сумму достижений значений по задачам, а цепь взаимосвязанных действий, то задачи должны звучать следующим образом: «Создание системы прослеживаемости продукции», «Повышение эффективности системы отбора проб». Таким образом, в задачах второго типа должно содержаться верхнеуровневое описание механизма достижения целей. Подобное формулирование задач может быть связано с необходимостью более глубокого анализа ситуации в подконтрольной среде и механизмов, способных на нее повлиять.

Таким образом, Видение, Миссия должны быть «вдохновляющими», амбициозными и лаконичными, а цели и задачи должны быть конкретными, количественно измеримыми и достижимыми. Формулирование Видения, Миссии, целей и задач играет важную роль в процессе управления результативности и эффективности, так как зачастую корректно сформулированные показатели могут иметь специфическую и сложную для восприятия форму.

В любом случае, цели и задачи должны быть непосредственно связаны с достижением общественно значимых и промежуточных результатов контрольно-надзорной деятельности, поэтому как задачи, так и цели являются частью системы

управления результативностью и эффективностью, так как без количественных метрик они останутся не поддающимися оценке. В данной сфере всегда одним из самых сложных вопросов является определение того, что необходимо измерять. Особенно в тех случаях, когда нет достоверной статистики и аналитики на ее основе. Поэтому после целеполагания следующей по значимости задачей управления результативностью и эффективностью является перевод качественно сформулированных целей в количественно измеримые метрики, то есть формирование перечней показателей.

Отдельно стоит отметить, что помимо Видения, Миссии, целей, задач и показателей, количественно измеряющих прогресс в их достижении, орган контроля (надзора) должен иметь ясную картину практической реализации данных действий, так как сами по себе показатели не достигаются, а являются результатом целенаправленной и напряженной работы.

### **2.3. Базовая модель определения показателей результативности и эффективности**

В целях разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов в Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р (далее – Распоряжение № 934) утверждены:

- основные понятия и их определения, такие как: результативность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, эффективность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, ключевые показатели, индикативные показатели;
- базовая модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- типовой перечень показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- структура перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Основными задачами разработки и внедрения системы оценки являются:

- 1) Выбор целей контрольно-надзорной деятельности;
- 2) Определение показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, отражающих динамику достижения целей контрольно-надзорной деятельности;
- 3) Разработка и внедрение методик оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- 4) Формирование механизма сбора достоверной информации о деятельности органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, и достигнутых ими общественно значимых результатах;
- 5) Внедрение механизма свободного доступа к информации о результатах контрольно-надзорной деятельности;
- 6) Интеграция информации о результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в процесс стратегического и текущего планирования контрольно-надзорной деятельности, в том числе при формировании планов контрольно-надзорных мероприятий;
- 7) Формирование в органах, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, организационной культуры, направленной на достижение максимального уровня защиты охраняемых законом ценностей, экономию государственных ресурсов и минимизацию вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р утвердило базовые понятия результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности:

- **результативность** государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – степень достижения общественно значимых результатов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выражающихся в минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом

ценностям в соответствующей сфере деятельности (далее – результативность контрольно-надзорной деятельности);

– **эффективность** государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – степень устранения риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций (далее – эффективность контрольно-надзорной деятельности);

– **базовая модель** определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности – методологический инструментарий, разработанный в целях упорядочивания механизма определения целей в определенной сфере контрольно-надзорной деятельности применительно к конкретному органу, ее осуществляющему, их интерпретации в показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с одновременным формированием механизма сбора достоверной информации о деятельности органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, и достигнутых ими общественно значимых результатах, а также внедрения внутриведомственных систем оценки территориальных органов (далее – базовая модель);

– **ключевые показатели** – показатели результативности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, отражающие уровень достижения общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности, по которым устанавливаются целевые значения, достижение которых должен обеспечить орган, осуществляющий контрольно-надзорную деятельность;

– **индикативные показатели** – показатели, количественно характеризующие контрольно-надзорную деятельность, используемые для характеристики указанной деятельности, применяемые для мониторинга хода осуществления контрольно-надзорной деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, а также определения причин их возникновения.

Согласно Базовой модели показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности состоят из группы ключевых показателей (группа «А») и двух групп индикативных показателей (группа «Б» и группа «В»), которые включают обязательные для определения показатели и те показатели, которые могут не устанавливаться для конкретного вида контрольно-надзорной деятельности в случае, если ее осуществление не предполагает реализацию отдельных видов контрольно-надзорных мероприятий.

Показатели группы «А» являются ключевыми показателями и отражают существующий и целевой уровни безопасности охраняемых законом ценностей в подконтрольных (поднадзорных) сферах, к которым применяется определенный вид контрольно-надзорной деятельности. Определение указанных показателей осуществляется по каждому отдельному виду контрольно-надзорной деятельности органа исполнительной власти, а интерпретация их значений должна основываться на стремлении к достижению максимальной результативности контрольно-

надзорной деятельности, выражающейся в минимизации причиняемого вреда (ущерба) в соответствующих подконтрольных (поднадзорных) сферах.

Показатели группы «Б» являются индикативными показателями и отражают, в какой степени достигнутый уровень результативности контрольно-надзорной деятельности органа исполнительной власти соответствует бюджетным затратам на ее осуществление, а также издержкам, понесенным подконтрольными субъектами. Определение указанных показателей и интерпретация их значений органами, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, должны основываться на стремлении к достижению минимального объема задействованных трудовых, финансовых и материальных ресурсов, а также минимально возможного воздействия на подконтрольную (поднадзорную) сферу.

Показатели группы «В» являются индикативными показателями, характеризующими различные аспекты контрольно-надзорной деятельности, и используются для расчета показателей результативности и эффективности.



## 2.4. Обзор концептуальной модели оценки результативности и эффективности

Базовая модель является важным шагом для построения действенной системы оценки результативности и эффективности. После ее формирования необходимо определиться со схемой, методиками расчета и алгоритмами оценки утвержденных в соответствии с Базовой моделью показателей.

Прежде всего для этого нужно определиться с введением в систему оценки эффекта от влияния факторов внешней среды, а также разграничения и определения взаимных зависимостей нескольких промежуточных групп показателей, смысл которых достаточно прост: определение в какой мере данный орган повлиял на то, чтобы показатели общественно значимого результата были достигнуты с минимальными затратами.



Рисунок 1. Концептуальная модель оценки результативности и эффективности

Данная концептуальная модель оценки результативности и эффективности, представленная в настоящем Стандарте, была разработана на основе лучших мировых практик<sup>1</sup> и анализа результатов внедрения пилотного проекта, проведенного в 2016 г., и представляет собой схематичное изображение элементов оценки результативности и эффективности, отражающее их взаимосвязь.

<sup>1</sup> См., например: Supporting Effective Evaluations: A Guide to Developing Performance Measurement Strategies (Правительство Канады) или Choosing the right FABRIC. A framework for a performance information (Правительство Великобритании).

Государственное регулирование сферы, жесткость обязательных требований и влияние внешних факторов

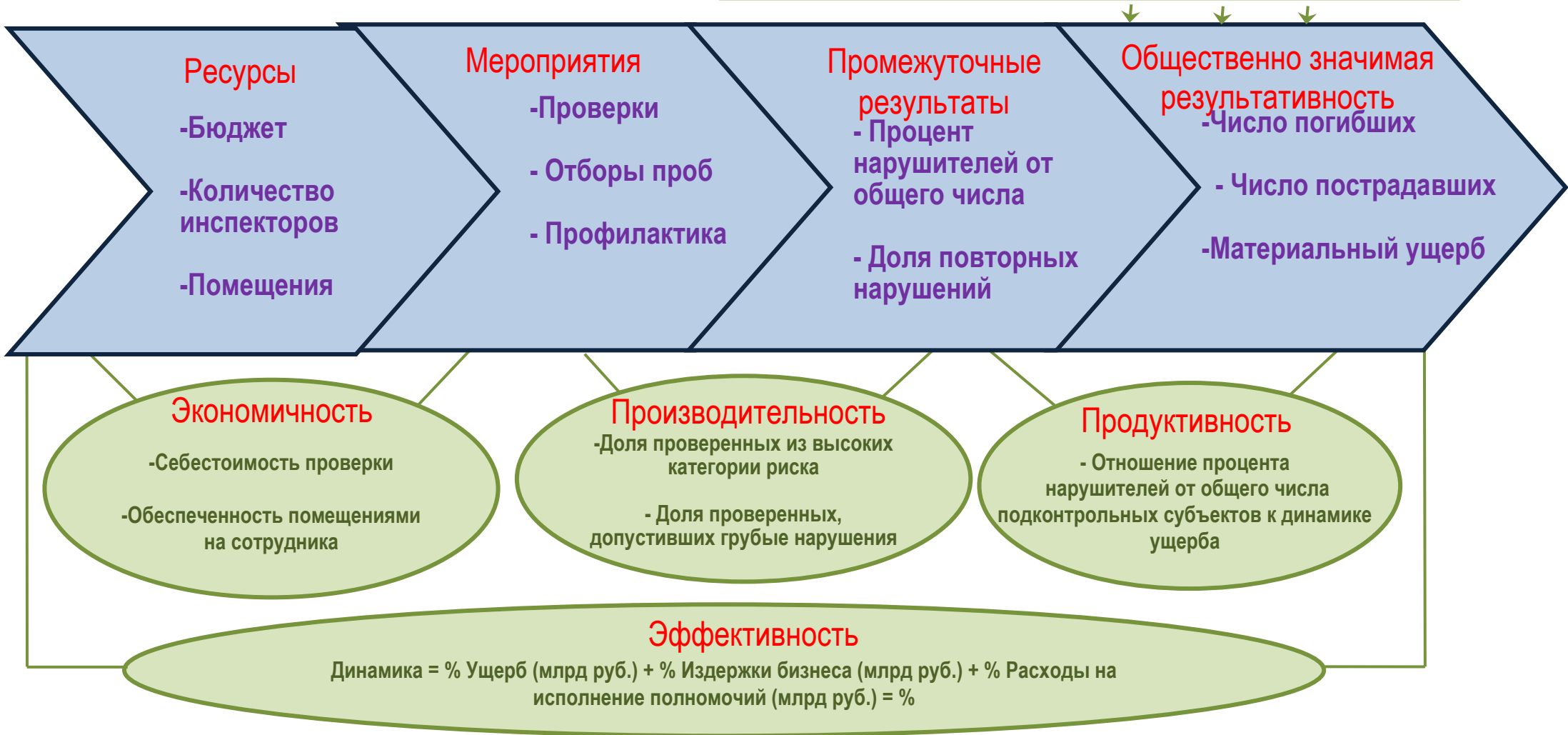


Рисунок 2. Пример возможных показателей в рамках концептуальной модели оценки

## 2.5. Ресурсы



Рисунок 3. Роль группы показателей Ресурсы в концептуальной модели оценки

В показателях ресурсов описываются выделенные бюджетные средства, имеющиеся материальные ресурсы, численность кадров и ФОТ (все виды выплат), задействованные для осуществления деятельности. В базовой модели данные метрики представлены в группе показателей В.4.

Примеры ресурсов:

- все прямые расходы, связанные с проведением проверок, правоприменительной деятельностью и профилактической работой (автомобили инспекторов, компьютеры, обмундирование, помещения и т.д.) и зарплата инспекторов; профессиональная подготовка для работников, работодателей и общественности и т.д.

- все косвенные расходы вспомогательных подразделений, которые оказывают технологическую и административную поддержку; бухгалтерское и юридическое сопровождение и т.д.

## 2.6. Мероприятия



Рисунок 4. Роль и место показателей группы «Мероприятия» в рамках концептуальной модели оценки

Данная группа показателей составляет группу В.3 Базовой модели.

Типовыми примерами мероприятий органа, осуществляющего контрольно-надзорную деятельность, являются:

- проведение плановых и внеплановых проверок (В.3.1);
- осуществление режима постоянного надзора (В.3.2);
- плановые (рейдовые) осмотры (В.3.3);
- мониторинговые мероприятия (В.3.4);
- административные расследования (В.3.5);
- производство по делам об административных правонарушениях (В.3.6);
- разрешительная деятельность (В.3.7);
- профилактические мероприятия (В.3.8);
- расследование причин несчастных случаев (случаев причинения вреда) (В.3.9);

В данную группу показателей входят также «непосредственные результаты контрольно-надзорных мероприятий» (так называемые «Outputs») – это количественные характеристики «контрольно-надзорных сервисов», которые органы контроля предоставляют для поднадзорной среды и заинтересованным сторонам, в том числе группам граждан, чьи интересы защищаются в данном виде надзора. Данная группа показателей отражает объем деятельности, осуществляемой органом контроля (надзора).

Примеры непосредственных результатов контрольно-надзорных мероприятий являются:

- количество штрафов (начисленных, взысканных и т.д.);
- число проведенных расследований (административных, несчастных случаев и т.д.);

- количество участников партнерских программ с другими органами или поднадзорными субъектами;
- количество публикаций и просмотров веб-страниц и т.д.

## 2.7. Промежуточные результаты



Рисунок 5. Роль и место показателей группы «Промежуточные результаты» в рамках концептуальной модели оценки

«Промежуточными результатами» (так называемые *intermediate outcomes*) для государственного контроля (надзора) являются результаты предоставления «контрольно-надзорных сервисов», которые органы контроля предоставляют для поднадзорной среды и заинтересованным сторонам, в том числе группам граждан, чьи интересы защищаются в данном виде надзора.

По сути данные показатели выражают прямое влияние деятельности, осуществляемой инспекцией, на состояние поднадзорной среды. Прежде всего данные показатели отражают уровень законопослушности подконтрольных субъектов, уровень соблюдения обязательных требований, долю проверенных подконтрольных субъектов, общее состояние соблюдения обязательных требований в данной сфере общественных отношений, а также объем предотвращенного и возмещенного ущерба в результате непосредственного вмешательства органа государственного контроля (надзора) и издержек бизнеса, понесенных в результате контрольно-надзорной деятельности. Данная категория показателей отражается в группе показателей В.1 и В.2 Базовой модели.

Примеры промежуточных результатов и их общая интерпретация:

- доля повторных грубых нарушений. Данный показатель отражает не столько характеристики мероприятий, сколько их промежуточный результат, так как просто выявленные нарушения незначительной тяжести — это скорее некая статистика, а вот повторные грубые нарушения косвенно свидетельствуют о низкой законопослушности конкретных подконтрольных субъектов или даже в отрасли в целом;

– доля нарушителей от общего числа подконтрольных субъектов (так называемый «индекс законопослушности» или «Non-compliance rate») – доля поднадзорных субъектов систематически, грубо и намеренно нарушающих обязательные требования. Учитывая не дифференцированность требований, считать имеет смысл только грубые нарушения, представляющие угрозу причинения вреда;

– возможный алгоритм расчета отраслевого индекса законопослушности: «Non-compliance rate» \* (100% - % охват проверками в год) \* (Корректирующий коэффициент легкости устранения нарушений в случае предварительного уведомления) = Доля латентных нарушителей, допускающих грубые нарушения. Если проверки проводятся по категориям риска, то статистика ведется по каждой категории. Со временем после формирования профилей риска (risk profile), оценка латентности должна становиться все точнее. Отдельно стоит сказать, что этот показатель группы В, т.е. индикативный и не может иметь целевых значений;

– общий объем предотвращенного или возмещенного ущерба может характеризовать объем позитивного влияния органа контроля на ситуацию. Однако если объем предотвращенного ущерба растет на фоне не снижающегося и растущего уровня причиненного ущерба, это уже свидетельствует о плохом состоянии в подконтрольной сфере. Данные показатели можно использовать только во взаимосвязи с показателями причиненного ущерба, и они также могут быть только индикативными.

– повышение осведомленности бенефициаров о конкретных вопросах безопасности или рисков в своей сфере (процент подконтрольных субъектов, которые были ознакомлены с обязательными требованиями или профилями риска);

– объем издержек бизнеса демонстрирует во сколько обходится бизнесу осуществление контрольно-надзорной деятельности. Данный показатель позволяет все время следить за тем, чтобы обеспечение безопасности охраняемых законом ценностей было пропорционально создаваемым от данной деятельности издержкам бизнеса.



## 2.8. Общественно значимые результаты

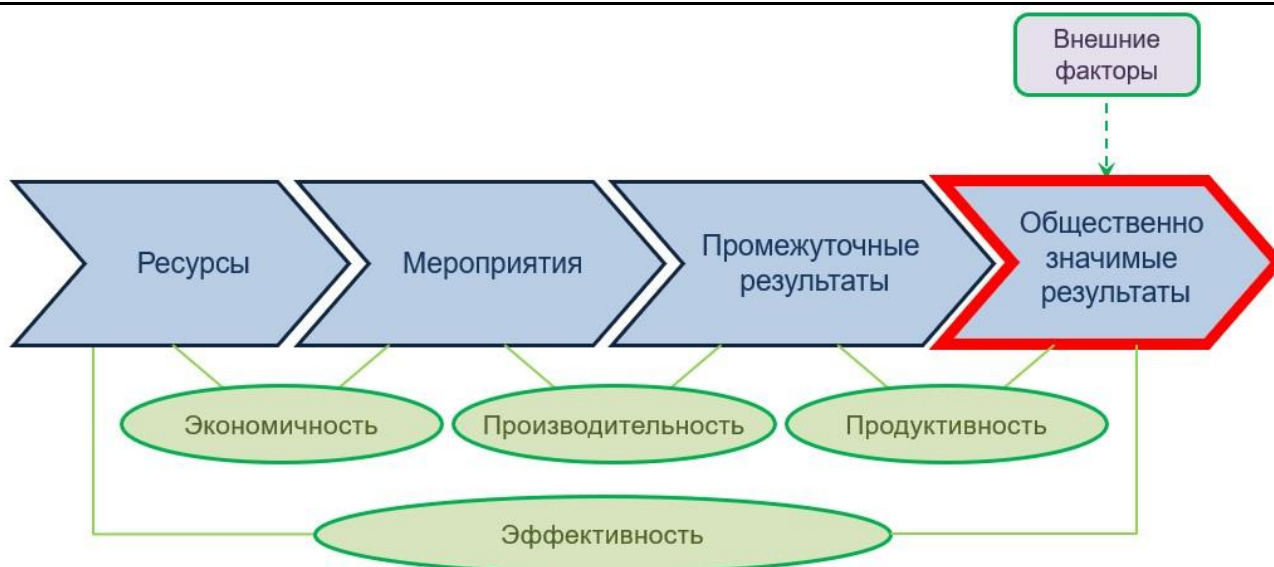


Рисунок 6. Роль и место показателей группы «Общественно значимые результаты» в рамках концептуальной модели оценки

Общественно значимые результаты отражают уровень безопасности охраняемых законом ценностей в контролируемой сфере.

Примеры общественно значимых результатов:

- число погибших;
- число пострадавших;
- объем материального ущерба и т.д.

Показатели общественно значимого результата должны соответствовать общепринятым мировым аналогам для последующих международных сопоставлений.

Данная группа показателей отражает уровень безопасности охраняемых законом ценностей и закрепляется в группе «А» Базовой модели.

## 2.9. Оценка результативности



Рисунок 7. Роль и место оценки результативности в рамках концептуальной модели оценки

Провести комплексную оценку результативности невозможно только на основании показателей результативности (показателей группы «А» Базовой модели). Потому как, во-первых, нужно понять, а каким может или должен быть целевой уровень безопасности в данной сфере, то есть определить приемлемые целевые значения показателей. Во-вторых, нужно дать оценку влияния факторов внешней среды, межведомственных взаимозависимостей и т.п., для того, чтобы понять в какой степени орган государственного контроля (надзора) влияет на достижение целевого уровня безопасности в подконтрольной сфере. В-третьих, с учетом двух вышеперечисленных обстоятельств, необходимо определить чувствительность целевых значений показателей результативности к предполагаемой стратегии контрольно-надзорной деятельности, для того, чтобы обосновано установить динамику целевых значений по годам.

### 2.9.1. Влияние внешней среды



Рисунок 8. Роль и место показателей группы «Внешние факторы» в рамках концептуальной модели оценки

На показатели общественно значимого результата могут помимо деятельности контрольно-надзорного органа оказывать влияние внешние факторы, такие как форс-мажор: стихийные бедствия, социально-экономические, демографические или технологические изменения.

Для примера, увеличение доли мигрантов или пожилых людей в структуре населения может являться отрицательным трендом для отдельных видов контроля (надзора), на результативность которых влияет структура населения. Но внешние влияния могут быть не только отрицательными, но и положительными. Так, доля мигрантов или пожилых людей (если это следствие высокой рождаемости в предыдущие периоды) может положительно влиять на общественно значимые показатели.

Другой пример подобного внешнего влияния для случаев, в которых субсидируются, например, ипотечные ставки или покупка систем пожарной сигнализации для определенных категорий граждан, то необходимо учитывать



динамику цен на недвижимость или системы пожарной защиты, в противном случае предполагаемый объем государственных субсидий не достигнет предполагаемой цели. Таким образом, для оценки результативности государственной политики в данных примерах должны вводиться показатели «цена на недвижимость» и «цена систем пожарной сигнализации», для того, чтобы корректно учесть влияние внешней среды на достижение показателей результативности.

Введение того или иного показателя влияния внешней среды как корректирующего коэффициента должно быть подтверждено статистически на основании достоверных данных. Показатели «внешних факторов» должны содержаться в группе показателей В.1. В случае их отсутствия по умолчанию считается, что на общественно значимые результаты внешние факторы не воздействуют.

### 2.9.2. Продуктивность контрольно-надзорной деятельности



Рисунок 9. Роль и место показателей группы продуктивность контрольно-надзорной деятельности в рамках концептуальной модели оценки

Продуктивность контрольно-надзорной деятельности указывает на то, приводят ли промежуточные и непосредственные результаты деятельности органа контроля (надзора) к желаемым общественно значимым результатам. Попытка оценить продуктивность надзора особенно важна там, где есть множественные влияния внешней среды, других ведомств и институтов, которые также влияют на общественно значимые результаты.

Например, в области охраны труда многие страны за последние несколько десятилетий столкнулись со значительным снижением числа погибших на производстве. Во многих странах за это время сильно изменилась структура экономики, что привело к снижению числа работающих на опасных производствах, следовательно, к снижению смертности на опасных производствах. Помимо этого, уровень промышленной безопасности также не стоял на месте, что также дает свой вклад в снижение смертности. Таким образом, если смотреть не общие показатели смертности на производстве, а

сравнивать смертность в сопоставимых отраслях, то подобный рост уже не выглядит столь значительным, а в каких-то странах его и вовсе нет.

Таким образом, оценка продуктивности должна позволять:

Во-первых, оценить повлияла ли на динамику результативности деятельность органа контроля (надзора).

Во-вторых, если повлияла, то в какой степени.

В-третьих, оценить относительную продуктивность различных надзорных стратегий или форм контроля.

Например, для одной группы поднадзорных субъектов статистически более продуктивным оказывается профилактическая работа, для другой - повторные выездные проверки, а для третьей категории поднадзорных органов — привлечение правоохранительных органов и т.д.

В области контрольно-надзорного вмешательства оценка продуктивности является очень важным параметром, который должен быть рассмотрен и измерен для проверки устойчивости конечных результатов. Иными словами, необходимо давать оценку стабильности последствий такого вмешательства.

Контрольно-надзорные органы являются одним из них и могут играть ключевую роль в достижении улучшений. Однако основной вопрос заключается в том, в какой степени безопасность в подконтрольной сфере улучшается или ухудшается в результате деятельности органов контроля (надзора)? Многие факторы и участники рынка также оказывают существенное влияние на ситуацию в поднадзорной сфере. С учетом развития современных технологий, возможно более эффективно наращивать не объем контрольно-надзорной деятельности, сопряженный с высокими затратами бюджета и издержками бизнеса на прохождение проверок, а меры дистанционного общественного контроля с помощью пользовательских мобильных приложений или методы выборочного мониторинга качества продукции и услуг.

Данная оценка может быть особенно полезна лицам, принимающим решения, а также для общественности, требующей демонстрации успеха. При этом лица, принимающие решения, могут не знать, какие методы измерения и вспомогательные данные и/или информация являются подходящими или достаточным для оценки результативности и эффективности. Поэтому одной из главных задач будет демонстрация зависимости достигнутого результата от контрольно-надзорной деятельности.

Для контрольно-надзорных органов доказательство подобной зависимости является важной и сложной задачей, поскольку она требует, чтобы органы показывали, что изменения в подконтрольной сфере возникли как прямой результат их усилий. Это сделать не так просто, так как есть много факторов, которые могут повлиять на ситуацию, которые не зависят от самого органа, например, экономика и социальные тенденции, технологические инновации, демографические и миграционные тренды и многое другое.

Необходимо признать, что доказательство, в какой степени промежуточные результаты контрольно-надзорной деятельности напрямую коррелируют с общественно значимыми результатами, является сложной задачей и требует приложения больших усилий. Однако, это возможно.

Например: существуют формы сравнения того, что происходит при проведении контрольно-надзорных мероприятий и без них<sup>2</sup>. На рисунке ниже (Рисунок 10) приведен пример подобной оценки:

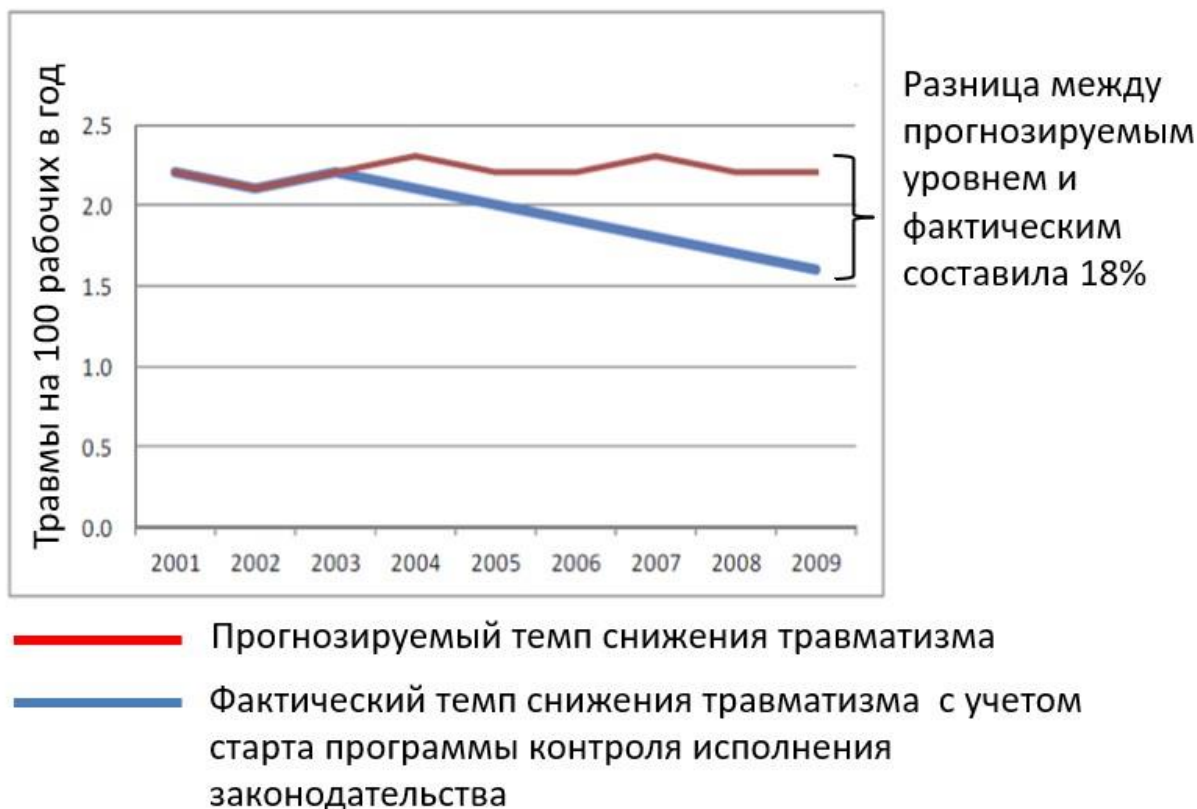


Рисунок 10. Пример оценки продуктивности влияния органа контроля на основе потерянного времени из-за травм (Lost-time injury rate)

На рисунке выше (Рисунок 10) представлены следующие сценарии:

- базовый год для измерения травм на рабочем месте для программы трудовой инспекции — 2003. Травмы составляет 2,2 травмы на 100 рабочих за 2003 год;
- расчет делается для проекта травматизма до 2009 года, основанный на минимальных изменениях в экономической ситуации в стране за этот период времени (например, нет внезапных изменений в рабочей силе, нет неожиданного снижения уровня травматизма, нет падения уровня занятости);
- в 2003 году трудовая инспекция реализует программу контроля исполнения законодательства (так называемую «enforcement programme») (ориентированную на конкретные секторы, где наблюдается самый высокий показатель травматизма) наряду с информационно-просветительской программой, поддерживаемой предприятиями и профсоюзами;
- травматизм отслеживается в этих конкретных секторах с 2003 по 2009 годы;
- разница между прогнозируемым темпом снижения травматизма (красная линия) и фактическим (голубая линия, отражает старт программы

<sup>2</sup> DISCUSSION PAPER: “Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly”, John Mayne, Office of the Auditor General of Canada, June 1999

контроля исполнения законодательства) показывает чистое изменение уровня травматизма в результате контрольно-надзорной деятельности;

– в приведенном примере чистое изменение составляет от 2,2 до 1.8 и составляет  $[0,4/2.2] = 18\%$  снижение травматизма за 4 года, которые можно отнести к работе контрольно-надзорного органа.

### 2.9.3. Целевые значения показателей результативности



Рисунок 11. Роль и место показателей результативности в рамках концептуальной модели оценки

В общем виде «результативность» является степенью достижения цели решения целевой проблемы, выраженного в метриках общественно значимого результата. Данная категория показателей составляет группу «А» Базовой модели. Динамика показателей общественно значимого результата, описанных в разделе 2.9 настоящего Стандарта, не всегда показательна, поэтому имеет смысл иногда использовать их аналоги, где более наглядно видна динамика результата. Показатели результативности должны напрямую отражать количественные и временные рамки достижения целей государственного надзора (контроля). Показатели результативности должны быть удобными для использования в плановых и отчетных документах.

Примеры показателей результативности (для одного и того же показателя общественно значимого результата):

- снижение числа погибших при пожарах с 7,7 на 100 тыс. жителей в 2012 году до 5,3 на 100 тыс. жителей в 2015 году;
- уменьшение числа погибших при пожарах на 2,5 на 100 тыс. жителей к 2015 году;
- снижение на 25% числа погибших при пожарах на 100 тыс. жителей.

Характеристики целевых значений показателей результативности:

- показатели результативности всегда имеют целевые значения (желаемое состояние безопасности), а показатели общественно значимого результата отражают текущее состояние безопасности охраняемых законом ценностей, просто фиксируя его уровень;
- показатели результативности должны быть нормированными, для того чтобы было возможно сравнить показатели регионов с различным количеством населения, подконтрольных субъектов и т.п.;
- целевые значения показателей результативности всегда устанавливаются с целью повышения уровня безопасности, а также с учетом

наличия и степени влияния органа контроля на уровень показателей общественно значимого результата, то есть при установлении целевых значений показателей результативности учитывается продуктивность контрольно-надзорной деятельности;

- целевые значения показателей результативности устанавливаются с учетом оценки влияния показателей внешней среды;

- целевые значения показателей должны устанавливаться с учетом временных лагов. Так, например, если статистически доказано, что временной разрыв от момента государственного вмешательства до момента оказания его влияния на показатели результативности составляет 3 года, то целевые значения показателей результативности устанавливаются только для данного периода, в промежуточные же годы в индикативных целях приводятся показатели общественно значимого результата. Так необходимо поступать для того, чтобы положительная динамика показателей не присваивалась в качестве заслуг органу контроля (надзора). При этом, через 3-4 года показатели вернуться циклично назад или даже станут ниже. Для того, чтобы в годы, которые предшествуют контрольному периоду (раз в 3 года для данного примера), органы контроля (надзора) могли оценивать свою результативность, они должны в этот период сосредотачиваться на анализе продуктивности контрольно-надзорной деятельности, которая также является составной частью оценки результативности. Подобное возможно, если установлена статистическая связь между показателями промежуточного и общественно значимого результата. Так, например, каждый процент снижения грубых нарушений приводит к снижению на один процент ущерба с временным лагом в 3 года. Тогда снижение уровня грубых нарушений на 10% в год приведет к снижению на 30% уровня ущерба через 3 года. Соответственно, при наличии такой подтвержденной гипотезы, мониторингу подвергаются показатели продуктивности и промежуточных результатов, а через 3 года проходит измерение контрольного значения показателя;

- если значения показателей отличаются высокой волатильностью (значительные отклонения в значениях по годам), то в качестве целевых значений должны использоваться медианные значения показателей.



## 2.10. Оценка эффективности



Рисунок 12. Роль и место оценки эффективности в рамках концептуальной модели оценки

Если результативность означает «достигать результат для общества», то эффективность означает «достигать результат для общества с наименьшими затратами».

Существуют показатели, напрямую отражающие эффективность, то есть показатели группы «Б».

Например, показатели эффективности из Базовой модели. Динамика ущерба, издержек бизнеса и расходов на контроль могут быть нормированы и выражены в деньгах, что наиболее полно отражает суть эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Однако помимо показателей эффективности, в оценке эффективности могут использоваться индикативные показатели группы «В», динамика которых не может свидетельствовать однозначно о тех или иных выводах, но в совокупности с другими показателями они также могут указывать на уровень эффективности контрольно-надзорной деятельности.

### 2.10.1. Экономичность использования финансовых, материальных и трудовых ресурсов



Рисунок 13. Роль и место показателей экономичности использования финансовых, материальных и трудовых ресурсов в рамках концептуальной модели оценки

Экономичность использования финансовых, материальных и трудовых ресурсов отражает коэффициент использования ресурсов, нормированных на проведенные с их использованием мероприятия. Данные показатели содержатся в группе показателей «В.3» Базовой модели.

Например:

- себестоимость одной проверки;
- средние затраты на закупку данного типа оборудования;
- обеспеченность площадями на одного сотрудника и т.п.

Важно отметить, что сами по себе абсолютные значения данных показателей мало что говорят об использовании ресурсов, однако, если в показателях экономичности различных территориальных подразделений имеются кратные различия, то это повод для изучения причин сложившейся ситуации.



## 2.10.2. Производительность контрольно-надзорных мероприятий



Рисунок 14. Роль и место показателей производительности контрольно-надзорных мероприятий в рамках концептуальной модели оценки

Производительность контрольно-надзорных мероприятий показывает, максимальна ли отдача от проводимых мероприятий, которые входят в процесс контрольно-надзорной деятельности. Данная категория показателей входит в группу «В.3» Базовой модели.

Производительная деятельность обеспечивает максимально необходимый объем контрольно-надзорной деятельности для общественности с наименьшим количеством усилий и затрат. Например, предоставление информации на веб-сайте для большого числа работников о том, как адаптироваться к тепловому удару на рабочем месте является более эффективным с точки зрения времени и необходимых ресурсов, чем ответить на те же вопросы каждому работнику лично по телефону. Однако в приведенном примере важно убедиться, что эта группа работников использует веб-сайт для доступа к информации об условиях их труда, а еще важно понять приводит ли данный способ донесения к тем же ожидаемым результатам? Может оказаться, что данный способ производителен с точки зрения затрат ресурсов, однако менее продуктивен с точки зрения донесения результатов до работников, что важнее, так как ключевым всегда является достижение общественно значимого результата.

Данные показатели также отражают сосредоточенность ресурсов и мероприятий на тех подконтрольных субъектах, где существует высокий риск причинения вреда и отсутствие внимания к подконтрольным субъектам с низким риском.

Примерами таких показателей производительности являются:

- количество целевых проверок (так называемые «targeted inspection»), которые были проведены на основании достоверных данных об угрозе причинения вреда (как противовес выборочным проверкам по формальным признакам);

– объем «рисков под контролем» на одну проверку (может считаться для примера как объем потенциального количества жертв, если категории риска с периодичностью проверок «не реже чем» составлены корректно, то значительный объем рисков должен попасть под контроль соответствующего органа);

– доля подконтрольных субъектов, относящихся к двум наиболее высоким категориям риска, в отношении которых были проведены проверки;

– доля мероприятий в отношении двух низких категорий риска от общего количества (как индикатор низкопроизводительных контрольно-надзорных мероприятий).

### 2.10.3. Показатели эффективности контрольно-надзорной деятельности



Рисунок 15. Роль и место показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности в рамках концептуальной модели оценки

Образцовым показателем для оценки эффективности является показатель Б.1 Базовой модели:

$$\frac{\Delta U_T + \Delta P_T + \Delta B_T}{U_{T-1} + P_{T-1} + B_{T-1}} * 100\% = \%, \text{ где:}$$

$\Delta U_T$  – разница между причиненным ущербом в предшествующем периоде (Т-1) и причиненным ущербом в текущем периоде (Т), (млрд руб.)

$\Delta P_T$  – разница между расходами на исполнение полномочий в предшествующем периоде Т-1 и расходами на исполнение полномочий в текущем периоде (Т), (млрд руб.)

$\Delta B_T$  – разница между издержками бизнеса в предшествующем периоде (Т-1) и издержками бизнеса в текущем периоде (Т), (млрд руб.)

$U_{T-1}$  – причиненный ущерб в предшествующем периоде (Т-1), (млрд руб.)

$P_{T-1}$  – расходы на исполнение полномочий в предшествующем периоде (Т-1), (млрд руб.)

$B_{T-1}$  – издержки бизнеса в предшествующем периоде (Т-1), (млрд руб.)

Данный показатель особенно удачно подходит для анализа альтернативных стратегий надзора. Так для примера рассматривается две альтернативные стратегии. По итогам первой предполагается снижение ущерба на 10 млрд рублей, а по второй – 30 млрд рублей. Если бы для принятия решения использовались только показатели результативности, то выбор очевидным образом пал бы на вторую стратегию. Однако если будут также учитываться понесенные расходы бюджета и издержки бизнеса, то ситуация может резко измениться.

Так, первая стратегия предполагает изменение политики надзора за счет внедрения информационной системы анализа рисков и предполагает снижение расходов бюджета на 1 млрд рублей и издержек бизнеса на 5 млрд рублей (как

результат снижения числа проверок). Вторая же стратегия предполагает увеличение числа проверок, дополнительную отчетность от бизнеса и необходимость установки средств дистанционного контроля, что в результате приведет к увеличению бюджетных расходов на 10 млрд рублей, а также увеличит издержки бизнеса на 40 млрд рублей. В результате чистый эффект для общества от первой стратегии составит плюс 16 млрд рублей, а второй стратегии минус 10 млрд рублей. Таким образом, несмотря на меньшую результативность, первая стратегия является более эффективной и должна быть принята именно она.

Данный показатель хорошо подходит для мониторинга динамики эффективности. Рассмотрим на примере использование показателя Б.1 Базовой модели (Таблица 1):

**Таблица 1. Пример использования показателя Б.1 Базовой модели**

Компонент	Год		Динамика $\Delta U_T, \Delta B_T, \Delta P_T$
	2017 Период (Т-1)	2018 Период (Т)	
Ущерб (млрд руб.)	100	94	+6
Издержки бизнеса (млрд руб.)	40	38	+2
Расходы государства (млрд руб.)	10	14	-4
<b>Итого</b>	<b>150</b>	<b>146</b>	<b>+4</b>
Эффективность к 2017 году (%)			$(4/150) * 100\% = 2,66\%$

В данном примере причиненный ущерб в 2018 году снизился на 6 млрд рублей, в то время как издержки бизнеса снизились на 2 млрд рублей, а расходы государства увеличились на 4 млрд рублей. Таким образом, чистый эффект в 2018 году составил плюс 4 млрд рублей, что равняется 2,66% от суммарного ущерба, издержек бизнеса и расходов государства в предыдущем 2017 году. То есть, в 2018 году эффективность контрольно-надзорной деятельности увеличилась на 2,66 %.

Однако у данного подхода существуют свои ограничения.

Во-первых, нельзя использовать разные методики для расчета ущерба, издержек бизнеса и расходов государства, если они разработаны для разных целей и в разные годы. Для использования данного показателя все компоненты должны рассчитываться по единой методике.

Во-вторых, если погрешность одного из компонентов больше размерности других компонентов вместе взятых, то динамика данного показателя будет полностью определяться динамикой данного компонента. Так

если ущерб будет 1 трлн рублей, издержки бизнеса – 10 млрд рублей, а расходы бюджета – 2 млрд рублей. В таком случае динамика издержек бизнеса и расходов бюджета не окажет никакого влияния на общее значение. Таким образом, показатели эффективности будут полностью повторять динамику показателей результативности и будут малоприспособны для принятия решений на их основе. В таком случае для оценки эффективности будут больше пригодны показатели производительности и экономичности.

В-третьих, в отдельных случаях расчет данного показателя может быть затруднен, когда для одного из элементов еще не утверждена методика корректной монетизации. В таком случае помимо метода анализа выгод и затрат (cost benefits analysis), лежащего в основе показателя Б.1 Базовой модели, используется метод анализа чувствительности общественно значимого результата к изменению расходов (cost effectiveness analysis). Данный метод является частным случаем первого метода, только используется для тех случаев, когда один из элементов не имеет корректной монетизации (например, может использоваться для оценки нравственности или культурных ценностей, чтобы не вводить дифференциацию тяжести последствий случаев причинения вреда) или размерность одного из компонентов настолько выше, что использование основного метода является нецелесообразным. Суть данного метода достаточно проста, и рассчитывается он как частное от деления бюджетных расходов (и, возможно, издержек бизнеса) на потенциальное число инцидентов. Иными словами, в самом простом случае можно разделить суммарные расходы на пожарную безопасность на число жителей под воздействием, расходов на авиационную безопасность на число вылетов, затрат на промышленную безопасность на одну тонну выработки и т.п. При этом использовать такие оценки нужно с осторожностью, степень их полезности для различных сфер будет сильно различаться.

## **2.11. Сложности, которые могут возникнуть при проведении оценки**

---

Оценка улучшения состояния ущерба охраняемым законом ценностям является сложной задачей ввиду следующих причин:

1. Какие ценности призван охранять данный вид контроля и как их можно измерить.

Зачастую цель того или иного вида контроля (надзора) интерпретируется как проверка соблюдения обязательных требований, без понимания зачем и почему необходимо заниматься подобной проверкой. Практика показывает, что многие контрольно-надзорные органы могут только интуитивно или качественно описать ценности, которые они защищают, однако с трудом формулируют их в количественных значениях. Качественно определенные цели невозможно измерить, а значит нельзя понять, насколько хорошо они достигаются. В этой связи первоочередной задачей является формулирование конкретных охраняемых законом ценностей в данном виде контроля (надзора), а также определение количественных метрик, их измеряющих (число пострадавших, объем материального ущерба и т.д.).

2. На уровень безопасности охраняемых законом ценностей влияет множество разнообразных факторов.

Контрольно-надзорная деятельность является лишь одним из многих факторов, которые могут повлиять на безопасность охраняемых законом ценностей. Прежде всего уровень безопасности охраняемых законом ценностей зависит от того, какие обязательные требования установлены, каким образом они связаны с безопасностью охраняемых законом ценностей и как подконтрольными субъектами соблюдаются обязательные требования, от жесткости самих обязательных требований, уровня санкций за их несоблюдение и т.д. Также уровень безопасности связан с характеристиками самой поднадзорной сферы. Например, если оценивать риски гибели на опасных производствах, то риски соблюдения обязательных требований могут отличаться в зависимости от уровня развития производства. Если производство модернизируется, внедряется новое оборудование и новые методы контроля производства, то уровень промышленной безопасности растет вне зависимости от усилий соответствующего надзора.

Выбор показателей и мероприятий, а также сбор правильных данных необходимы, чтобы оценить влияние контрольно-надзорной деятельности на уровень безопасности охраняемых законом ценностей. Необходимо понять, на что влияет контрольно-надзорная деятельность, как влияет и если влияет, то в какой степени?

3. Сложность доступа к необходимым данным.

При разработке подхода к измерению показателей результативности и эффективности зачастую бывает трудно определить, какие данные необходимы для расчета соответствующих показателей. Большая часть контрольно-надзорных органов имеет базы данных (в бумажном или цифровом виде), которые включают информацию о проводимых мероприятиях и правоприменительной деятельности (например, количество проверок, число

выявленных нарушений, объем штрафов, число случаев судебного преследования и т.д.). Поэтому акцент часто смещается в сторону данных формальных показателей, которые имеются в распоряжении органа власти. Однако когда речь идет об измерении общественно значимого результата, например, уровня смертности, травматизма и т.д., то подобных данных может быть недостаточно. В таких случаях источником данных могут быть различные государственные и негосударственные учреждения, которые в свою очередь имеют свою политику по учету инцидентов, которая может не совпадать с целями контрольно-надзорного органа. Значительная часть данных может содержаться у частных организаций или других органов власти, что потребует легализации ее получения и налаживания соответствующих каналов обмена данными. Зачастую подобную информацию не собирают, и подобный сбор только предстоит организовать.

4. Существует временной разрыв между осуществлением контрольно-надзорной деятельности и ее результатами.

Между осуществлением вмешательства контрольно-надзорного органа в подконтрольную сферу и достигнутыми результатами в виде повышения уровня безопасности охраняемых законом ценностей зачастую существует временной разрыв. Данный разрыв в зависимости от типа проблем и характера вмешательства контрольно-надзорного органа может серьезно отличаться: если для ряда отраслей подобный разрыв может измеряться несколькими месяцами, то в каких-то случаях подобные временные разрывы могут составлять несколько лет, что объективно осложняет измерение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в рамках одного управленческого цикла. В таких случаях приходится пользоваться прогнозными моделями или использовать для оценки опережающие показатели.

5. Трудность практического использования информации о результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности

После того как собраны и проанализированы данные на их основе нужно принять взвешенные решения, что само по себе является отдельной технологией, которую еще нужно освоить и преодолеть естественную инерционность больших систем, которую представляют из себя все крупные контрольно-надзорные органы.

Для того, чтобы заставить информацию о результативности и эффективности работать, орган контроля (надзора) должен перейти на принципиально иную модель принятия решений, когда любое значимое действие принимается с учетом того, как оно повлияет на общественно значимые результаты ведомства или на эффективность использования имеющихся ресурсов.

6. Модель управления, направленная на достижение общественно значимого результата, несравнимо более сложная и ответственная по сравнению с моделями управления, ориентированными на исполнение формальных правил и предписаний.

На практике проще выполнять процедуры и не задумываться об их реальной общественной полезности и тем более не нести ответственность за риски общественной безопасности. При управлении формальными процессами все относительно более понятно, и большая часть факторов является контролируемой для менеджмента. Если и случаются какие-то сложности, приходит внешнее предписание, и его исполнение является критерием качества работы. В то же время управление общественно значимым результатом куда сложнее, приходится иметь дело с множеством факторов и участников, на которые можно оказать только косвенное влияние, что требует несравнимо большего объема усилий и предъявляет серьезные требования к качеству менеджмента внутри органа власти.



### 3. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ

На основании передового мирового опыта построения систем управления результативностью и эффективностью, а также с учетом необходимости формирования эффективной системы оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора), сформулированной в разделе 2 настоящего Стандарта, на рисунке 16 изображены элементы управления результативностью и эффективностью, находящиеся во взаимосвязи друг с другом и образующие единую систему управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности.

Можно выделить следующие группы в управлении результативностью и эффективностью:

✓ **Управленческие решения**, которые включают в себя определение целей и приоритетов; внедрение системы мотивации на основе показателей результативности и эффективности; оптимизацию организационной структуры и ведомственных процессов; распределение финансовых, материальных и кадровых ресурсов на основе необходимости достижения целевых значений показателей; изменение государственного регулирования; улучшение взаимодействия внутри ведомства, межведомственного взаимодействия и обратной связи с поднадзорной средой, экспертным сообществом и общественностью;

✓ **Оценка**, в которую входит формирование системы показателей; их анализ; проведение на его основе внутриведомственной и межведомственной оценки; а также проведение международных сопоставлений и предоставление информации для внешней подотчетности (вышестоящим органам и общественности);

✓ **Данные**, которые состоят из структурирования баз данных; определения источников данных; сбора и хранения данных; обработки данных; представления и межведомственного обмена данными;

✓ **Инфраструктура**, которая состоит из регламентации процесса; учета; моделирования процессов; научной базы; методического сопровождения; наличия навыков и компетенций;

✓ **Смежные процессы**, которые состоят из стратегического планирования; бюджетирования; кадрового менеджмента; информатизации; внутренних коммуникаций; межведомственного взаимодействия; внешних коммуникаций; корпоративной культуры; вспомогательной деятельности.

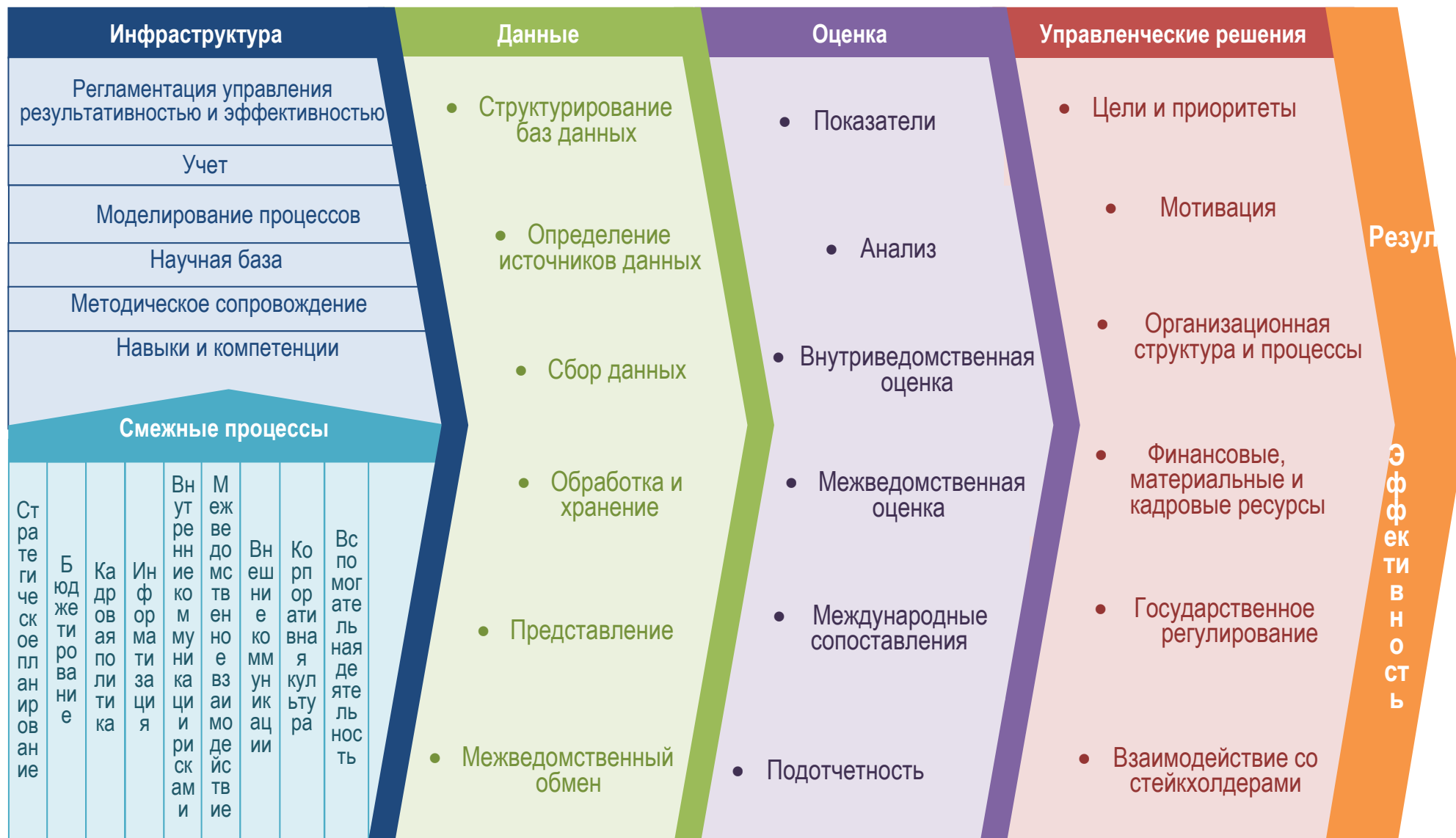


Рисунок 16. Система управления результативностью и эффективностью государственного контроля (надзора)

### 3.1. Управленческие решения

---

Управленческие решения принимаются в следующих ключевых сферах:

✓ **Цели и приоритеты** – одним из ключевых управленческих решений является выбор целей и приоритетов и концентрация на них ресурсов и усилий органа;

✓ **Мотивация** – после определения целей и приоритетов необходимо транслировать их на уровень подразделений и каждого сотрудника, поставив вопросы кадрового продвижения, материального и нематериального стимулирования в зависимости от достигнутых результатов;

✓ **Организационная структура и процессы** – должны соответствовать принятым целям и приоритетам, а также быть в целом оптимизированными с точки зрения эффективности их устройства;

✓ **Финансовые, материальные и кадровые ресурсы** – должны быть сконцентрированы на достижении целей и приоритетов, а также выделяться в зависимости от их вклада в достижение целевых значений показателей;

✓ **Государственное регулирование** – является важным компонентом, от которого также зависит достижение показателей общественно значимого результата, особенно в тех случаях, когда потенциал контрольно-надзорной деятельности по обеспечению защиты охраняемых законом ценностей не может быть реализован без изменения обязательных требований;

✓ **Взаимодействие со стейкхолдерами** – обратная связь с поднадзорными субъектами, межведомственное взаимодействие с другими органами власти, а также эффективная внутренняя коммуникация в рамках самого органа влияют на результативность и эффективность контроля.

### 3.2. Оценка

---

Оценка результативности и эффективности состоит из следующих элементов:

✓ **Показатели** – для того чтобы принимать обоснованные и взвешенные управленческие решения, необходимо чтобы показатели, на основании которых данные решения принимаются, отвечали соответствующим требованиям к ним;

✓ **Анализ** – количественный анализ показателей и качественный анализ контекста, в рамках которого осуществляется контрольно-надзорная деятельность, должны давать возможность проводить государственную политику, основанную на объективных выводах;

✓ **Внутриведомственная оценка** – для принятия решений по целям и приоритетам, мотивации кадров, распределению ресурсов, внесению изменений в государственное регулирование и по налаживанию эффективного взаимодействия с внутренними и внешними стейкхолдерами необходимо создать в ведомстве соответствующую процедуру оценки, подкрепленную необходимыми регламентами, процедурами, методиками и прочими элементами, которые способны обеспечить принятие взвешенных управленческих решений;

✓ **Межведомственная оценка** – контрольно-надзорным органам, на результаты которых влияет деятельность других органов, необходимо совместно с ними управлять результативностью и эффективностью, согласовывать цели, приоритеты, целевые значения показателей, а также стремиться к достижению совместных межведомственных показателей результативности;

✓ **Международные сопоставления** – бенчмаркинг уровня безопасности охраняемых законом ценностей по сравнению с мировыми лидерами в данных сферах является мощным инструментом как для осознания удовлетворенности достигнутым на данный момент уровнем безопасности, так и для установления хорошо измеримых, понятных и определенных во времени целевых ориентиров по уровню безопасности;

✓ **Подотчетность** – является одним из ключевых элементов отчета перед обществом и внешними заинтересованными сторонами о достигнутых результатах, целях и приоритетах, и планах на будущее.

### 3.3. Данные

---

Группа процессов «Данные» включает следующие основные процессы:

✓ **Структурирование баз данных** – для того чтобы можно было использовать данные для расчета показателей, необходимо провести инвентаризацию имеющихся баз данных, понять каких данных не хватает и каким требованиям они должны соответствовать, чтобы быть полезными для принятия обоснованных управленческих решений, выявить и устранить дублирование данных в разных формах статистической и иной отчетности;

✓ **Определение источников данных** – после того как становится понятно, какие данные нужны для расчета показателей, необходимо определить источники данных и проверить их достоверность;

✓ **Сбор и хранение** – затем нужно обеспечить сбор и хранение данных, с пониманием того, что эти данные собраны корректно, имеют допустимую погрешность измерения и не могут быть манипулируемыми;

✓ **Обработка данных** – алгоритмы обработки данных должны позволять осуществлять соответствующий анализ, основанную на нем оценку и последующее принятие управленческих решений;

✓ **Представление** – все необходимые данные должны быть своевременно и в подходящей форме (в т.ч. в формате открытых данных) представлены их потребителям;

✓ **Межведомственный обмен** – данные, имеющие межведомственную ценность должны быть доступны, актуальны, применимы и точны.

### 3.4. Инфраструктура

---

Группа процессов «Инфраструктура» включает следующие основные процессы:

✓ **Регламентация** – все процедуры, начиная от сбора данных и заканчивая принятием ключевых управленческих решений, должны быть закреплены в соответствующих регламентах, иметь четкое распределение прав и обязанностей и быть обязательными для применения;

✓ **Учет** – все юридически или аналитически значимые действия в рамках контрольно-надзорной деятельности должны быть учтены и документированы, в том числе и те случаи и действия, которые происходят вне органа контроля (например, первичная регистрация случаев причинения вреда);

✓ **Моделирование процессов** – для того чтобы корректно составить карту показателей, а также иметь возможность принимать решения об оптимизации организационной структуры, процессов и распределения ресурсов данные сущности должны быть корректно описаны и представлены в удобной форме для принятия по ним управленческих решений;

✓ **Научная база** – современная оценка результативности и эффективности - это наукоемкая сфера управления, в которой сам факт использования того или иного показателя в качестве обоснования эффективности использования многомиллиардных средств налогоплательщиков нуждается в тщательном обосновании, во многих случаях невозможном без проведения серьезных прикладных исследований;

✓ **Методическое сопровождение** – за редким исключением ряды цифр значений показателей нуждаются в интерпретации, поэтому особое значение получает методическая поддержка в том, какие показатели нужны для оценки, как их рассчитывать и оценивать;

✓ **Навыки и компетенции** – проведение оценки и принятие на ее основе взвешенных управленческих решений требует высокого уровня профессионализма сотрудников, которые в этом участвуют.

### 3.5. Смежные процессы

---

Группа процессов «Смежные процессы» включает следующие основные процессы:

✓ **Стратегическое планирование** – управление результативностью и эффективностью не может происходить в отрыве от документов стратегического планирования или, тем более, им противоречить;

✓ **Бюджетирование** – реальное повышение результативности и эффективности возможно только в том случае, если показатели, их характеризующие, влияют на распределение средств;

✓ **Кадровая политика** – общественно значимых результатов добиваются не абстрактные документы или организации, а конкретные люди, их реализующие и в них работающие. Поэтому система их отбора, найма, продвижения и

стимулирования должна быть ориентирована на достижение соответствующих показателей;

✓ **Информатизация** – оценка результативности и эффективности построена на анализе больших массивов данных, что естественным образом задает высокие требования к информационному обеспечению;

✓ **Корпоративная культура** – корпоративная культура должна быть позитивно ориентирована на достижение максимально возможных общественно значимых результатов с наименьшими затратами бюджетных средств, в противном случае подобные инициативы будут встречать массовое сопротивление и профанацию в инспекторской среде;

✓ **Внутреннее взаимодействие, командная и проектная работа** – ориентация на результат накладывает новые требования к эффективности организации взаимодействия внутри ведомства, если раньше можно было чем-то пожертвовать, встретив сопротивление или непонимание в соседнем подразделении, то необходимость достижения целевых показателей вынуждает договариваться и работать сообща;

✓ **Межведомственное взаимодействие** – за редким исключением на общественно значимые результаты одного ведомства влияет деятельность другого ведомства, что приводит к необходимости согласования целей, приоритетов и показателей, а также скоординированной деятельности исполнителей по их достижению;

✓ **Внешние коммуникации** – обратная связь с поднадзорными субъектами, экспертным сообществом и общественностью является важным инструментом получения информации о реальном положении дел в подконтрольной сфере, а также о недостатках и недоработках, которые есть в работе органа. В случае достижения формальных показателей (выполнение плана проверок), подобная коммуникация не имеет под собой фундаментальной заинтересованности со стороны органа, в лучшем случае воспринимаемая им как PR-активность. В случае же ориентации на реальные и амбициозные общественно значимые цели подобная обратная связь является важным инструментом получения информации о состоянии дел в отрасли и реальной возможностью для органа улучшить добровольное соблюдение обязательных требований.

✓ **Вспомогательная деятельность** – значительная часть финансовых, материальных и трудовых ресурсов занята во вспомогательной деятельности, а сотрудники, ей занимающиеся, не имеют прямого отношения к контрольно-надзорной деятельности.

#### **4. ХАРАКТЕРИСТИКИ УРОВНЕЙ ЗРЕЛОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ**

В данном разделе фиксируется необходимость поступательного развития систем управления результативностью и эффективностью. Так, использование на практике информации о результативности и эффективности может сильно различаться как по глубине, широте охвата и качеству принимаемых на ее основе решений.

Например, в одном случае у руководителя имеются только отдельные ряды значений показателей, собранных в «Excel» от территориальных органов, без достаточного механизма их оценки и интерпретации. Подобная ситуация с высокой долей вероятности будет характеризоваться большим количеством форматно-логических ошибок, частичной потерей данных, их несогласованностью, отсутствием методик интерпретации значений показателей и их взаимосвязей, отсутствием утвержденных целевых значений показателей и т.д. Допустим, на основе этих показателей пытаются установить регионы-лидеры по показателям безопасности граждан по какому-то из видов контролируемых рисков и соответствующим образом поощрить руководителя данного территориального органа. Однако на значения показателей могут влиять различные социально-экономические условия в регионах, статистические выбросы и т.д. В результате, скорее всего, в такой ситуации невозможно будет принять решение даже по каждому из регионов, а возможно выявить только аномальные значения (кратно отличающиеся от регионов со сходными характеристиками) и принимать взвешенные решения только по данным регионам. При принятии подобных решений неизбежно будет высокая доля субъективизма в отношении лица, принимающего решения, к тем или иным обстоятельствам и персоналиям.

Ситуация будет принципиально отличаться, если у руководителя есть информационные системы, которые собирают достоверные данные в автоматизированном режиме. Сама структура данных выстроена таким образом, чтобы был возможен их глубокий анализ, а существующие методики интерпретации значений показателей и их взаимных зависимостей позволяет делать обоснованные выводы относительно причин возникновения тех или иных результатов и степени ответственности каждого сотрудника за достигнутые результаты, что позволяет выстроить адресную систему мотивации. При принятии подобного рода решений у руководителя имеется максимально полный и объективный инструментарий для принятия широкого спектра управленческих решений, а сам процесс хорошо регламентирован и документирован, что позволяет минимизировать вероятность ошибки или субъективной составляющей.

В первом случае ситуацию условно можно отнести к 1 уровню зрелости системы управления результативностью и эффективностью. Во втором же случае налицо уже достаточно развитая система управления результативностью и эффективностью, которую можно условно отнести к 3 или 4 уровню зрелости.

Дифференциация уровней зрелости отражает различия в качестве и достоверности данных, на основании которых происходит оценка результативности и эффективности, качественные отличия в глубине и широте



охвата данной оценки, а также качества, обязательности и практической полезности принимаемых на основе оценки управленческих решений.

#### **4.1. Подход к детализации описания уровней зрелости**

---

Уровни зрелости управления результативностью и эффективностью приводятся в Стандарте в трех различных измерениях, которые отличаются как детализацией, содержанием критериев различия между уровнями, так и целями подобной классификации.

Обобщенное описание уровней зрелости приводится в разделе 4.2 и представляет собой высокоуровневое представление различий между уровнями зрелости, которое удобно для первичного ознакомления и разъяснения самых общих отличий между уровнями и приводится в схематичном виде на рисунке 17.

Описание ключевых характеристик системы управления результативностью и эффективностью по уровням зрелости приводится в разделе 4.3 и представляет собой среднеуровневое представление различий между уровнями зрелости, которое удобно для более детального ознакомления с различиями между уровнями и разъяснения перекрестных связей между элементами системы управления результативностью и эффективностью, приведенных в разделах 3.3-3.7. В данной форме представления различий между уровнями могут содержаться как характеристики отдельных элементов системы управления результативности (например, характеристики анализа показателей), так и синтетические связи между данными элементами (например, уровень внимания высшего руководства). Приведенные в данном разделе характеристики не являются сами по себе целевыми с точки зрения необходимости их достижения, а скорее являются позитивным следствием достижений в развитии отдельных элементов системы. Иными словами, уровень внимания высшего руководства к вопросам управления результативностью и эффективностью не является самоцелью и не должен искусственно стимулироваться, а является скорее следствием формирования достоверных баз данных и углубления использования показателей результативности и эффективности в принятии реальных решений.

#### **4.2. Обобщенное описание уровней зрелости**

---

Для обобщенной дифференциации по уровням зрелости необходимо использовать ряд критериев:

✓ **Уровень регламентации и документирования процесса** – отражает насколько четко и детально прописаны роли и обязанности сотрудников при формировании инфраструктуры управления результативностью и эффективностью, сборе данных, проведении анализа и оценки этих данных, а также последующего принятия управленческих решений на основе данной оценки.

✓ **Качество используемых данных** – отражает достоверность, точность и полезность используемых данных для расчета показателей.

✓ **Развитость системы показателей** – отражает то, насколько система показателей позволяет проводить качественный и количественный анализ различных предметных сфер.

✓ **Характер проводимого анализа** – описывает практическую полезность анализа при проведении оценки различных предметных областей.

✓ **Широта охвата и глубина предметной области оценки** – описывает то, насколько широко сфера деятельности органа контроля охвачена оценкой, а также насколько глубокие выводы можно сделать на ее основе.

✓ **Обязательность использования и интегрированность результатов оценки в процесс принятия реальных управленческих решений** – указывает, насколько обязательным является использование информации о результативности и эффективности в процедурах принятия решения, а также насколько широкий круг принимаемых решений зависит от информации о результативности и эффективности.

### 4.3. Нулевой уровень (стартовый)

---

В названии данного уровня зрелости присутствует термин «стартовый», что обозначает соответствие подобному уровню зрелости любого текущего состояния того или иного вида надзора до участия в реализации пилотного проекта или внедрении данного Стандарта. При этом нужно учитывать, что стартовый уровень конкретных органов контроля (надзора) может варьироваться в интервале от 0 до 1, в зависимости от степени соответствия данному уровню различных компонентов системы управления результативностью и эффективностью.

Далее отдельно представлено описание соответствия каждому из критериев для нулевого уровня зрелости:

✓ **Уровень регламентации и документирования процесса.** Отсутствуют регламентированные процедуры управления результативностью и эффективностью, что не позволяет достичь высокого качества исполнения процедур сбора данных, проведения анализа и оценки, а также принятия по их итогам управленческих решений, отвечающих критериям обоснованности и высокого качества подготовки.

✓ **Качество используемых данных.** Данные для расчета показателей если и собираются, то для ведения статистики и формальной отчетности, что делает затруднительным (хотя и возможным в отдельных случаях) их использование для реального принятия решений.

✓ **Развитость системы показателей.** Цели и показатели зафиксированы в различных документах и не увязаны в единой логике. В органе могут существовать различные плановые документы или системы показателей, но обычно они возникают как ответ на различные частные инициативы, документы же, которые содержат упорядоченные и взаимоувязанные цели и показатели, отражающие степень достижения общественно значимого результата и эффективности использования финансовых, материальных и кадровых ресурсов, зачастую отсутствуют.

✓ **Характер проводимого анализа.** Имеющиеся показатели могут являться предметом первичного анализа и могут быть использованы в дальнейшем для построения сбалансированной системы показателей на основе Базовой модели.

✓ **Широта охвата и глубина предметной области оценки.** Показатели либо невозможно, либо затруднительно использовать для оценки.

✓ **Обязательность использования и интегрированность результатов оценки в процесс принятия реальных управленческих решений.** Показатели либо невозможно, либо затруднительно использовать для принятия решений.

#### **Недостатки нулевого уровня зрелости:**

Отсутствие регламентации процесса, сбора необходимых данных, методик анализа и оценки делает в подавляющем большинстве случаев невозможным принятие основанных на объективных данных управленческих решений, которые в таком случае будут характеризоваться высокой степенью субъективизма.

Отдельные органы контроля могут иметь какие-то элементы, которые соответствуют 1, 2 или даже 3 уровню зрелости. Однако зачастую подобная инфраструктура создается органами для других целей и не всегда используемые ими показатели соответствуют Базовой модели в части их ориентированности на общественно значимый результат или детализации описания используемых ресурсов для его достижения. Во многих случаях такие системы исторически сложились в силу каких-то обстоятельств и теперь сильно зависят от предшествующего развития, а также от персоналий, их формировавших. Подобные системы оценки вырабатывались частным образом, а не на основе широкого обсуждения и общенациональной модели результативности и эффективности, и даже в тех случаях, когда они могут быть практичны и полезны в рамках своих ведомств, они все равно плохо подходят для целей подотчетности как перед вышестоящими органами управления, так и перед представителями бизнеса, гражданами, экспертным сообществом и общественными объединениями.

#### **4.4. Первый уровень (подготовительный)**

В названии данного уровня зрелости присутствует термин «подготовительный», что обозначает его подготовительную роль во внедрении данного Стандарта, а также указывает на самую начальную стадию на пути его достижения. При этом нужно учитывать, что подготовительный уровень конкретных органов контроля (надзора) может варьироваться в интервале от 1 до 2, в зависимости от степени соответствия данному уровню различных компонентов системы управления результативностью и эффективностью.

Далее отдельно представлено описание соответствия каждому из критериев для первого уровня зрелости.

✓ **Уровень регламентации и документирования процесса.** Внедрены первоначальные процедуры управления результативностью и эффективностью (утверждены сотрудники, ответственные за сбор данных и т.д.) и реализуется план поэтапного внедрения Стандарта.

✓ **Качество используемых данных.** Организован сбор данных, необходимых для расчета показателей.

✓ **Развитость системы показателей.** Утверждены перечни показателей, соответствующие Базовой модели.

✓ **Характер проводимого анализа.** Осуществляется план-факт анализ показателей.

✓ **Широта охвата и глубина предметной области оценки.** Оценка охватывает узкий круг сфер деятельности органа контроля, а выводы на ее основе носят общий характер (территориальный орган в целом работает хорошо/плохо), без идентификации причин данного положения дел и способов решения проблем.

✓ **Обязательность использования и интегрированность результатов оценки в процесс принятия реальных управленческих решений.** Использование показателей в процессе принятия решений не является обязательным, и только ряд решений изредка принимается на основе показателей.

#### **Недостатки первого уровня зрелости:**

Регламентация процесса носит ситуативный характер, организован сбор первичных данных, однако их точность и достоверность недостаточны для углубленного анализа и оценки показателей, а сам анализ и оценка показателей еще не обладает необходимым методическим инструментарием, в результате на данном уровне невозможно обеспечить высокое качество принятия решений.

### **4.5. Второй уровень (упорядоченный)**

---

В названии данного уровня зрелости присутствует термин «упорядоченный», что обозначает основную направленность данного уровня на формирование регламентированной и документированной системы управления, основанной на достоверных данных и утвержденных методиках достаточно высокого качества для проведения оценки и принятия на ее основе управленческих решений. При этом нужно учитывать, что второй уровень конкретных органов контроля (надзора) может варьироваться в интервале от 2 до 3, в зависимости от степени соответствия данному уровню различных компонентов системы управления результативностью и эффективностью.

Далее отдельно представлено описание соответствия каждому из критериев для второго уровня зрелости:

✓ **Уровень регламентации и документирования процесса.** Процедуры, роли и обязанности по управлению результативностью и эффективностью четко определены и задокументированы.

✓ **Качество используемых данных.** Обеспечена актуальность, применимость, достоверность и точность собираемых данных.

✓ **Развитость системы показателей.** Показатели декомпозированы до уровня крупных направлений работы, утверждены паспорта показателей.

✓ **Характер проводимого анализа.** Проводится анализ причинно-следственных связей между показателями, который в основном носит реактивный характер с учетом значений предшествующих периодов. Появляется возможность определения причин имеющихся проблем и способов их решения.

✓ **Широта охвата и глубина предметной области оценки.** Утверждены методики оценки, позволяющие проводить обоснованную оценку работы руководителей территориальных органов.

✓ **Обязательность использования и интегрированность результатов оценки в процесс принятия реальных управленческих решений.** Ряд решений регулярно принимается на основе показателей (в основном для ротации руководителей), но их использование все еще фрагментарно и не является обязательным.

### **Недостатки второго уровня зрелости:**

Процесс хорошо регламентирован, однако в нем еще отсутствует регулярный процесс его реорганизации на основе опыта использования. Обеспечена достоверность данных, но структура данных еще не оптимизирована и существуют серьезные пробелы, как в части недостающих сведений, так и в наличии излишних (неиспользуемых) данных. Данные от различных органов слабо связаны между собой. Приняты основные методики, однако целостная модель управления, которая бы учитывала отраслевые особенности, еще находится на стадии формирования. Достигнутый уровень качества данных, детализации показателей и развития методической базы анализа и оценки позволяет принимать только ограниченный круг управленческих решений.

#### 4.6. Третий уровень (интегрированный)

В названии данного уровня зрелости присутствует термин «интегрированный», что обозначает направленность данного уровня на интеграцию информации о результативности и эффективности во все основные области принятия решений и основные направления деятельности органа контроля (надзора). При этом нужно учитывать, что третий уровень конкретных органов контроля (надзора) может варьироваться в интервале от 3 до 4, в зависимости от степени соответствия данному уровню различных компонентов системы управления результативностью и эффективностью.

Далее отдельно представлено описание соответствия каждому из критериев для третьего уровня зрелости:

✓ **Уровень регламентации и документирования процесса.** Качество практического использования показателей регулярно оценивается и совершенствуется на основе учета опыта их использования.

✓ **Качество используемых данных.** Проведен аудит данных с точки зрения необходимости и достаточности собираемых данных, произведена интеграция баз данных смежных органов.

✓ **Развитость системы показателей.** Показатели декомпозированы до уровня всех подразделений, которые в свою очередь взаимно увязаны с показателями других подразделений.

✓ **Характер проводимого анализа.** Осуществляется активное, предиктивное использование показателей для прогнозирования результативности и эффективности на предстоящие периоды.

✓ **Широта охвата и глубина предметной области оценки.** Сформирована ведомственная модель управления результативностью и эффективностью, которая комплексно учитывает отраслевые и ведомственные особенности в данной сфере, что позволяет комплексно оценивать деятельность органа контроля (надзора).

✓ **Обязательность использования и интегрированность результатов оценки в процесс принятия реальных управленческих решений.** Показатели интегрированы в регулярное принятие всех ключевых решений по целям и приоритетам, государственному регулированию, кадровой политике, распределению финансовых и материальных ресурсов, оптимизации организационной структуры и процессов, взаимодействию со стейкхолдерами, а их использование в процессе принятия ключевых решений является обязательным.

#### Недостатки третьего уровня зрелости:

Ключевые управленческие решения принимаются с учетом показателей, однако они еще недостаточно глубоко внедрены в данные процессы, так как не накоплен достаточный опыт их использования (хотя бы потому, что качество первых принятых на основе показателей стратегических решений можно будет оценить не ранее чем через 1-2 года после их принятия). На третьем уровне показатели в основном используются для принятия только ключевых решений, однако в каждодневной деятельности принимается множество микро-решений,

которые по отдельности не являются значимыми, но в сумме образуют значительный потенциал для повышения результативности и эффективности. Для того чтобы использовать данный потенциал необходимо утвердить показатели не только отдельных направлений деятельности, но и отдельных процессов и процедур. На третьем уровне утверждаются показатели только до уровня подразделений, а значит не задействован весь потенциал каждого сотрудника данного подразделения. Во главу угла на третьем уровне ставится результативность и эффективность надзорной деятельности, однако потенциал управления результативностью и эффективностью всего регуляторного цикла еще не используется. На методико-регламентном уровне уже существует ведомственная модель управления, но она еще недостаточно встроена в регламенты смежных процессов (стратегического планирования, бюджетирования, кадрового менеджмента, информатизации и т.д.). Анализ позволяет прогнозировать значения показателей и даже выбрать наиболее продуктивную стратегию их достижения, однако не позволяет иметь проактивную систему анализа, способную, в том числе с помощью продвинутых информационно-аналитических систем (продвинутой статистики, машинного обучения и т.п.), проектировать наиболее адаптивную и быстро доносящую информацию систему опережающих показателей. Качество и скорость взаимной адаптации моделей данных различных ведомств все еще далеки от идеальных. Регулярность оценки практического использования показателей подразумевает, что она несколько раз в год или, что более вероятно, не чаще раза в год проходит плановую ревизию, чего вполне достаточно для периодического (по расписанию) принятия решений на третьем уровне, однако уже недостаточно для использования показателей для проактивного анализа опережающих показателей и глубокой интеграции показателей в принятие каждодневных решений.

#### 4.7. Четвертый уровень (оптимизированный)

---

В названии данного уровня зрелости присутствует термин «оптимизированный», что обозначает направленность данного уровня на построение такой системы управления результативностью и эффективностью, которая бы находилась в состоянии непрерывного и устойчивого совершенствования. При этом нужно учитывать, что четвертый уровень конкретных органов контроля (надзора) может варьироваться в интервале от 4 до 5, в зависимости от степени соответствия данному уровню различных компонентов системы управления результативностью и эффективностью.

Далее отдельно представлено описание соответствия каждому из критериев для четвертого уровня зрелости:

✓ **Уровень регламентации и документирования процесса.** Качество практического использования показателей непрерывно оценивается и совершенствуется.

✓ **Качество используемых данных.** Внедрена модель непрерывной оптимизации баз данных, а базы данных смежных органов развиваются в рамках единой модели данных.

✓ **Развитость системы показателей.** Показатели декомпозированы до уровня каждого сотрудника, которые в свою очередь взаимно увязаны с показателями своего и других подразделений.

✓ **Характер проводимого анализа.** Внедрена проактивная система опережающих показателей, которая позволяет заранее уведомлять о потенциальном превышении установленных пороговых значений, что позволяет предотвращать ущерб.

✓ **Широта охвата и глубина предметной области оценки.** Сфера принятия решений на основе показателей охватывает весь регуляторный цикл, в том числе установление и пересмотр обязательных требований по принципам «умного регулирования».

✓ **Обязательность использования и интегрированность результатов оценки в процесс принятия реальных управленческих решений.** Показатели глубоко встроены в принятие как ключевых решений (стратегическое планирование, распределение ресурсов и т.д.), так и в решение рутинных ежедневных вопросов.



### **Возможные недостатки на четвертом уровне зрелости:**

Достижение даже начального соответствия четвертому уровню зрелости является сложной организационно-управленческой и технологической задачей. Однако и на этом уровне качество интеграции показателей в процесс принятия решений, достоверность данных, на основании которых эти решения принимаются, и качественные характеристики остальных элементов управления результативностью и эффективностью может сильно варьироваться.

Помимо этого, четвертый уровень предполагает становление в органе контроля непрерывной, саморазвивающейся системы повышения качества управления результативностью и эффективностью. В этом смысле предел отдачи от работы каждого сотрудника или отдачи от любого другого элемента системы управления результативностью и эффективностью практически отсутствует, скорее со временем изменяются источники подобного повышения результатов, так как с каждым новым уровнем следующий шаг дается все сложнее, и старые методы уже перестают давать такую же отдачу. С одной стороны, на этом уровне инструменты повышения результативности и эффективности становятся все более технологичными, а с другой стороны, они все больше основываются на неформальных факторах, преимущественно на человеческом капитале. Стоит заметить, что все развитие современных информационно-управленческих технологий можно в целом охарактеризовать как постепенный отказ от рутинных процедур в пользу создания технологических возможностей для более полного использования человеческого потенциала.

Отдельным вызовом на четвертом уровне является формирование системы управления результативностью и эффективностью устойчивой как к изменениям внешней среды, так и к крупным потенциальным внутренним потрясениям. Устойчивая система должна обладать высокой внутренней позитивной инерцией, чтобы быть способной отвечать на внешние вызовы и возможные внутренние кадровые, финансовые и прочие трудности.



Рисунок 17. Графическая интерпретация уровней зрелости

## 5. ОПИСАНИЕ КЛЮЧЕВЫХ ХАРАКТЕРИСТИК СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ПО УРОВНЯМ ЗРЕЛОСТИ

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
<p style="text-align: center;"><b>Ключевой источник повышения результативности и эффективности</b></p>	<p>Аномальные отклонения показателей территориальных органов.</p>	<p>Переориентация мероприятий на направления, которые вносят наибольший вклад в статистику ущерба. Нормирование и выравнивание показателей территориальных органов. Ликвидация явных (относительно легко идентифицируемых) зон неэффективности. Использование эффекта «низкой базы», при котором возможен быстрый и значительный результат.</p>	<p>Выбор целей и приоритетов надзора на основе объективных данных. Точечные изменения государственного регулирования на основе оценки эффективности соблюдения отдельных обязательных требований. Оптимизация организационной структуры и процессов на основе оценки метрик процессов и процедур. Трансформация системы мотивации кадров на основе достижения показателей подразделений. Перераспределение финансовых и материальных ресурсов на приоритетные направления. Повышение эффективности внутриведомственного и</p>	<p>Углубленный анализ показателей, когда оценка внешней и внутренней среды проводится, в том числе с использованием «больших данных» и машинного обучения, позволяет выстроить проактивную систему опережающих показателей. Эффективная командная работа со смежными органами исполнительной власти. Выстраивание партнерской модели взаимодействия с поднадзорной средой. Нахождение новых «точек роста» результативности и эффективности (построение позитивной корпоративной культуры, лидерство и укрепление человеческого капитала).</p>

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
			межведомственного взаимодействия, обратной связи с поднадзорными субъектами, общественностью и экспертной средой на основе оценки показателей эффективности взаимодействиями с ними.	
<b>Глубина охвата принимаемых управленческих решений</b>	Эпизодические решения по показателям верхнего уровня в формате «плохо»/«хорошо» о деятельности в целом.	Локальные решения, принимаемые преимущественно на базе отдельных показателей верхнего уровня (при наличии соответствующих методик могут также использоваться соотношения индикативных показателей более низкого уровня), использующихся для оценки деятельности в целом и повышения общего качества организации работы в центральном аппарате и территориальных	Комплексные решения по всем ключевым аспектам управления ведомством: -цели и приоритеты; -государственное регулирование; -кадровые решения; -распределение финансовых и материальных ресурсов; -оптимизация оргструктуры и ведомственных процессов; -взаимодействие с внешними и внутренними заинтересованными сторонами.	Происходит углубление использования показателей для принятия сбалансированных решений одновременно за счет углубления учета внешней и внутренней среды контрольно-надзорного органа. Внешнее углубление использования показателей для принятия решений достигается за счет распространения сферы принятия решений на основе показателей на весь регуляторный цикл, в том числе установление и пересмотр обязательных требований по принципам

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
		органах, а также для принятия кадровых решений в отношении их руководителей.		"умного регулирования". Внутреннее углубление использования показателей для принятия решений достигается за счет декомпозиции показателей и оценки до уровня отдельных процедур и должностных лиц.
<b>Широта охвата принимаемых решений</b>	Решения принимаются относительно деятельности органа контроля в целом.	Решения принимаются относительно деятельности как в целом, так и отдельных направлений деятельности (направления работы, приоритетные группы подконтрольных субъектов).	Решения принимаются по всем направлениям основной деятельности, связанной непосредственно с осуществлением контрольно-надзорных полномочий (выбор форм и мероприятий контроля, приоритеты мероприятий, процедуры проведения, технологии).	Принимаемые решения распространяются не только на основную деятельность, непосредственно связанную с контрольно-надзорными полномочиями, но и на вспомогательную деятельность (информатизация, кадровый менеджмент, закупки, нормотворчество, АХО и т.д.)
<b>Регулярность и периодичность принятия решений</b>	Решения на основе показателей принимаются эпизодически, от случая к случаю. Преимущественно	Решения на основе показателей принимаются нерегулярно, но стабильно, при наличии соответствующих	Решения принимаются регулярно, на основе графика принятия соответствующих решений (бюджетный процесс, внешняя	Решения на основе показателей принимаются в практически ежедневном режиме (по отдельным вопросам в режиме «онлайн»).

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
	информация собирается и анализируется раз в год.	отклонений от целевых значений показателей. Информация используется преимущественно раз в год или, в отдельных случаях, раз в квартал.	отчетность, выделение премиального фонда и т.д.).	
<b>Уровень внимания высшего руководства</b>	Информация используется раз в год, после чего внимание к ней быстро утихает.	Информация используется руководством преимущественно раз в год или, в отдельных случаях, раз в квартал, или по выбросам аномальных значений показателей. Внимание к полученной информации может быть более пристальным в свете ее большей информативности и регламентированной необходимости реакции на нее, но в целом также длится недолго.	Высшее руководство регулярно использует информацию о результативности и эффективности при принятии решений по утвержденному сетевому графику контрольных точек (бюджетный процесс, внешняя отчетность, выделение премиального фонда и т.д.), а также в случае выявления значительных отклонений в рамках текущего мониторинга. Информация находится регулярно в фокусе внимания руководства, что приводит к достаточно высокому уровню вовлеченности и погруженности руководства в вопросы	Информация о результативности и эффективности является базой для каждодневной работы высшего и среднего руководства. Информация постоянно находится в фокусе внимания руководства, что приводит к глубокой вовлеченности и погруженности руководства в вопросы управления результативностью и эффективностью.

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
			управления результативностью и эффективностью.	
<b>Степень использования различных групп показателей при принятии решений</b>	Используются исключительно показатели верхнего уровня (группа А).	Используются преимущественно показатели верхнего уровня (группа А и Б) и в отдельных случаях соотношения индикативных показателей нижнего уровня (группа В и существует самая общая методика оценки).	Используется вся совокупность показателей ведомства (Группы А, Б, В и методики оценки по отдельным направлениям).	Используется вся совокупность показателей ведомства (группы А, Б, В), а также внутренние, рабочие показатели и индивидуальные показатели, декомпозированные до уровня организационных единиц, процедур и должностных лиц и являющиеся внутренней рабочей средой для ежедневной работы.
<b>Системность, унифицированность и согласованность принимаемых решений</b>	Решения зависят от отдельных персоналий и их видения, а не от четко определенных процессов принятия решений.	Механизмы принятия решений и использования показателей преимущественно определяется самостоятельно в самих структурных подразделениях центрального аппарата и территориальных органах, когда новая система оценки и показатели	Механизмы принятия решений стандартизированы по всему ведомству, в котором используются общие инструменты и процедуры поддержки принятия решений. Деятельность руководителей территориальных подразделений по принятию решений координируется	Унифицированные процедуры принятия решений встроены в процессы стратегического планирования, распределения финансовых и материальных ресурсов, мотивации кадров и в процесс принятия решений в повседневной жизни по всей территориальной структуре ведомства.

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
		«подгоняются» под сложившуюся практику. Внедряются отдельные общие процедуры для принимаемых решений, однако в целом они носят рамочный характер.	центральным аппаратом. Функционирует база знаний по принятию решений в различных ситуациях.	Внедрена система поддержки принятия решений, которая содержит максимально полную базу знаний по потенциальным решениям.
<b>Соотношение целей подразделений и персонала с общими целями ведомства</b>	Несогласованность декларируемых общих целей и показателей ведомства с реальными целями и показателями отдельных подразделений и их сотрудников (за что с них реально спрашивают).	Соотношение между декларируемыми целями и показателями ведомства, и целями и показателями подразделений и их сотрудников постоянно транслируется руководством, в целом совпадает с реальностью, понимается и разделяется персоналом.	Цели и показатели согласованы сверху-вниз и синхронизированы на уровне подразделений для поддержки достижения общих целей и показателей.	Цели и показатели согласованы сверху-вниз и синхронизированы снизу-вверх между подразделениями для поддержки достижения общих целей и показателей.
<b>Отношение к оценке влияния внешней среды и ее неопределенности</b>	Влияние внешней среды не учитывается и никак не оценивается.	Влияние внешней среды систематически учитывается и качественно оценивается ее влияние на динамику показателей.	Влияние внешней среды эффективно идентифицируется и количественно оценивается ее влияние на динамику показателей.	Влияние внешней среды и ее неопределенность эффективно оценивается и учитывается при прогнозировании динамики показателей. Приняты сценарии реагирования в зависимости от изменения динамики внешней среды



Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
				Существует процедуры актуализации значений показателей, в случае изменения условий внешней среды, являющихся сценарными для той или иной политики.
<b>Характер реагирования системы на непредвиденные события</b>	Система показателей не способна реагировать на непредвиденные события.	Анализ показателей позволяет идентифицировать потенциальные непредвиденные события, которые способны повлиять на достижение целевых уровней ключевых показателей.	Целевые значения на плановый период принимаются вместе с перечнем допущений, при реализации которых предполагается их достижение.	Регулярно проводится анализ, позволяющий готовить меры реагирования на будущие непредвиденные события во избежание их повторения или лакирования степени их влияния по результат, быстрой адаптации к изменениям законодательства и новым задачам федеральных органов исполнительной власти, оказывающим существенное влияние на систему показателей контрольно-надзорной деятельности.
<b>Наличие целевых значений показателей</b>	Целевые значения показателей либо не утверждены, либо отсутствуют процедура	Утверждены целевые значения отдельных показателей верхнего уровня и принята	Для всех показателей верхнего уровня и их взаимосвязей (для которых возможно	Для всех показателей верхнего и нижнего уровня и их взаимосвязей (для которых возможно

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
<b>и их роль в принимаемых решениях</b>	их использования.	процедура использования.	установление целевых значений) утверждены целевые значения и принята процедура их обязательного использования. Целевые значения для показателей нижнего уровня не установлены и значения их показателей используется в оценке только во взаимосвязи с другими показателями, в основном в рамках их качественного анализа.	установление целевых значений) утверждены целевые значения и принята процедура их обязательного использования.
<b>Фокус оценки</b>	Процесс оценки должным образом не проработан методически и организационно. Оценка производится в основном в форме «достигнуто/не достигнуто», без возможности интерпретации причин данного состояния.	Формирование методической базы для внешней и внутриведомственной оценки позволяет оценить показатели верхнего уровня и корректно интерпретировать их динамику.	Углубление внутриведомственной оценки до уровня оценки отдельных областей оптимизации: цели и приоритеты, отдельные обязательные требования, организационная структура и процессы, система мотивации, распределение финансовых и материальных ресурсов.	Расширение предмета оценки за счет оценки эффективности системы государственного регулирования в целом и оценки взаимоотношения с подконтрольной средой, межведомственной оценки, а также международных сопоставлений с уровнем безопасности достигнутым в наиболее развитых странах мира.

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
<b>Характер аналитических выводов</b>	Ad hoc анализ План-факт анализ достижения показателей.	Реактивный анализ Углубление анализа причинно-следственных связей между показателями на основе аналитических систем (формирование регламентных аналитических отчетов). Анализ на данном уровне зрелости носит преимущественно реактивный характер, когда показатели анализируются в отношении предшествующих периодов.	Предиктивный анализ Продвинутое статистика и построение сложных прогнозных моделей, выявление скрытых зависимостей, современные BI-решения. Активное использование показателей для прогнозирования результативности и эффективности на предстоящие периоды.	Проактивный анализ Анализ приобретает проактивный характер и становится аналитической базой для проектирования решений, функционирования «умного» государственного регулирования на основе сценарного моделирования и прогнозирования внешней и внутренней среды.
<b>Качество данных</b>	Используется данные, которые есть в наличии, их точность и достоверность должным образом не обеспечена.	Данные, процесс их сбора, обработки и передачи прошли внешнюю оценку соответствия. Автоматизированный сбор данных исключает возможность формально- логических ошибок и манипуляций пользователей.	Данные хорошо структурированы, а процесс управления данных обеспечивает их высокое качество. Данные из разных баз данных ведомства, а также баз данных других органов взаимно обогащаются, приобретая новое качество.	Реализованы механизмы постоянного совершенствования точности, достоверности и полезности используемых данных. Обработка больших массивов данных, построение самообучающихся интеллектуальных систем, основанных на нейронных сетях, машинном

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
				обучении и алгоритмах глубокого обогащения данных.
<p align="center"><b>Регламентация процесса управления результативностью и эффективностью</b></p>	<p>Процесс фактически отсутствует или осуществляется на интуитивном уровне: Имеются утвержденные в соответствии с Базовой моделью показатели; Принят организационно-распорядительный акт, который легализует данные показатели и инициируют процесс сбора данных, необходимых для их расчета. Разработаны планы развития по всем элементам первого уровня, необходимых для перехода на второй уровень.</p>	<p>Процесс повторяется и должным образом задокументирован, однако пока слабо интегрирован в процесс принятия решений: Принят акт, где четко закрепляются роли и обязанностями должностных лиц в процессе управления результативностью и эффективностью. Документируются только самые важные вехи использования информации о результативности и эффективности и самые важные меры по совершенствованию управления ею.</p>	<p>Регулярный процесс, интегрированный во все основные внутренние процессы управления (мотивация, финансы, кадры, ИТ и т.д.), которые развиваются скоординировано: Регламентированы роли и обязанности по использованию информации о результативности и эффективности в рамках всех ключевых процессов. В отношении самого процесса регулярно проводится оценка его эффективности. Все действия в рамках процесса управления результативностью и эффективностью документируются и становятся предметом мониторинга.</p>	<p>Непрерывный процесс совершенствования управления результативностью и эффективностью, бенчмаркинг с лучшими в мире контрольно-надзорными органами, глубокая интеграция в стратегию и операционные процессы (на уровне регламентов исполнения данных процессов).</p>
<p align="center"><b>Характер</b></p>	<p>Доклад по 215-ПП имеет справочный характер</p>	<p>Доклад приобретает аналитический характер</p>	<p>Доклад становится отчетным документом</p>	<p>Доклад приобретает стратегический характер,</p>

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
внешней подотчетности о достигнутых результатах				сопрягая отчетность с планами по улучшению ситуации
Распределение ролей и обязанностей	Отсутствует четкое распределение ролей и обязанностей в процессе.	Утверждена организационная структура процесса управления результативностью и эффективностью, формально закрепляющая должностных лиц, их роли и обязанности в данном процессе.	В организационной структуре ведомства, формализованы роли и обязанности всех должностных лиц в процессе управления результативностью и эффективностью как части других ключевых процессов.	Роли и обязанности должностных лиц детализированы до уровня должностных инструкций каждого сотрудника.
Степень формализации политики управления результативностью и эффективностью	Политика управления результативностью и эффективностью не сформирована и не опубликована в официальных документах.	Политика ведомства относительно отдельных элементов управления результативностью и эффективностью сформирована и опубликована в отдельном официальном документе.	Политика ведомства комплексного управления результативностью и эффективностью закреплена в соответствующем отдельном документе, а также транслирована в документы регламентирующие другие ключевые процессы: стратегическое планирование, бюджетирование, управление кадрами и	Политика управления результативности и эффективности инкорпорирована во все операционные процессы, включая регламенты, стандарты процедуры, должностные инструкции.

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
			другие.	
<b>Качество методической поддержки</b>	Отсутствие методик и руководств по их применению. Работа осуществляется методом проб и ошибок.	Разработаны отдельные методики и руководства, позволяющие осуществлять наиболее важные процедуры.	Методики и руководства по их использованию разработаны как для системы в целом, так и для ее отдельных элементов. Они также учитывают все важные методические моменты интеграции процесса управления результативностью и эффективностью с другими ключевыми процессами.	Элементы методической документации процесса управления результативностью и эффективностью инкорпорированы во все методические документы и инструкции смежных процессов и процедур нижнего уровня.
<b>Степень участия сотрудников</b>	Обязанности по работе с показателями выполняют сотрудники, которые имеют иную специализацию и большую часть времени выполняют другую работу. Работа по оценке результативности и эффективности является для них дополнительной нагрузкой и встречает с их стороны формальное исполнение и вызывает скорее сопротивление.	Существует некоторое количество сотрудников, которые занимаются только данной деятельностью. Данные сотрудники не имеют четкой специализации внутри процесса, а занимаются всеми вопросами сразу. Остальные сотрудники все чаще сталкиваются с данной деятельностью, но по-прежнему слабо в нее интегрированы на своем уровне.	Для сотрудников, которые занимаются данной деятельностью приняты их собственные четкие показатели эффективности, в соответствии с которыми их карьерная траектория напрямую увязывается с качеством работы системы управления результативностью и эффективностью. Среди сотрудников, занимающихся данной темой появляется	Происходит постепенное вовлечение всех сотрудников, когда обязанности по управлению результативностью и эффективностью интегрированы в текущие рабочие процедуры, включая регламенты, стандарты и инструкции, должностные инструкции и персональные показатели эффективности. Большая часть процедур

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
	<p>Большая часть сотрудников либо вообще не знает о данной деятельности, либо сталкивается с ней, когда нужно предоставить какую-то информацию.</p>		<p>специализация на отдельных вопросах. Ключевые сотрудники тесно интегрированы в процесс управления результативностью и эффективностью (не менее 20% своего рабочего времени).</p>	<p>системы управления результативностью и эффективностью реализуется на нижнем уровне как часть учетной политики ведомства и глубоко интегрирована в корпоративную практику ведомства. На нижнем уровне участие в данном процессе выражается в минимальной степени, в основном путем регистрации различных своих действий в учетных системах.</p>
<p><b>Навыки и компетенции сотрудников</b></p>	<p>Отсутствие специальных навыков и компетенций в области управления результативностью и эффективностью. Самообучение из открытых источников является ключевым источником знаний для сотрудников, занимающихся показателями. Специальная подготовка доводится до сотрудников</p>	<p>Ряд сотрудников, которые занимаются данными вопросами, прошли соответствующие обучение по данному Стандарту. Выстроена система постоянного получения внешних консультаций по сложным методологическим и методическим вопросам. Ряд руководителей ведомства также прошли</p>	<p>Сотрудники, занятые данными вопросами, продолжают повышать свою квалификацию с помощью внешних сервисов обучения, одновременно являясь базой для распространения данных знаний среди остальных сотрудников своего ведомства. По мере расширения использования показателей, все</p>	<p>Сформирована саморазвивающаяся система передачи навыков и компетенций внутри ведомства. Ключевые сотрудники ведомства сами способны выступить в качестве источника знаний и опыта для федерального центра компетенций и других ведомств. Большая часть сотрудников обладают базовыми навыками и</p>

Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
	фрагментарно и бессистемно в основном в рамках межведомственных согласований и на общих для всех ведомств мероприятиях.	обучение данному Стандарту в части своих должностных обязанностей. Большая часть руководителей и остальные сотрудники не обладают соответствующими навыками и компетенциями по управлению результативностью и эффективностью.	руководители и ряд ключевых сотрудников ведомства прошли обучение данному Стандарту в части своих должностных обязанностей. Большая часть остальных сотрудников не обладают навыками и компетенциями.	компетенциями, необходимыми им для работы на своем уровне.
<b>Соотношение усилий и отдачи</b>	Использование показателей приносит незначительную отдачу в виде динамики показателей общественного результата. Существенный объем усилий требуется для получения незначительного эффекта.	Использование показателей приносит значительную краткосрочную отдачу (за счет эффекта «низкой базы»). Средний объем усилий требуется для получения значительного эффекта.	Использование комплексной системы управления результативностью и эффективностью приносит значительную долгосрочную отдачу, однако позитивные изменения в организации имеют пока еще неустойчивый, легко обратимый характер. Объем усилий и полученный эффект в целом соответствуют (прямая зависимость: больше усилий, больше	Использование непрерывной системы совершенствования результативности и эффективности приносит долгосрочную и устойчивую отдачу, изменения приобретают трудно обратимый позитивный характер. Незначительный объем усилий приводит к значительному эффекту.



Ключевые характеристики системы	Уровень 1 Подготовительный	Уровень 2 Упорядоченный	Уровень 3 Интегрированный	Уровень 4 Оптимизированный
			эффекта).	

## 6. ДЕТАЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ЭЛЕМЕНТАМ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ПО УРОВНЯМ ЗРЕЛОСТИ

### 6.1. Управленческие решения

#### 6.1.1. Цели и приоритеты

Принятие решений относительно целей и приоритетов контрольно-надзорной деятельности является одним из ключевых элементов повышения ее результативности и эффективности. Важно отметить, что в данном случае имеются в виду цели и приоритеты, которые закреплены в количественно измеримых показателях, а не качественных. В данной области принятия решений можно выделить 4 крупных блока.

Первое направление - это принятие стратегических решений относительно того, по каким основным направлениям и с какой интенсивностью должна развиваться контрольно-надзорная деятельность в целом. В кейсе 1 (Приложение 1) приведен пример того как выстраиваются стратегические приоритеты деятельности Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS).

Второе направление в данной области — это определение приоритетов непосредственно контрольно-надзорных мероприятий, когда принимается решение на каких отраслях, группах поднадзорных субъектов и т.п. должен сосредоточиться надзорный орган. В качестве иллюстрации выбора подобных приоритетов приводится кейс 2 (Приложение 1), который основан на опыте британской инспекции по торговым стандартам, где принимается решение переориентировать ее деятельность на объекты более высокого риска.

Третье направление — это корректировка целевой направленности мероприятий уже в рамках ранее определенных приоритетов. В кейсе 3 (Приложение 1) приводится пример подобной корректировки на основе опыта инспекций охраны труда.

Четвертым направлением в данном блоке может являться построение системы отслеживания динамики достижения определенных ранее целей и приоритетов на основе опыта Совета по улучшению состояния транспорта штата Вашингтон США (Приложение 1, кейс 4).

Далее в таблице рассматривается, каким образом принятие решений отличается в зависимости от уровня зрелости процесса управления результативностью и эффективностью.

#### Цели и приоритеты

##### Первый уровень зрелости

- Предварительная оценка целевой направленности надзора (была ли деятельность органа контроля (надзора) направлена на защиту охраняемых ценностей или преимущественно нацелена на соблюдение формальных требований).

- В качестве приоритетной меры по повышению результативности и эффективности на первом уровне является выравнивание аномальных отклонений показателей территориальных органов.

### **Второй уровень зрелости**

- Видение, миссия, цели, задачи и показатели фиксируются в отдельном стратегическом документе.
- Выбор приоритетов государственного контроля (надзора) должен быть обоснован с точки зрения достижения показателей результативности (в случае отсутствия прямой связи подобные приоритеты должны отвергаться).
- Выбор соответствующих приоритетов при осуществлении мероприятий производится с учетом необходимости обеспечить непосредственное влияние контрольно-надзорной деятельности на уровень безопасности охраняемых законом ценностей.
- Так как в значительной степени уровень безопасности зависит от того, как сами поднадзорные субъекты соблюдают обязательные требования, а также факторов, которые на это влияют, что подразумевает выбор целей и приоритетов на основе более глубокого понимания поднадзорной среды (понимание всей специфики, влияющей на соблюдение/не соблюдение обязательных требований).
- При формировании целей и приоритетов территориальных органов идет ориентация на нормирование и выравнивание показателей с равнением на лучших.
- При установлении целевых значений показателей необходима ориентация на использование эффекта «низкой базы», при котором возможен быстрый и значительный результат.
- В результате на основе подобной ориентации происходит постепенная ликвидация явных (относительно легко идентифицируемых) зон неэффективности.

### **Третий уровень зрелости**

- Выбор целей и приоритетов надзора на данном уровне осуществляется на основе объективных данных, которые в свою очередь обладают достаточной степенью детальности, что позволяет обеспечить высокую целевую ориентацию деятельности на приоритетах.
- Помимо приоритетов государственного контроля (надзора), на данном уровне количество, качество и интенсивность мероприятий должна зависеть от достигнутых значений показателей в предшествующих периодах, а также имеющихся прогнозных значений показателей.
- Видение, миссия, цели, задачи и показатели, зафиксированные в отдельном стратегическом документе, актуализируются по итогам ежегодных Докладов о достигнутых результатах.

### **Четвертый уровень зрелости**

- На данном уровне все формы и мероприятия осуществляются исключительно адресно, на основе объективных данных о необходимости вмешательства контрольно-надзорного органа.

- Не должны проводиться мероприятия, не доказавшие свою эффективность и не приводящие к достижению показателей результативности.
- Не достижение целевых значений показателей должно приводить к обязательной внутренней проверке подразделений.

### 6.1.2. Мотивация

Для того чтобы система принятия решений приводила к реальному повышению общественно значимых результатов, она должна пронизывать собой все уровни принятия решений в организации, детализировать и персонифицировать ответственность с уровня руководителя ведомства до уровня конкретных исполнителей. В кейсе 5 (Приложение 1) показана как общая концептуальная схема данного подхода, так и конкретный пример ее использования с 1998 года в Великобритании. В кейсе 6 (Приложение 1) дается похожая схема каскадирования ответственности за результат с самого высокого уровня до уровня персональных показателей сотрудников на примере Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS).

#### Мотивация

##### Первый уровень зрелости

Предусматривает возможность отдельных кадровых решений, в первую очередь премирования (депремирования) руководителей территориальных органов по результатам достигнутого уровня показателей результативности.

##### Второй уровень зрелости

- Закреплено право принятия кадровых решений по ротации руководителей территориальных органов на основе достижения показателей результативности.
- Премияльный фонд руководителей распределяется на основе достижения показателей результативности.

##### Третий уровень зрелости

- Комплексная трансформация системы мотивации кадров на основе достижения индивидуальных показателей руководителей, затрагивающая как инструменты материального и нематериального стимулирования, так и инструменты ротации, продвижения по службе на основе внедрения меритократических критериев принятия кадровых решений.
- Должна быть закреплена обязанность принятия определенных кадровых решений, в том числе распределения премияльного фонда руководящего состава, обязательной ротации руководителей на основании достигнутых показателей результативности и эффективности.
- Показатели каскадированы до уровня всех подразделений, которые в свою очередь взаимно увязаны с показателями других подразделений.
- Не менее 35% дохода руководящего состава определяется уровнем

достигнутых показателей.

- Не достижение целевых значений показателей должно приводить к служебной проверке с правом принятия решения о понижении, ротации или увольнении.

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Показатели каскадированы до уровня каждого сотрудника, которые в свою очередь взаимно увязаны с показателями своего и других подразделений.
- Все ключевые кадровые решения в отношении как руководящего состава, так и линейных сотрудников принимаются на основе (позитивное регулирование) или с учетом (негативное регулирование, предусматривающие запретительные условия для принятия ряда решений) достигнутого уровня целевых значений показателей.
  - Не менее 35% фонда оплаты труда всех сотрудников распределяется на основе достигнутых уровней целевых показателей.
  - Система индивидуального стимулирования руководящего состава должна быть постепенно переориентирована на менее формальные показатели, лидерство, управление талантами и формирование неявных знаний и компетенций, позволяющих в долгосрочной перспективе достигать новых уровней результативности (недоступных при ориентации только на формальные показатели). При этом система оценки всего органа в целом может быть основана только на оценке формальных показателей результативности, выраженных в снижении реального ущерба, то есть подобные показатели будут являться дополнительными. Главными ориентирами будут оставаться уровень безопасности охраняемых законом ценностей.
  - Процесс управления качеством работы может включать, например, обсуждение с персоналом таких вопросов, как соответствуют ли их личные цели организационным целям, а также проверку качества работы персонала и производительности его труда в соответствии с ранее установленными критериями.

### **6.1.3. Организационная структура и процессы**

Ведомственная организационная структура и ведомственные процессы являются серьезными источниками для потенциального повышения результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Во-первых, организационная структура должна максимально соответствовать принятому целеполаганию органа государственного контроля (надзора). Во-вторых, ведомственные процессы должны постоянно подвергаться оптимизации в интересах повышения эффективности использования задействованных на их исполнение ресурсов. Пример постановки цели по реорганизации ведомственных процессов приведен в кейсе 8 (Приложение 1). Пример практического инструментария для подобной оптимизации приведен в кейсе 7 (Приложение 1).

## Организационная структура и процессы

### Первый уровень зрелости

- Проведение аудита организационно-управленческой структуры и управленческих практик.

### Второй уровень зрелости

- Разработка модели организационно-управленческой структуры, включающей выбор основных драйверов распределения нагрузки (количество поднадзорных объектов, объем контролируемого рынка, среднее число мероприятий на инспектора и т.д.);
- Утверждение нормативов для территориальных органов;
- Проведение реорганизации в соответствии с нормативами;
- В ежегодном докладе о результатах деятельности приводятся результаты внедрения нормативов в территориальных органах.

### Третий уровень зрелости

- После проведенной на втором уровне реорганизации разрабатываются показатели мониторинга организационно-управленческой структуры;
- Оптимизация организационной структуры и процессов происходит на основе оценки эффективности исполнения ключевых процессов.
- В ежегодном докладе о результатах деятельности приводятся результаты мониторинга, анализ отклонений показателей и принятых в случае необходимости мер.

### Четвертый уровень зрелости

- Оптимизация организационной структуры и процессов на основе «микрооптимизации», оценки метрик отдельных процедур, входящих в процессы.
- После исчерпания резерва для крупных реорганизационных мер, характерных для второго-третьего уровня, и точечной оптимизации отдельных процедур, основой для дальнейшего повышения эффективности организационной структуры и процессов становится внедрение организационно-управленческих инноваций в практике работы и мониторинг их эффективности.
- Инновации внедряются в пилотном режиме, а спустя не менее 2-3 лет после внедрения инноваций в пилотных подразделениях, оценивается их эффективность и возможность дальнейшего тиражирования.
- Высокий уровень описания и цифровизации процессов позволяет на уровне архитектуры процессов и исполнения процедур минимизировать различные негативные последствия, в том числе коррупционные риски.

#### **6.1.4. Финансовые, материальные и кадровые ресурсы**

Для принятия решений в области распределения финансовых, материальных и кадровых ресурсов существует 3 основных источника.

Во-первых, происходит перераспределение ресурсов в соответствии с приоритетами, определенными в пункте 6.1.1. Пример подобного перераспределения приведен в кейсе 9 (Приложение 1, рисунок 32).

Во-вторых, по итогам реорганизации организационной структуры и оптимизации ведомственных процессов часть ресурсов высвобождается и перераспределяется из тех областей, которые признаны неэффективными в рамках работ пункта 6.1.3.

В-третьих, ведутся постоянные работы по оптимизации стоимости рутинных процедур. Пример подобных работ по оптимизации внутренних затрат приведен в кейсе 9 (Приложение 1, рисунок 33) на примере инвестиций в повышение эффективности и в кейсе 10 (Приложение 1) на примере повышения эффективности планирования смет расходов.

#### **Финансовые, материальные и кадровые ресурсы**

##### **Первый уровень зрелости**

На первом уровне помимо раскладки затрат в бухгалтерской логике, необходимо привести их раскладку в управленческой логике, выделив при этом основные драйверы затрат.

##### **Второй уровень зрелости**

- Проводится оценка на соответствие текущего распределения ресурсов целям и приоритетам.
- Для оценки дополнительных затрат на новые направления и мероприятия проводится анализ эффективности распределения ресурсов в соответствии с целями и приоритетами.
- Бюджетные заявки структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных учреждений должны содержать информацию о плановой и фактической оценке результативности и эффективности.

##### **Третий уровень зрелости**

- Внутреннее обоснование бюджета и его перераспределение в рамках бюджетных лимитов должно осуществляться на основании показателей результативности и эффективности.
- Бюджетные заявки структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных учреждений должны быть основаны на плановой и фактической оценке результативности и эффективности;
- Все обоснования дополнительного финансирования должны содержать оценку влияния на достижение показателей результативности и эффективности.



#### Четвертый уровень зрелости

- Предоставление информации о показателях результативности и эффективности в составе дополнительной информации, обосновывающей бюджетные ассигнования (должны учитываться при доведении бюджетных лимитов в рамках действующего бюджетного законодательства).
- На регулярной основе должна проводиться оценка эффективности использования кадровых, материальных и финансовых ресурсов и по ее итогам должны готовиться предложения для рассмотрения Министерством финансов Российской Федерации о внесении изменений в Бюджет Российской Федерации (в соответствии с процедурами, утвержденными бюджетным законодательством).
- Обеспечение юридической значимости учета всех действий и приведение показателей группы «В» к высокой степени объективности, что позволяет принимать обоснованные решения относительно эффективности использования кадровых, материальных и финансовых ресурсов.



### 6.1.5. Государственное регулирование

Контрольно-надзорная деятельность является ключевым, но не единственным фактором, который может повлиять на уровень безопасности охраняемых законом ценностей. Роль контрольно-надзорной деятельности в соблюдении обязательных требований и ее взаимосвязи с иными элементами регуляторного цикла рассматривается в кейсе 11 (Приложение 1). В рамках своей деятельности по обеспечению соблюдения законодательства контрольно-надзорные органы должны стремиться влиять на изменение поведения подконтрольных субъектов, стимулируя добровольное соблюдение законодательства. Пример оценки влияния государственного контроля (надзора) на изменение поведения подконтрольных субъектов рассматривается в кейсе 12 (Приложение 1). Подобная политика подразумевает глубокое понимание органом подконтрольной среды, в том числе стимулов, которые побуждают подконтрольных субъектов к добровольному соблюдению обязательных требований или мешающих их добросовестному поведению. Пример анализа стимулов к добросовестному соблюдению обязательных требований приведен в кейсе 13 (Приложение 1).

Для того чтобы учесть все вышеперечисленные обстоятельства, органы должны последовательно идти к внедрению **принципов «умного регулирования»**, которые предполагают в упрощенном виде:

- принятие решений на основе объективных данных (evidence-based policy);
- анализ выгод и затрат на регулирование;
- оценку всего регуляторного цикла от момента выработки государственной политики до исполнения законодательства, в том числе качества добровольного соблюдения принятого регулирования и качества контрольно-надзорной деятельности за его соблюдением;
- ориентацию при регулировании на наличие реальных стимулов к позитивному изменению поведения в подконтрольной среде с помощью принимаемого регулирования (анализ с помощью «таблицы одиннадцати»);
- оценку не отдельных обязательных требований, а стимулов к соблюдению законодательства, которые создаются всей совокупностью обязательных требований;
- максимальное вовлечение подконтрольных субъектов, общественности и экспертного сообщества в процессе выработки обязательных требований;
- учет влияния государственного регулирования в смежных сферах общественных отношений на государственное регулирование в данной сфере (например, влияние строительных норм на пожарную безопасность);
- учет влияния на соблюдение обязательных требований технологических трендов, социально-экономических изменений и прочего.

#### Государственное регулирование

##### Первый уровень зрелости

Определение перечня используемых на текущий момент форм, инструментов

и интенсивности государственного регулирования и государственного контроля (надзора).

### **Второй уровень зрелости**

В ежегодном докладе о достигнутых результатах органы должны анализировать возможности изменения обязательных требований, форм, инструментов и интенсивности государственного регулирования и государственного контроля (надзора) в интересах повышения уровня безопасности охраняемых законом ценностей.

### **Третий уровень зрелости**

- На данном уровне предполагаются точечные изменения государственного регулирования на основе оценки эффективности соблюдения отдельных обязательных требований.

- В ежегодном докладе о достигнутых результатах органы должны обосновывать необходимость введения новых или сохранения всех старых форм и инструментов, а также необходимой и достаточной интенсивности государственного регулирования и государственного контроля (надзора).

### **Четвертый уровень зрелости**

- Переход на принципы «умного регулирования», когда все решения принимаются только в случае, если выгода от их принятия превышает затраты, включая оценку эффективности правоприменения, когда при выработке мер государственного регулирования и государственного надзора учитываются не только формальные «выгоды и затраты» от принятых обязательных требований, но и наличие стимулов к соблюдению данных норм на практике, возможности не соблюдения и характер мотивации поднадзорных субъектов в отношении соблюдения/несоблюдения норм и т.д.

- Сбалансированные решения, принимаемые с учетом не только повышения результативности и эффективности самого органа, но и с учетом оценки эффективности государственного регулирования данной сферы, влияния иных органов власти, изменения внешней среды, технологических трендов и т.д.

- Выстраивание партнерской модели взаимодействия с поднадзорной средой в области выработки политики государственного регулирования.

- Все изменения форм, инструментов и интенсивности государственного регулирования и государственного контроля (надзора) обоснованы достижением соответствующих показателей, а так как к четвертому уровню зрелости должна быть обеспечена объективная статистика, то станет возможна количественная оценка принимаемых решений, в том числе в области государственного регулирования.

- Оценивается влияние смежного, межведомственного регулирования (например, влияние регулирования строительной отрасли или политики в отношении социальных служб на вопросы пожарной безопасности).

### 6.1.6. Взаимодействие со стейкхолдерами

В данной области принятия решения существуют 3 основных направления. Во-первых, это взаимодействие подразделений и сотрудников внутри самого органа. Во-вторых, это межведомственное взаимодействие. В-третьих, это взаимодействие с поднадзорной средой, общественностью и экспертным сообществом.

Выстраивание партнерской модели взаимодействия с поднадзорной средой, в том числе посредством постепенного изменения поведения самих поднадзорных субъектов, что можно назвать процессом взаимной адаптации, «коэволюции» надзорного органа и поднадзорной ему среды.

В кейсе 14 (Приложение 1) приведен пример того как осуществляется мониторинг эффективности взаимодействия с внешними заинтересованными сторонами. В кейсе 15 (Приложение 1) демонстрируется, как взаимодействие с внешними заинтересованными сторонами встраивается в стратегический уровень управления органами государственного контроля (надзора), а также фиксируется в самостоятельных контрольных показателях, позволяющих судить о прогрессе на данном направлении.

#### Взаимодействие со стейкхолдерами

##### Первый уровень зрелости

Выявление круга внутренних и внешних заинтересованных сторон.

##### Второй уровень зрелости

- Разработка плана взаимодействия с каждой из заинтересованных сторон.
- Утверждение показателей эффективности внутриведомственного взаимодействия, командной и проектной работы.
- Утверждение показателей эффективности межведомственного взаимодействия и обратной связи с поднадзорными субъектами, общественностью и экспертной средой.

##### Третий уровень зрелости

- Налажена эффективная командная работа со смежными органами исполнительной власти, которая отражена, в том числе, в наличии соответствующих межведомственных регламентов, соглашений и показателей.
- Повышение эффективности внутриведомственного и межведомственного взаимодействия, обратной связи с поднадзорными субъектами, общественностью и экспертной средой происходит на основе оценки показателей эффективности взаимодействиями с ними.

##### Четвертый уровень зрелости

- В органе утверждена полноценная коммуникационная стратегия, органично встраивающая взаимодействие с заинтересованными сторонами в прочие ключевые процессы, такие как стратегическое планирование, процесс управления результативностью и эффективностью, бюджетирование и т.д.
- Переход на партнерскую модель взаимоотношения с внешней средой.



## 6.2. Оценка

На ранних уровнях зрелости процесс оценки должным образом не проработан методически и организационно. Оценка производится в основном в форме «достигнуто/не достигнуто», без возможности интерпретации причин данного состояния. Постепенное формирование методической базы для внешней и внутриведомственной оценки позволяет оценить показатели верхнего уровня и корректно интерпретировать их динамику.

В дальнейшем происходит углубление внутриведомственной оценки до уровня оценки отдельных областей оптимизации: цели и приоритеты, отдельные обязательные требования, организационная структура и процессы, система мотивации, распределение финансовых и материальных ресурсов. Расширение предмета оценки за счет оценки эффективности системы государственного регулирования в целом и оценки взаимоотношения с подконтрольной средой, межведомственной оценки, а также международных сопоставлений с уровнем безопасности, достигнутым в наиболее развитых странах мира.

На более поздних уровнях зрелости, по ходу формирования соответствующих компетенций, которые позволяют готовить, обосновывать и корректировать принимаемые решения на основе объективных данных (evidence-based police).

### 6.2.1. Показатели

В целом система (карта) показателей должна соответствовать тем задачам, которые ставятся перед органом, в том числе с учетом достигнутого им текущего уровня зрелости. В кейсе 16 приведен пример развитой системы показателей результативности и эффективности на примере Пожарной службы Лондона.

#### Показатели

##### Первый уровень зрелости

- Используются преимущественно показатели верхнего уровня (группа «А»).
- Целевые значения показателей либо не утверждены, либо отсутствует процедура их выбора и последующего использования.
  - Сформированы первые карты показателей в соответствии с Базовой моделью, проходит их пилотное использование.
  - Наблюдается несогласованность декларируемых общих целей и показателей ведомства с реальными целями и показателями отдельных подразделений и их сотрудников (за что с них реально спрашивают).

##### Второй уровень зрелости

- Для каждого показателя утверждены паспорта показателей (по форме, приведенной в Приложении 2), методики их расчета и интерпретации,
- Показатели пересмотрены (при необходимости) после прохождения процедуры внешней оценки соответствия, а также после утверждения для них

паспортов показателей, методик их расчета и интерпретации.

- Используются преимущественно показатели верхнего уровня (группы «А» и «Б» из Базовой модели) и в отдельных случаях соотношения индикативных показателей нижнего уровня (группа «В», в случае наличия хотя бы обобщенной методики оценки).

- Утверждены целевые значения отдельных показателей верхнего уровня и принята процедура их использования.

- Соотношение между общими целями и показателями ведомства и реальными целями, и показателями подразделений и их сотрудников постоянно транслируется руководством, в целом совпадает с реальностью, понимается и разделяется персоналом.

### **Третий уровень зрелости**

- Используется вся совокупность показателей ведомства (группы «А», «Б», «В» и методики оценки по отдельным направлениям).

- Для всех показателей верхнего уровня и их взаимосвязей (для которых возможно установление целевых значений) утверждены целевые значения и принята процедура их обязательного использования.

- Целевые значения для показателей нижнего уровня не установлены и значения их показателей используется в оценке только во взаимосвязи с другими показателями, в основном в рамках их качественного анализа.

- Цели и показатели синхронизируются сверху вниз между подразделениями для поддержки достижения общих целей и показателей.

- Актуализация карты показателей осуществляется по итогам регулярного анализа, а также в связи с появлением новых объектов оценки.

### **Четвертый уровень зрелости**

- Используется вся совокупность показателей ведомства (группы «А», «Б», «В»), а также внутренние, рабочие показатели и индивидуальные показатели, декомпозированные до уровня организационных единиц, процедур и должностных лиц и являющиеся внутренней рабочей средой для каждодневной работы.

- Для всех показателей верхнего и нижнего уровня и их взаимосвязей (для которых возможно установление целевых значений) утверждены целевые значения и принята процедура их обязательного использования.

- Цели и показатели синхронизируются сверху вниз и интегрированы снизу вверх между подразделениями для поддержки достижения общих целей и показателей.

- Актуализация карт показателей осуществляется непрерывно по итогам текущего мониторинга.

## 6.2.2. Анализ

Анализ ситуации в подконтрольной среде, внутренних и внешних факторов, влияющих на уровень результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, проводится на основе качественного и количественного анализа динамики значений показателей, а также иной доступной для анализа информации. Во многом качество аналитических выводов связано с уровнем развития системы показателей, которая либо позволяет делать обоснованные выводы на своей основе, либо выступает серьезным ограничивающим фактором для проведения обоснованного анализа. В кейсе 17 (Приложение 1) приведен пример анализа влияния внешних факторов на достижение целевых значений показателей результативности.

### Анализ

#### Первый уровень зрелости

- Ситуативный анализ (ad hoc), в зависимости от обстоятельств на основе подобного анализа можно делать только самые общие и примитивные выводы.
- Доступен преимущественно план-факт анализ достижения показателей, но в отсутствии осмысленной концепции установления плановых (целевых) значений показателей, подобный анализ мало информативен.
- Анализ на основе имеющейся системы показателей не способен реагировать на непредвиденные события.
- Влияние внешней среды не учитывается и никак не оценивается.

#### Второй уровень зрелости

- Реактивный анализ. Анализ на данном уровне зрелости носит преимущественно реактивный характер, когда показатели анализируются в отношении предшествующих периодов.
- Углубление анализа причинно-следственных связей между показателями на основе аналитических систем (формирование регламентных аналитических отчетов).
- Анализ показателей позволяет идентифицировать потенциальные непредвиденные крупные события, которые способны повлиять на достижение целевых уровней ключевых показателей.
- Влияние внешней среды систематически учитывается и качественно оценивается ее влияние на динамику показателей.

#### Третий уровень зрелости

- Предиктивный анализ позволяет активно использовать показатели для прогнозирования результативности и эффективности на предстоящие периоды.
- Использование инструментов продвинутой статистики (Advanced Statistics) и построение сложных прогнозных моделей, выявление скрытых зависимостей на основе современных VI-решений позволяет повысить качество аналитических выводов.
- Целевые значения на плановый период принимаются вместе с перечнем допущений, при реализации которых предполагается их достижение.
- Влияние внешней среды эффективно идентифицируется и



количественно оценивается ее влияние на динамику показателей.

- Приняты сценарии реагирования в зависимости от изменения динамики внешней среды и выявления непредвиденные события.

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Проактивный анализ. Анализ приобретает проактивный характер и становится аналитической базой для проектирования решений, функционирования «умного» государственного регулирования на основе сценарного моделирования и прогнозирования внешней и внутренней среды.
  - Регулярно проводится анализ, позволяющий готовить меры реагирования на будущие непредвиденные события во избежание их повторения или лакирования степени их влияния по результат.
  - Влияние внешней среды и ее неопределенность эффективно оценивается и учитывается при прогнозировании динамики показателей.
  - Существуют процедуры актуализации значений показателей, в случае изменения условий внешней среды, являющихся сценарными для той или иной политики.

### **6.2.3. Внутриведомственная оценка**

Внутриведомственная оценка направлена, прежде всего, на поиск источников внутри ведомства для повышения результативности и эффективности. Качество внутриведомственной оценки должно позволять принимать управленческие решения, соответствующие достигнутому органом государственного контроля (надзора) уровню зрелости. В кейсе 18 (Приложение 1) приведен пример схематичного представления внутриведомственной оценки по всем основным компонентам от ресурсов до достигнутого на их основе общественно значимого результата.

#### **Внутриведомственная оценка**

##### **Первый уровень зрелости**

- Проведена первая оценка показателей, предоставлены и подвергнуты внешней экспертизе результаты подобной оценки.
  - На первом уровне основным предметом оценки является выявление и определение причин аномальных отклонений показателей территориальных органов.

##### **Второй уровень зрелости**

- Оценка основана на преимущественно реактивном анализе системы показателей и иной информации, что объективно ограничивает период оценивания исключительно предшествующим периодом.
  - Ключевым предметом оценки на данном уровне является определение причин отклонений в показателях территориальных органов, а также возможных способов их выравнивания.
  - При оценке необходимо установить насколько полно уровень целевых значений показателей использует потенциал эффекта «низкой базы», которые выражены в отклонениях значений показателей без наличия



объективных причин этого положения дел.

- Результатом оценки также является идентификация явных (относительно легко идентифицируемых) зон неэффективности.
- Более глубокий анализ показателей, по сравнению с первым уровнем, позволяет на втором уровне проводить оценку соответствия контрольно-надзорной деятельности на предмет их направленности на достижение целей и задач, а также вклад ее ликвидации в причины низкой результативности.
- На данном уровне необходимо оценить также потенциальные расходы на процессы дальнейшего углубления измерения результативности и эффективности, тщательно продумать данный процесс и расставить приоритеты с точки зрения эффективного сосредоточения финансовых, материальных и трудовых ресурсов.

### **Третий уровень зрелости**

- Накопление статистических рядов и детализация показателей и данных позволяет переходить к прогнозированию показателей.
- Акцент в оценке на возможность повышения результативности в прогнозном периоде. Все действия оцениваются на предмет их влияния на достижение целевых значений показателей.
- Детализация показателей и данных позволяет проводить объективную оценку в любых разрезах, которые позволяют имеющиеся метаданные.
- Выбор целей и приоритетов надзора на данном уровне осуществляется на основе объективных данных, а сами данные уже обладают достаточной степенью детальности, что позволяет обеспечить высокую целевую ориентацию деятельности на приоритетах.
- Помимо приоритетов госнадзора, на данном уровне количество, качество и интенсивность мероприятий должна зависеть от достигнутых значений показателей в предшествующих периодах, а также имеющихся прогнозных значений показателей.
- Производится оценка издержек бизнеса на проведение контрольно-надзорных мероприятий.

### **Четвертый уровень зрелости**

- Накопленная статическая база позволяет перейти к инструментам продвинутой аналитики данных, поиска скрытых закономерностей, анализа больших массивов данных, машинному обучению.
- Углубление аналитики позволяет не только прогнозировать показатели, но и в автоматизированном режиме корректировать приоритеты государственного контроля (надзора) в зависимости от оперативно меняющейся ситуации.
- Добавление внешнего компонента оценки (потребители, предприниматели, показатели экономического развития отрасли).
- Производится оценка предотвращенного ущерба, за счет того, что

соблюдаются обязательные требования.

- Производится оценка издержек бизнеса в рамках всего регуляторного цикла, в том числе на исполнение обязательных требований.

#### **6.2.4. Межведомственная оценка**

Достаточно часто складывается ситуация, при которой достижение высоких значений показателей одного ведомства невозможно без другого ведомства. В этой связи необходимо выстраивать системы межведомственной оценки, которые бы позволяли учитывать взаимное влияние одних органов на другие. В кейсе 19 (Приложение 1) показана логическая схема для учета влияния одних органов на другие. В кейсе 20 (Приложение 1) в свою очередь показан пример фиксации межведомственной ответственности за различные участки продуктовой цепи, контроль за которой осуществляют сразу несколько ведомств.

#### **Межведомственная оценка**

##### **Первый уровень зрелости**

- Выявление органов, которые влияют на достижение ведомственных показателей.
- Выявленные смежные органы должны взаимно учесть в своих картах показателей данное влияние, то есть отразить показатели смежных органов.

##### **Второй уровень зрелости**

- При оценке ведомственных показателей должно учитываться межведомственное влияние, то есть возможность достижения своих целевых значений, с учетом установленных целевых значений смежных органов.
- Помимо смежного межведомственного влияния контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, необходимо учитывать и смежное влияние прочих функций (например, таких как реабилитация наркозависимых, работа органов опеки и т.п.)

##### **Третий уровень зрелости**

- Разработаны межведомственные карты показателей, данные о показателях регулярно в обязательном порядке учитываются для корректировки политики смежных органов.

##### **Четвертый уровень зрелости**

- Проводится межведомственная оценка результативности и эффективности, обмен данными о показателях в режиме онлайн приводит к согласованности действий всех заинтересованных органов.
- Оценивается влияние показателей смежного, межведомственного регулирования (например, влияние регулирования строительной отрасли, политики в отношении социальных служб на вопросы пожарной безопасности)

## 6.2.5. Международные сопоставления

Международные сопоставления необходимы для того чтобы оценить насколько достигнутый уровень безопасности охраняемых законом ценностей соответствует лучшим показателям зарубежных стран. Международные сопоставления особенно полезны для выбора стратегических ориентиров на долгосрочную перспективу и установлению целевых значений ключевых показателей результативности. В кейсе 21 (Приложение 1) показано как международные сопоставления достигнутого уровня охраны труда используются в Великобритании. Другой пример использования международных сопоставлений безопасности дорожного движения приведен в кейсе 22 (Приложения 1), который демонстрирует текущее положение России в мире по данному показателю, а также потенциальный набор целевых ориентиров для исправления ситуации. В кейсе 23 (Приложение 1) показан практический пример постановки цели и значений показателей на основе стремления Сингапура нивелировать отставание от первой десятки стран-лидеров по уровню охраны труда.

### Международные сопоставления

#### Первый уровень зрелости

Идентификация соответствующих показателей других стран и международных организаций.

#### Второй уровень зрелости

- Проверка методик расчета ведомственных показателей на соответствие методиками расчета показателей других стран и международных организаций;
- Приведение национальных методик в соответствие с лучшими мировыми практиками или разработка алгоритмов сопоставления, ключей и мэппинга для пересчета в интересах международных сопоставлений.

#### Третий уровень зрелости

Целевые значения ведомственных и межведомственных показателей должны учитывать международные сопоставления, а также должны быть ориентированы на ликвидацию разрыва со странами-лидерами по уровню безопасности охраняемых законом ценностей в своих сферах.

#### Четвертый уровень зрелости

- Достижение фактических показателей по уровню защищенности охраняемых законом ценностей не ниже средних значений по странам ОЭСР, а также целевая ориентация на уровень стран-лидеров.
- На основе анализа различий в уровне достигнутых показателей должны формироваться рекомендации по повышению эффективности госнадзора.
- Должны проводиться международные сравнительные исследования совместно с профильными международными организациями, зарубежными органами надзора и экспертами.

## 6.2.6. Подотчетность

Подотчетность в данном контексте отражает вопросы регулярной отчетности органов государственного контроля (надзора) перед вышестоящими органами власти, общественностью, гражданами и профессиональным сообществом. Кейс 24 (Приложение 1) приводит пример отчетности ведомства о достигнутых результатах в формате, пригодном для принятия решений вышестоящими органами о качестве работы органа контроля (надзора). В кейсе 25 (Приложение 1) показан пример отчетности органа государственного контроля (надзора) в формате, удобном для восприятия общественностью, гражданами и профессиональным сообществом.

### Подотчетность

#### Первый уровень зрелости

Организация сбора отчетности по утвержденной карте показателей, соответствующей Базовой модели, и публикация ее в агрегированном виде для общественности, граждан, профессионального сообщества и экспертов.

#### Второй уровень зрелости

- Переход на аналитический формат докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). В докладе должны приводиться сведения о достигнутых показателях, их целевых значениях и отклонений от них, обоснованная интерпретация данного положения дел.
- Сдача одной общей формы отчетности по карте показателей (после ее переутверждения), отказ от отдельных форм 1-контроль, форм 1-лицензирование в пользу объединенной формы отчетности на основе показателей, соответствующей Базовой модели.
- Предоставление отчетности в разрезе видов контроля и регионов, а также в более глубокой детализации, удобной для анализа внешними контрагентами.

#### Третий уровень зрелости

- Переход на отчетный формат докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). В докладе должны приводиться сведения о достигнутых показателях, их целевых значениях и отклонений от них, принятых мерах по возвращению на плановую траекторию, принятых мерах по повышению результативности и эффективности, а также оценкой их реализации.
- Предоставление отчетности в любых имеющихся у органа разрезах, обеспечение прямого доступа к своим базам данных, в рамках утвержденных карт показателей для вышестоящих органов.

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Переход на стратегический формат отчетности, с заменой докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) на плановый документ, где информация о достигнутых результатах является одной из частей данного документа, с общим акцентом в сторону принятых мер и конкретных мероприятий по улучшению показателей.
- Добавление в отчетную документацию внешнего компонента оценки (потребители, предприниматели, показатели отрасли).

## 6.3. Данные

Для успешного проведения оценки результативности и эффективности необходимо точно определить, какие данные необходимы для расчета показателей, в каких источниках они содержатся, затем понять, как правильно их собирать. После чего необходимо решить, как сделать необходимые вычисления и обеспечить понятность и полезность результатов обработки данных. На следующей стадии необходимо решить, в какой форме и каким способом данные будут предоставлены для использования потребителями данной информации, в том числе в рамках межведомственного обмена данными.

### 6.3.1. Структурирование данных

Для расчета показателей необходимо убедиться, что все необходимые для этого сведения имеются в наличии, а также в том, что имеющиеся в распоряжении органа контроля (надзора) базы данных имеют корректную структуру и могут быть использованы для соответствующих расчетов. В Приложении 1 в кейсе 26 приведено описание баз данных, используемых Управлением по охране труда Великобритании для расчета своих показателей результативности.

#### Структурирование данных

##### Первый уровень зрелости

- Определение имеющихся в распоряжении баз данных и содержащихся в них метаданных.

##### Второй уровень зрелости

- Инвентаризация разрозненных баз данных, разработка шаблонов данных для последующего расчета показателей и определение источников данных к каждому.
- Проектирование обновленных баз данных под метаданные, необходимые для расчета показателей.
- Структурирование баз данных, обеспечивающих сбор всей необходимой информации.
- Проверка релевантности данных, имеют ли они отношение к целям измерения.
- Проверка того, заслуживают ли данные доверия, отражают ли они в действительности состояние дел в данной сфере.
- Проверка измеримости и устойчивости данных. После проведенных мероприятий необходимо отслеживать любые изменения в основных тенденциях, которые могут быть положительными или отрицательными.
- Проверка своевременности данных. Могут ли конечные результаты для цели быть измерены в разумные сроки так, чтобы орган контроля (надзора) мог воздействовать на них для улучшения результата.

### **Третий уровень зрелости**

- Внедрение механизмов регулярной оптимизации структуры моделей данных.
- Обеспечение связанности различных баз данных.

### **Четвертый уровень зрелости**

- Обеспечен непрерывный процесс структурирования данных и управления качеством данных, что обеспечивает их высокое качество.
- Внедрение Управления информационной архитектурой организации (ЕА), описывающей в единой логике бизнес-процессы, данные, приложения, ИТ-инфраструктуру.

### **6.3.2. Определение источников данных**

После инвентаризации имеющихся данных, а также определения недостающих данных для расчета показателей, необходимо решить вопрос определения источников данных для каждого показателя, в первую очередь тех, которых сейчас нет в распоряжении органов контроля (надзора). В кейсе 27 (Приложение 1) приведено описание источников данных Агентства по защите окружающей среды США. В Приложении 1 в кейсе 28 также приводится пример описания источников данных Управления пожарной безопасности Лондона и Инспекции охраны труда Великобритании.

### **Определение источников данных**

#### **Первый уровень зрелости**

- Используются данные, которые есть в наличии, их точность и достоверность должным образом не обеспечена.
- Определен перечень всех доступных источников данных.

#### **Второй уровень зрелости**

- Определены источники данных для каждого показателя.
- Пройдена проверка достоверности источников данных.
- Источники данных прошли внешнюю оценку соответствия.
- Определена допустимая погрешность, отклонение в точности измерений по каждому источнику данных.

#### **Третий уровень зрелости**

Реализованы механизмы постоянного совершенствования точности, достоверности и полезности используемых источников данных.

#### **Четвертый уровень зрелости**

Обеспечение согласованности источников данных между различными ведомствами.



### 6.3.3. Сбор и хранение данных

После определения источников данных для каждого показателя необходимо обеспечить процедуры сбора и хранения этих данных, таким образом, чтобы данные оставались на всем протяжении жизненного цикла своего использования релевантными, достоверными, точными и контролепригодными.

В кейсе 29 (Приложение 1) описывается процедура обеспечения качества данных на примере экологического надзора США. В Приложении 1 в кейсе 30 описаны процедуры соблюдения инспекторами по охране труда Великобритании норм законодательства в отношении собственных административных или управленческих источников данных.

<b>Сбор и хранение данных</b>
<b>Первый уровень зрелости</b>  Инвентаризация способов сбора и хранения имеющихся данных.
<b>Второй уровень зрелости</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Утверждены критерии обеспечения качества сбора и хранения данных.</li><li>• Обеспечение верификации (корректность процедур доставки) собираемых и хранимых данных.</li><li>• Обеспечение валидации (корректность процедур использования) собираемых и хранимых данных.</li><li>• Автоматизированный сбор ключевых данных исключает возможность формально-логических ошибок и манипуляций пользователями группы «А» и «Б».</li><li>• Процессы сбора и хранения данных прошли внешнюю оценку соответствия.</li><li>• Проводится систематическое ведение лагов и анализ недостатков и ошибок при сборе, хранении, миграции и передачи данных.</li></ul>
<b>Третий уровень зрелости</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Внедрены внутренние документы по управлению качеством сбора и хранения данных.</li><li>• Обеспечен автоматизированный ввод всех данных по показателям группы «В», юридически значимые действия в системах, без возможности изменения в системе.</li><li>• Отсутствует возможность исправления, утраты или некорректного перемещения данных.</li><li>• Внедрены процедуры внешнего аудита сбора и хранения данных.</li></ul>
<b>Четвертый уровень зрелости</b> Внедрена система непрерывного совершенствования процедур сбора и



хранения данных, обеспечивающая высокую внешнюю контролепригодность и отсутствие возможностей по манипулированию данными.

#### 6.3.4. Обработка данных

После инвентаризации имеющихся данных, а также определения недостающих данных для расчета показателей, необходимо решить вопрос определения источников данных для каждого показателя, в первую очередь тех, которых сейчас нет в распоряжении органов контроля (надзора). В кейсе 31 (Приложение 1) приведены примеры алгоритмов обработки данных из различных источников. В Приложении 1 в кейсе описываются процедуры обеспечения качества обработки данных на примере Великобритании.

#### Обработка данных

##### Первый уровень зрелости

Постановка задачи по формализации алгоритмов обработки данных.

##### Второй уровень зрелости

- Алгоритмы обработки данных включены в утверждаемые паспорта показателей.
- Формализация алгоритмов обработки данных и их проверка, данные должны позволять проводить квалифицированный анализ на основе формирования регламентных отчетов.
- Процесс обработки данных прошел внешнюю оценку соответствия.
- Проводится периодический анализ данных на предмет несоответствия или появления необычно высоких или низких значений.
- Производится периодический анализ недостатков и ошибок при обработке и интерпретации данных.
- Процедуры анализа данных периодически проходят внешний аудит на предмет правильности проведения анализа данных, использования надлежащих формул.

##### Третий уровень зрелости

- Формирование согласованных между собой алгоритмов обработки данных, позволяющих проводить глубокую аналитику данных из различных источников и баз данных.
- Применение алгоритмов продвинутой статистики и построения сложных прогнозных моделей (BI) (построение прогнозных моделей состояния государственного контроля (надзора), выявление скрытых зависимостей).
- Переход на алгоритмы, позволяющие прогнозировать показатели результативности и эффективности.
- Проверка данных из нескольких источников или с помощью различных алгоритмов.
- Активное управление данными, когда имеющиеся в распоряжении данные позволяют принимать весь комплекс управленческих решений.

- Проводится постоянный, автоматизированный анализ данных на предмет несоответствия или появления необычно высоких или низких значений.
- Производится постоянный, автоматизированный анализ недостатков и ошибок при обработке и интерпретации данных.
- Процедуры анализа данных постоянно проходят внешний автоматизированный контроль на предмет правильности проведения анализа данных, использования надлежащих формул.
- Обеспечение проверки на предмет независимости выводов на основе обработки данных от тех, кто осуществлял данные мероприятия и кого по ним оценивают.

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Переход на алгоритмы, позволяющие прогнозировать и проектировать показатели результативности и эффективности и их взаимные зависимости, а также находить способы их достижения в автоматизированном режиме.
- Обработка больших массивов данных, построение самообучающихся интеллектуальных систем, основанных на нейронных сетях и алгоритмах глубокого обогащения данных.
- Переход на проактивное управление данными, когда сами данные рожают новые управленческие сущности (с использованием технологий продвинутой статистики, нейронных сетей и машинного обучения, «большие данные»).
- Возрастание сложности алгоритмов приводит к необходимости комплексного внешнего аудита их применимости и распределение ответственности за их работу, особенно в случае если корректность алгоритмов затрагивает права третьих лиц или приводит к бюджетным расходам.

### **6.3.5. Представление данных**

Собранные и хранящиеся данные должны быть доступны для полезного практического применения всеми заинтересованными в них потенциальными потребителями этих данных. В Приложении 1 в кейсе 33 приведен пример инфраструктуры представления (предоставления) данных Инспекцией по безопасности пищевых продуктов США. В кейсе 34 (Приложение 1) дается описание агрегирования всей информации об окружающей среде по Агентствам по защите окружающей среды США.

#### **Представление данных**

##### **Первый уровень зрелости**

Наличие разнородных источников представления и передачи данных, начиная от бумажных носителей, офисных приложений, ручных или автоматизированных выгрузок из информационных систем.

##### **Второй уровень зрелости**

- Автоматизированный, юридически значимый процесс представления

данных для внутриведомственных, межведомственных и надведомственных целей.

- Интеграция на верхнем уровне с ГАС «Управление».
- Процесс представления данных прошел внешнюю оценку соответствия.

#### **Третий уровень зрелости**

- Выбор стратегии представления данных: единый открытый стандарт обмена данными, «копии» баз данных или полный внешний онлайн доступ к базам данных органов.
- Обеспечение для выбранной стратегии представления данных своевременности их представления, релевантности, точности, согласованности и достоверности.
- Внедрение внешнего аудита представления данных потребителям.

#### **Четвертый уровень зрелости**

Комплексное внедрение облачных технологий, а также технологий, позволяющих гарантировать точность и достоверность данных (например, технологий блокчейна).

### **6.3.6. Межведомственный обмен данными**

Необходимо своевременное предоставления данных другим органам власти, и при необходимости сбора данных дополнительно по запросам контрольно-надзорных органов. Это необходимо в связи с тем, что зачастую для оценки показателей результативности и эффективности достоверные данные собираются иными органами исполнительной власти. В кейсе 35 (Приложение 1) приведен пример межведомственного обмена данными.

#### **Межведомственный обмен данными**

##### **Первый уровень зрелости**

Разные форматы обмена данными, начиная от письменных запросов на бумажных носителях и заканчивая сервисами в СМЭВ.

##### **Второй уровень зрелости**

- Мэппинг баз данных смежных органов, необходимых им для работы.
- Обмен всеми необходимыми данными в СМЭВ.
- Открытые API для интеграционных сервисов.

##### **Третий уровень зрелости**

- Переход к скоординированному формированию баз данных смежными органами.
- Данные из разных баз данных ведомства, а также баз данных других органов взаимно обогащаются, приобретая новое качество.
- Существуют процедуры перекрестного контроля представления данных из различных источников.
- Обеспечение связанности данных, содержащихся в базах данных

разных ведомств.

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Формирование единых моделей данных между всеми заинтересованными ведомствами.
- Реализация единой государственной политики в отношении межведомственного обмена данными, необходимыми для управления национальными показателями результативности и эффективности.

### **6.4. Инфраструктура**

#### **6.4.1. Регламентация**

Все основные процедуры по управлению данными, оценке показателей и принятию на их основе управленческих решений должны быть соответствующим образом регламентированы. В кейсе 36 (Приложение 1) описывается пример регламентации процесса управления результативностью и эффективностью на примере органов исполнительной власти США.

#### **Регламентация**

##### **Первый уровень зрелости**

- Процесс фактически отсутствует или осуществляется на интуитивном уровне.
- Политика управления результативностью и эффективностью не сформирована и не опубликована в официальных документах.
- Отсутствует четкое распределение ролей и обязанностей в процессе.
- Из основных элементов процесса имеются только утвержденные в соответствии с Базовой моделью показатели, которые еще не прошли ни проверку достоверности, ни описания полной методологии;
  - Принят организационно-распорядительный акт, который «легализует» данные показатели и инициируют процесс сбора данных, необходимых для их расчета.
- Разработаны планы развития по всем элементам первого уровня, необходимым для перехода на второй уровень.

##### **Второй уровень зрелости**

- Политика ведомства относительно отдельных элементов управления результативностью и эффективностью сформирована и опубликована в отдельном официальном документе.
- Утверждена организационная структура процесса управления результативностью и эффективностью, формально закрепляющая должностных лиц, их роли и обязанности в данном процессе.
- Процесс повторяется и должным образом задокументирован, однако пока слабо интегрирован в процесс принятия решений:
- Принят акт, где четко закрепляются роли и обязанностями должностных лиц в процессе управления результативностью и эффективностью.

- Документируются только самые важные вехи использования информации о результативности и эффективности и самые важные меры по совершенствованию управления ею.

- Использования результатов оценки на практике, с указанием конкретных решений, которые принимаются при определенных условиях, в первую очередь по оценке отдельных подразделений и материальному стимулированию должностных лиц.

- Утверждено старшее должностное лицо ведомства, ответственное за внедрение управления результативностью и эффективностью.

### **Третий уровень зрелости**

- Политика ведомства комплексного управления результативностью и эффективностью закреплена в соответствующем отдельном документе, а также транслирована в документы, регламентирующие другие ключевые процессы: стратегическое планирование, бюджетирование, управление кадрами и другие.

- В организационной структуре ведомства формализованы роли и обязанности всех должностных лиц в процессе управления результативностью и эффективностью как части других ключевых процессов.

- Регулярный процесс, интегрированный во все основные внутренние процессы управления (мотивация, финансы, кадры, ИТ и т.д.), которые развиваются скоординировано.

- Регламентированы роли и обязанности по использованию информации о результативности и эффективности в рамках всех ключевых процессов.

- В отношении самого процесса регулярно проводится оценка его эффективности.

- Все действия в рамках процесса управления результативностью и эффективностью документируются и становятся предметом мониторинга.

- Для сотрудников, которые занимаются данной деятельностью, приняты их собственные четкие показатели эффективности, в соответствии с которыми их карьерная траектория напрямую увязывается с качеством работы системы управления результативностью и эффективностью.

- Принят документ, комплексно регламентирующий ведомственную систему управления результативностью эффективностью, а именно:

- процедуры принятия решений по оценке центрального аппарата и территориальных подразделений;

- процедуры принятия кадровых решений, в том числе ротации, материального стимулирования должностных лиц в зависимости от достигнутых результатов;

- процедуры принятия решений о реорганизации организационной структуры;

- процедура перераспределения ресурсов;

- процедуры корректировки политики надзора;

- процедуры подготовки изменений государственного регулирования.

- Отличительной чертой третьего уровня, помимо расширения перечня

принимаемых решений, также является обязательность процедур (не достижение показателей влечет инициацию определенных процедур).

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Политика управления результативности и эффективности инкорпорирована во все операционные процессы, включая регламенты, стандарты процедуры, должностные инструкции.

- Роли и обязанности должностных лиц детализированы до уровня должностных инструкций каждого сотрудника.

- Непрерывный процесс совершенствования управления результативностью и эффективностью, бенчмаркинг с лучшими в мире контрольно-надзорными органами, глубокая интеграция в стратегию и операционные процессы (на уровне регламентов исполнения данных процессов).

- Происходит постепенное вовлечение всех сотрудников, когда обязанности по управлению результативностью и эффективностью интегрированы в текущие рабочие процедуры, включая регламенты, стандарты и инструкции, должностные инструкции и персональные показатели эффективности.

- На нижнем уровне исполнителей большая часть процедур системы управления результативностью и эффективностью реализуется на нижнем уровне как часть учетной политики ведомства и глубоко интегрирована в корпоративную практику ведомства. Участие в данном процессе выражается в минимальной степени, в основном путем регистрации различных своих действий в учетных системах.

- Приняты акты, регламентирующие:

- принципы «умного регулирования»;

- внедрение Стандарта в основные операционные процессы деятельности.

- На четвертом уровне за счет обеспечения цифровизации всех процессов, становится возможным применение принципов «умного регулирования», когда каждый достигнутый показатель, мероприятие или предложение об изменении государственного регулирования имеет достоверную количественную оценку выгод и затрат. С другой стороны, уровень автоматизации процессов и их формализованного описания позволяет в режиме онлайн следить за их операциональной эффективностью.



## 6.4.2. Учет

Без учета случаев причинения вреда, административных процедур и т.д. невозможно рассчитать значения показателей, что предполагает налаживание развитой системы учета всех необходимых событий, которые используются для расчета показателей. Подобные развитые системы учета (регистрации) событий основываются на документировании процессов (регламентированной фиксации всех значимых событий), то есть всех значимых действий в рамках контрольно-надзорной деятельности. В кейс 37 (Приложение 1) приводится пример учета результатов мероприятий (документирования результатов мероприятий).

### Учет

#### Первый уровень зрелости

На первом уровне приняты внутренние акты для сбора отчетности группы «А», «Б» и «В» ведомственных показателей.

#### Второй уровень зрелости

- На втором уровне принимается внутренний акт, регламентирующий политику учета действий, процедур и инцидентов, имеющих отношение к расчету показателей органа контроля (надзора).
- Обеспечено обновление и детализации группы «В» ведомственных показателей на основании приведения их к реальной практике.
- Группа «В» ведомственных показателей должна отражать все значимые контрольно-надзорные мероприятия и действия.
- Ведомственная политика учета (регистрации событий) должна обеспечивать сбор данных в разрезе утвержденных ведомственных показателей группы «В».

#### Третий уровень зрелости

- На третьем этапе обеспечено автоматизированное получение всех данных по показателям группы «В», юридически значимые действия в системах, без возможности изменения в системе.
- Данные не вводятся отдельно, а рассчитываются после обработки данных о рабочем процессе (workflow), регистрации данных о контрольно-надзорных мероприятиях.
- Цифровой документооборот позволяет обеспечить высокое качество данных о проводимых операциях (класс систем ЕСМ) (регламентация мероприятий, фиксирование всех произошедших событий).

#### Четвертый уровень зрелости

На четвертом этапе предполагается детализация регистрируемых действий до уровня выполнения отдельных действий (достижение уровня полной «цифровой карты рабочего дня»), что позволяет проводить анализ не только контрольно-надзорных мероприятий в целом, но и их этапов и процедур.

### 6.4.3. Моделирование процессов

Моделирование ведомственных процессов является необходимой основой для последующей их оптимизации, ранее описанной в разделе 6.1.3. Кейс 39 (Приложение 1) дает представление о том, каким образом можно выстроить логическую схему процесса. В кейсе 38 (Приложение 1) описана примерная нотация для детального описания процессов, пригодного для принятия последующих решений по их оптимизации.

#### Моделирование процессов

##### Первый уровень зрелости

Процессы описаны на самом верхнем уровне по форме утвержденной карты показателей группы «В» Базовой модели.

##### Второй уровень зрелости

- Описаны все основные процессы деятельности (подготовлены модели процессов) и на этой основе скорректированы показатели группы «В», после чего актуализируется карта показателей в части группы «В».
- Происходит регулярный анализ эффективности процессов, который возможен на основе высокого качества учета, документирования и моделирования процессов.

##### Третий уровень зрелости

Оптимизация бизнес-процессов происходит на базе информационных решений класса BPMS (Business Process Management System), позволяющих моделировать процессы, идентифицировать слабые места и оптимизировать процессы.

##### Четвертый уровень зрелости

Выстроен процесс непрерывного совершенствования основных процессов деятельности на основе проведения автоматизированных тестов моделей процессов и мониторинга исполнения процессов.



#### 6.4.4. Научная база

Для обеспечения высокого качества решений потребуется построение наукоемкой системы оценки результативности и эффективности, в том числе включающей проведение сложных научно-исследовательских работ. Кейс 40 (Приложение 1) отражает взаимосвязь научных исследований и процесса установления целевых значений показателей результативности на примере пищевой безопасности в Германии. В кейсе 41 (Приложение 1) описана научная стратегия на 2002-2016 годы (Science Strategy 2012-2016) Европейского управления безопасности пищевых продуктов. Кейс 42 представляет описание системы управления научной деятельностью в Агентстве по пищевым стандартам Великобритании (Food Standards Agency).

##### Научная база

###### Первый уровень зрелости

Определена соответствующая потребность в научных исследованиях, сформированы планы развития научной базы.

###### Второй уровень зрелости

- На втором уровне подведомственная сеть научно-образовательных учреждения (при наличии) и экспертные организации, отдельные эксперты образуют сетевой центр компетенций по следующим тематикам:
  - формирование ведомственной модели (отраслевые особенности управления результативностью и эффективностью);
  - исследование влияния государственного регулирования и государственного контроля (надзора) на подконтрольную среду;
  - исследование влияния внешних и внутренних факторов на уровень защиты охраняемых законом ценностей.
  - совершенствование методов анализа отраслевой статистики для целей управления результативностью и эффективностью.
  - управление рисками в поднадзорной отрасли, так как сам факт выявления влияния того или иного явления на достижение уровня безопасности охраняемых законом ценностей делает данное явление потенциальным показателем группы «А». В таком случае, природа данного явления должна быть всесторонне изучена и обоснована сама возможность повлиять на данное явление с помощью контрольно-надзорной деятельности.
- Сформирован долгосрочный план научно-исследовательских работ по данным тематикам.
- В органе сформированы управленческие структуры, отвечающие за проведение научно-исследовательских работ, которые имеют самостоятельные программы развития, свои полномочия и ответственность.

### **Третий уровень зрелости**

- Ключевые документы стратегического планирования, основные направления политики государственного контроля (надзора) имеют научное обоснование и основаны на конкурентоспособных на мировом уровне исследованиях.
- На сайте ведомства по каждому ключевому направлению публикуются и регулярно обновляются соответствующие исследования.
- Существует регулярно обновляемый перечень исследовательских задач, решение которых необходимо для повышения эффективности государственного контроля (надзора).

### **Четвертый уровень зрелости**

Национальные центры компетенции становятся источником знания в своей сфере для ведущих мировых исследовательских центров и органов власти, что выражается в наличии международных научных контактах и проведении совместных исследований.

### 6.4.5. Методическое сопровождение

Методическое сопровождение процесса управления результативностью и эффективностью представляет собой подготовку методик и руководств по их использованию.

Под методиками понимается формальное перечисление шагов (ответ на вопрос: «Что делать?»). Методики нужны для того, чтобы было понятно, как считается тот или иной показатель, как он интерпретируется и почему именно он выбран в качестве целевого. Методики являются предметом внешней экспертной дискуссии и общественного обсуждения, они могут также утверждаться отдельными нормативными правовыми актами, если алгоритмы, использованные в них, могут затрагивать права третьих лиц. Поэтому стиль изложения и степень детализации в них не всегда подходят для удобного рабочего использования. Для этого разрабатываются руководства по применению методик.

Под руководствами по применению методик понимаются развернутые конкретные алгоритмы использования методик в практических ситуациях и примеры заполнения форм, из которых понятны ответы на вопросы: «Как лучше сделать?» и «Почему нужно делать именно так, а не иначе?». Руководства нужны преимущественно для сотрудников, непосредственно отвечающих за заполнение соответствующей документации. Упоминаемые ниже методики и руководства по их применению могут разрабатываться как отдельно, так и быть разделами более общих методических документов. В приложении 1 приведены Кейс 43 Руководство для инспекторов Международной ассоциации трудовых инспекций и Кейс 44 Ведомственная модель оценки результативности и эффективности на примере Федеральной авиационной администрации США. В данных примерах описаны примеры ведомственных моделей оценки (управления) результативности и эффективности, предполагается, начиная с третьего уровня зрелости, аналогичные модели должны быть разработаны для каждого органа государственного контроля (надзора).

## Методическое сопровождение

### Первый уровень зрелости

- Отсутствие методик и руководств по их применению.
- Работа осуществляется по наитию, методом проб и ошибок.
- На первом уровне формируется первый опыт разработки показателей, проведен анализ ошибок и составлены планы по развитию методической базы.

### Второй уровень зрелости

- Разработаны отдельные методики и руководства, позволяющие грамотно осуществлять наиболее важные процедуры.
- Утверждены следующие методики (по отдельности или одним документом):
  - Методика по разработке и актуализации показателей;
  - Методика интерпретации показателей;
  - Методика проведения внутриведомственной оценки;
  - Методика подготовки к внешней оценке результативности и эффективности.
- Методики прошли внешнюю оценку соответствия.
- Создается внешняя экспертная инфраструктура для целей методического сопровождения процесса разработки методической документации и участия в разработке показателей, методик их интерпретации, методик оценки результативности и эффективности;
  - Разработаны следующие методические документы:
    - Руководство по разработке показателей;
    - Руководство по использованию методики интерпретации показателей;
    - Руководство по использованию методики проведения внутриведомственной оценки;
    - Руководство по использованию методики подготовки к внешней оценке результативности и эффективности.

### Третий уровень зрелости

- Утверждена ведомственная модель управления результативностью и эффективностью (framework), которая соответствует всем требованиям данного стандарта и прочих федеральных методических документов, но в то же время гармонично учитывает особенности данного контрольно-надзорного органа.
- Методики и руководства по их использованию разработаны как для системы в целом, так и для ее отдельных элементов. Они также учитывают все важные методические моменты интеграции процесса управления результативностью и эффективностью с другими ключевыми процессами.  
На третьем уровне:
  - Утверждены следующие методики:
    - Методика проведения межведомственной оценки;
    - Методика принятия решений по оценке центрального аппарата и

территориальных подразделений;

- Методика принятия кадровых решений, в том числе ротации, материального стимулирования должностных лиц в зависимости от достигнутых результатов;

- Методика принятия решений о реорганизации организационной структуры;

- Методика перераспределения ресурсов;

- Методика корректировки политики надзора;

- Методика подготовки изменений государственного регулирования.

- Методики прошли внешнюю оценку соответствия.

- Разработаны следующие методические документы:

- Руководство по использованию методики проведения межведомственной оценки;

- Руководство по использованию методики принятия решений по оценке центрального аппарата и территориальных подразделений;

- Руководство по использованию методики принятия кадровых решений, в том числе ротации, материального стимулирования должностных лиц в зависимости от достигнутых результатов;

- Руководство по использованию методики принятия решений о реорганизации организационной структуры;

- Руководство по использованию методики перераспределения ресурсов;

- Руководство по использованию методики корректировки политики надзора;

- Руководство по использованию методики подготовки изменений государственного регулирования.

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Элементы методической документации процесса управления результативностью и эффективностью инкорпорированы во все методические документы и инструкции смежных процессов и процедур нижнего уровня.

- Формирование глобально конкурентоспособной методической базы, следствием чего является постоянный мониторинг уровня методического сопровождения в других странах, международный обмен опытом.

- Утверждены следующие методики:

- Методика международных сопоставлений;

- Методика реализации принципов «умного регулирования»;

- Методики прошли внешнюю оценку соответствия.

- Разработаны следующие методические документы:

- Руководство по международным сопоставлениям;

- Руководство по реализации принципов «умного регулирования».

## 6.4.6. Навыки и компетенции

Навыки и компетенции сотрудников являются важным фактором успеха или неудачи использования достаточно сложных инструментов управления результативностью и эффективностью. В кейсе 45 описывается законодательное закрепление требований к обучению сотрудников навыкам управления результативностью и эффективностью в США, а в кейсах 46-47 приводится пример ведомственных консультаций и профессионального коучинга по вопросам управления результативностью и эффективностью в США.

### Навыки и компетенции

#### Первый уровень зрелости

- Отсутствие у сотрудников специальных навыков и компетенций в области управления результативностью и эффективностью.
- Самообучение из открытых источников является ключевым источником знаний для сотрудников, занимающихся разработкой показателей.
- Специальная подготовка доводится до сотрудников фрагментарно и бессистемно в основном в рамках межведомственных согласований и на общих для всех ведомств мероприятиях.
- Определение потребностей по компетенциям по сбору и анализу показателей, участию в разработке карт показателей.

#### Второй уровень зрелости

- Ряд сотрудников, которые занимаются данными вопросами, прошли соответствующее обучение по данному Стандарту.
- Выстроена система постоянного получения внешних консультаций по сложным методологическим и методическим вопросам.
- Ряд руководителей ведомства также прошли обучение данному Стандарту в части своих должностных обязанностей.
- Большая часть руководителей и остальные сотрудники не обладают соответствующими навыками и компетенциями по управлению результативностью и эффективностью.
- Утверждены образовательные программы повышения навыков и компетенций по управлению результативностью и эффективностью;
- Формирование внутри ведомства сообщества практиков, которое на регулярной основе обменивается опытом, проводит соответствующие мероприятия.

#### Третий уровень зрелости

- Сотрудники, занятые данными вопросами, продолжают повышать свою квалификацию с помощью внешних сервисов обучения, одновременно являясь базой для распространения данных знаний среди остальных сотрудников своего ведомства.
- По мере расширения использования показателей, все руководители и ряд ключевых сотрудников ведомства прошли обучение данному Стандарту в

части своих должностных обязанностей.

- Большая часть остальных сотрудников не обладают соответствующими навыками и компетенциями.

- На третьем уровне предполагается обеспечение необходимыми компетенциями всех ключевых узлов системы управления, которое достигается за счет:

- Формирования ведомственной базы знаний по управлению результативностью и эффективностью

- Обеспечение доступности базы знаний за счет ее ведения в информационной системе класса Управление знаниями (KMS), предназначенных для формализации, хранения и распространения знаний.

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Сформирована саморазвивающаяся система передачи навыков и компетенций внутри ведомства.

- Ключевые сотрудники ведомства сами способны выступить в качестве источника знаний и опыта для федерального центра компетенций и других ведомств.

- Большая часть сотрудников обладает базовыми навыками и компетенциями, необходимыми им для работы на своем уровне.

- На четвертом уровне предполагается обеспечение необходимыми компетенциями всех ключевых узлов системы управления, которое достигается за счет:

- Внедрения механизма управления талантами, осуществляющимся на базе информационных решений класса (TMS);

- Организации международных программ обмена опытом в сфере управления результативностью и эффективностью.

## 6.5. Смежные процессы

### 6.5.1. Стратегическое планирование

#### Стратегическое планирование

##### Первый уровень зрелости

Составлен перечень всех документов стратегического планирования, содержащих цели, задачи и показатели ведомства.

##### Второй уровень зрелости

Разработан самостоятельный документ стратегического планирования, отражающий основные приоритеты государственного контроля (надзора) и направленный на достижение показателей, утвержденных в рамках Приоритетной программы.

##### Третий уровень зрелости

- Обеспечена синхронизация всех документов стратегического планирования и выстроена их четкая иерархия;
- Все новые документы стратегического планирования разрабатываются с учетом утвержденной карты показателей ведомства.
- В рамках процедур, принятых в рамках 172-ФЗ, проводится постепенная актуализация показателей и их значений в соответствии с утвержденной картой показателей ведомства.

##### Четвертый уровень зрелости

- Документы стратегического планирования должны содержать разделы по всем основным смежным процессам, влияющим на достижение показателей результативности, в том числе кадровая политика, информатизация, управление рисками, профилактика, корпоративная культура, межведомственное взаимодействие, взаимодействие со стейкхолдерами, публичность и обеспечивающие процессы (административно-хозяйственная деятельность, закупки и т.п.).



## 6.5.2. Бюджетирование

### Бюджетирование

#### Первый уровень зрелости

Определение круга вопросов, которые могут решаться на основе управления результативностью и эффективностью в рамках существующего бюджетного законодательства.

#### Второй уровень зрелости

На втором уровне, в рамках своих полномочий учредителя и внутреннего финансового контроля, органы государственного контроля (надзора) рассматривают бюджетные заявки структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных учреждений с учетом информации о плановой и фактической оценке результативности и эффективности.

#### Третий уровень зрелости

На третьем уровне, в рамках своих полномочий учредителя и внутреннего финансового контроля:

- Бюджетные заявки структурных подразделений, территориальных органов и подведомственных учреждений должны быть основаны на плановой и фактической оценке результативности и эффективности;
- Все обоснования дополнительного финансирования должны содержать оценку влияния на достижение показателей результативности и эффективности.

#### Четвертый уровень зрелости

На регулярной основе должна проводиться оценка эффективности использования кадровых, материальных и финансовых ресурсов. По ее итогам готовятся предложения для рассмотрения Министерством Финансов о внесении изменений в Бюджет Российской Федерации (там, где они не противоречат процедурам бюджетного законодательства).

### 6.5.3. Кадровая политика

<b>Кадровая политика</b>
<p><b>Первый уровень зрелости</b></p> <p>Оценка потребностей в кадрах для обеспечения процесса управления результативностью и эффективностью.</p>
<p><b>Второй уровень зрелости</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Включение тематик, предусмотренных разделом 6.4.6 в кадровые программы обучения ведомства.</li><li>• Внесение изменений в соответствующие организационно-распорядительные документы для осуществления новой модели мотивации должностных лиц на основе достижения индивидуальных показателей.</li></ul>
<p><b>Третий уровень зрелости</b></p> <p>Утверждение показателей эффективности кадровой политики ведомства, которые являются составной частью общей карты показателей ведомства.</p>
<p><b>Четвертый уровень зрелости</b></p> <p>Проводится оценка влияния кадровой политики ведомства в достижение показателей результативности и эффективности.</p>

#### 6.5.4. Информатизация

<b>Информатизация</b>
<b>Первый уровень зрелости</b> Определение точек интеграции процесса управления результативностью и эффективностью и информатизации ведомства .
<b>Второй уровень зрелости</b> Включение в план информатизации позиций, необходимых для развития управления результативностью и эффективностью.
<b>Третий уровень зрелости</b> Утверждение показателей эффективности информатизации ведомства, которые являются составной частью общей карты показателей ведомства.
<b>Четвертый уровень зрелости</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Проводится оценка вклада информатизации в достижение показателей результативности и эффективности.</li><li>• Переход на принципы управления информационной архитектурой организации (ЕА), описывающей в единой логике бизнес-процессы, данные, приложения, ИТ-инфраструктуру.</li></ul>

#### 6.5.5. Внутренние коммуникации, командная и проектная работа

<b>Внутренние коммуникации, командная и проектная работа</b>
<b>Первый уровень зрелости</b> Определение перечня должностных лиц, которые должны активно взаимодействовать между собой для развития процесса управления результативностью и эффективностью.
<b>Второй уровень зрелости</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Разработка регламента внутренних коммуникаций, командной и проектной работы в рамках процесса управления результативностью и эффективностью.</li><li>• Закрепление ответственности должностных лиц за качество внутренних коммуникаций.</li></ul>
<b>Третий уровень зрелости</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Утверждение показателей эффективности внутренней коммуникации, командной и проектной работы.</li><li>• Наличие в стратегических документах целей по улучшению</li></ul>

внутренних коммуникаций.

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Инкорпорирование успешной практики внутренней коммуникации, командной и проектной работы в должностные инструкции, регламенты и стандарты работы.

### **6.5.6. Межведомственное взаимодействие**

#### **Межведомственное взаимодействие**

##### **Первый уровень зрелости**

Формирование потребности в соответствующем межведомственном взаимодействии, ориентированном на общественно значимый результат и повышение эффективности работы.

##### **Второй уровень зрелости**

- Принятие соответствующих соглашений о межведомственном взаимодействии.
- Разработка внутреннего регламента межведомственного взаимодействия в рамках процесса управления результативностью и эффективностью.
- Закрепление ответственности должностных лиц за качество межведомственного взаимодействия.

##### **Третий уровень зрелости**

- Утверждение показателей эффективности межведомственного взаимодействия, которые являются составной частью общей карты показателей ведомства.
- Наличие в стратегических документах целей по улучшению межведомственного взаимодействия.

##### **Четвертый уровень зрелости**

- Проводится оценка вклада межведомственного взаимодействия ведомства в достижение показателей результативности и эффективности.

## 6.5.7. Внешние коммуникации

### Внешние коммуникации

#### Первый уровень зрелости

- Определение круга заинтересованных сторон, начало коммуникации с ними.
- Формирование потребности в соответствующей корпоративной культуре, ориентированной на общественно значимый результат и эффективные внешние коммуникации.

#### Второй уровень зрелости

- Принятие документа, декларирующего цели и описывающего механизмы взаимодействия с каждой из заинтересованных сторон.
- Организация работы по постоянному взаимодействию с заинтересованными сторонами, разработка соответствующих метрик.
- Налаживание реального взаимовыгодного диалога в части диагностики причины несоблюдения обязательных требований.
- Публикация в открытом доступе всех показателей результативности и эффективности по каждому виду государственного контроля (надзора) в разрезе регионов.
- Публикация в открытом доступе всех методик, связанных с процессом оценки эффективности, реализация ведомственных механизмов обсуждения с представителями бизнеса, общественности и экспертного сообщества по вопросам учета их интересов в ведомственной системе оценки.

#### Третий уровень зрелости

- Утверждение показателей эффективности внешних коммуникаций, которые являются составной частью общей карты показателей ведомства.
- Переход на параметрическое управление взаимодействием с заинтересованными сторонами.
- Формирование партнерской модели взаимодействия.
- Внедрение инструментов управления взаимоотношениями с гражданами и организациями (CRM) (оценка мероприятий гражданами и организациями).
- Публикация в открытом доступе всех показателей результативности и эффективности по каждому виду государственного контроля (надзора) по ключевым срезам, в том числе регионам, должностным лицам.
- Публикация в машиночитаемом формате открытых данных.
- Утверждение показателей эффективности политики открытости, которые являются составной частью общей карты показателей ведомства.
- Организация интерактивного обсуждения ежегодного доклада о достигнутых результатах.

#### **Четвертый уровень зрелости**

- Проводится оценка влияния профилактической работы ведомства в достижении показателей результативности и эффективности.
- Переход на партнерскую модель взаимоотношений, где состояние внутренней среды организации и характер ее воздействия на внешнюю среду позволяют бороться с причинами и условиями для возникновения рисков, создавая стимулы к добросовестному поведению.
- Проводится оценка вклада политики открытости ведомства в достижении показателей результативности и эффективности.

### **6.5.8. Корпоративная культура**

#### **Корпоративная культура**

##### **Первый уровень зрелости**

Официальное декларирование потребности в формировании корпоративной культуры, ориентированной на общественно значимый результат и повышение эффективности работы.

##### **Второй уровень зрелости**

- Принятие соответствующих рамочных документов, закрепляющих основы корпоративной культуры.
- Формирование институтов и сетевых структур, способствующих продвижению позитивно ориентированной корпоративной культуры.
- Проведение ведомственных пилотных проектов по воздействию на корпоративные ценности и неформальные практики.

##### **Третий уровень зрелости**

- Утверждение показателей эффективности формирования корпоративной культуры, которые являются составной частью общей карты показателей ведомства.
- Переход на параметрическое управление формирования корпоративной культуры, формирование модели позитивного поведения инспекторского состава.
- Принятие корпоративного кодекса ценностей и практик.

##### **Четвертый уровень зрелости**

- Непрерывный анализ управленческих практик, должностных инструкций, регламентов и стандартов на предмет их соответствия сформированной корпоративной культуре.
- Проводится оценка влияния корпоративной культуры ведомства на достижение показателей результативности и эффективности.
- Неформальные ценности и практики становятся эффективным инструментом антикоррупционной политики.

## 6.5.9. Вспомогательная деятельность

### Вспомогательная деятельность

#### Первый уровень зрелости

Формирование перечня вспомогательной деятельности (административно-хозяйственное обслуживание, юридическое и бухгалтерское сопровождение и т.д.).

#### Второй уровень зрелости

Фиксация затрат на вспомогательную деятельность в отдельном разделе карты показателей.

#### Третий уровень зрелости

- Утверждение показателей эффективности вспомогательной деятельности, которые являются составной частью общей карты показателей ведомства.
- Производится распределение затрат на вспомогательную деятельность в составе затрат на основную деятельность (activity-based costing) в целях формирования полной стоимости реализации каждой функции.

#### Четвертый уровень зрелости

- Проводится оценка влияния вспомогательной деятельности на достижение показателей результативности и эффективности.
- Рассмотрение вопроса о максимальном аутсорсинге непрофильной деятельности.

## Приложение 1. Примеры передовой мировой практики использования инструментов управления результативностью и эффективностью

### 1. Управленческие решения

#### 1.1. Цели и приоритеты

##### Кейс 1. Стратегический план на 2011-2016 финансовые годы Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS)

Стратегический план на 2011-2016 финансовые годы Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS) содержит:

– Долгосрочное видение: Надежное агентство в области общественного здравоохранения, приверженное цели предотвращения болезней пищевого происхождения.

– Миссия: Защита потребителей путем обеспечения того, чтобы мясо, домашняя птица и продукты переработки яиц были безопасны, полезны, правильно маркированы и упакованы.

– Стратегические темы (Strategic Theme) – 3:

○ Предотвращение болезней пищевого происхождения (Prevent Foodborne Illness);

○ Понять и оказать влияние на непрерывный процесс попадания продуктов от фермы до стола потребителей (Understand and Influence the Farm-to-Table Continuum);

○ Расширение возможностей людей и укрепление инфраструктуры (Empower People and Strengthen Infrastructure).

– Стратегические цели (Goal) – 8:

1) Обеспечить соответствие инспекции продовольственной безопасности существующим и возникающим рискам (Ensure that Food Safety Inspection Aligns with Existing and Emerging Risks).

2) Максимизировать соблюдение национальной и международной политики продовольственной безопасности (Maximize Domestic and International Compliance with Food Safety Policies).

3) Эффективное использование науки для понимания трендов в пищевых отравлениях и формирующихся тенденциях (Effectively Use Science to Understand Foodborne Illness and Emerging Trends).

4) Реализация эффективной политики для реагирования на существующие и возникающие риски (Implement Effective Policies to Respond to Existing and Emerging Risks).

5) Повышение общественного просвещения и пропаганды для улучшения практики обработки пищевых продуктов (Enhance Public Education and Outreach to Improve Food-Handling Practices).

6) Укрепление сотрудничества между внутренними и внешними заинтересованными сторонами для предотвращения болезней пищевого



происхождения (Strengthen Collaboration Among Internal and External Stakeholders to Prevent Foodborne Illness).

7) Расширение возможностей сотрудников путем обучения, ресурсов и инструментов, позволяющих достичь успеха в охране здоровья населения (Empower Employees with the Training, Resources, and Tools to Enable Success in Protecting Public Health)

8) На основе определенных потребностей ведомства, разрабатывать, поддерживать и использовать новаторские методы, процессы и инструменты, включая Информационную систему общественного здравоохранения (Public Health Information System (PHIS)), чтобы защитить общественное здравоохранение эффективно и результативно для поддержки потребностей и целей здравоохранения, определенных общественностью (Based on the Defined Agency Business Needs, Develop, Maintain, and Use Innovative Methodologies, Processes, and Tools, including PHIS, to Protect Public Health Efficiently and Effectively and to Support Defined Public Health Needs and Goals)

– Общественно значимые результаты (Outcome) в виде конкретных показателей результативности и эффективности – 17 показателей.

FOOD SAFETY AND INSPECTION SERVICE  
**STRATEGIC PLAN:  
FY 2011-2016**

**FSIS VISION**  
A trusted public health  
regulatory agency  
committed to preventing  
foodborne illness

**FSIS MISSION**  
Protect consumers by ensuring  
that meat, poultry, and  
processed egg products are  
safe, wholesome, and correctly  
labeled and packaged

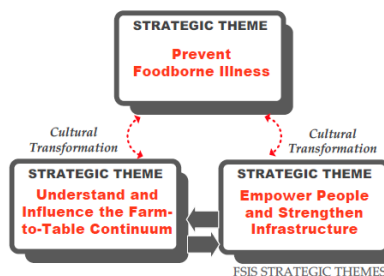


Рисунок 18. Стратегическая миссия и видение на примере стратегического плана FSIS на 2011-2016 финансовые годы

## STRATEGIC THEME

### Prevent Foodborne Illness

#### Goal 1: Ensure that Food Safety Inspection Aligns with Existing and Emerging Risks

FY 2016 Target

<b>Outcome 1.1</b> Minimize existing and emerging food safety hazards through the most effective means	<b>Corporate Measure:</b> Total number of <i>Salmonella</i> , <i>Listeria monocytogenes</i> , and <i>E. coli</i> O157:H7 illnesses from products regulated by FSIS	<b>363,547</b>
<b>Outcome 1.2</b> Resources are targeted to existing and emerging risks	<b>Supporting Measure:</b> % of domestic establishments that meet the "for cause" Food Safety Assessments and monthly Hazard Analysis Verification decision criteria more than once per year	<b>1.5%</b>
	<b>Supporting Measure:</b> % of importing countries requiring more immediate inspection or reinspection attention more than twice within the previous year	<b>&lt;20%</b>
<b>Outcome 1.3</b> Surveillance, investigation, and enforcement are effectively implemented across the Farm-to-Table Continuum	<b>Supporting Measure:</b> % of priority in-commerce facilities (e.g., warehouses, distributors and transporters) covered by surveillance activities	<b>85%</b>
	<b>Supporting Measure:</b> % of follow-up surveillances resulting in compliance	<b>82%</b>

#### Goal 2: Maximize Domestic and International Compliance with Food Safety Policies

FY 2016 Target

<b>Outcome 2.1</b> Domestic- and foreign-produced products meet food safety performance standards	<b>Corporate Measure:</b> % of broiler plants passing the carcass <i>Salmonella</i> verification testing	<b>95%</b>
<b>Outcome 2.2</b> Humane handling and slaughter practices are a central focus of establishment employees as evidenced by the awareness of proper procedures and the implementation of a systematic approach to humane handling	<b>Corporate Measure:</b> % of slaughter plants identified during District Veterinary Medical Specialist (DVMS) humane handling verification visits as having an effective systematic approach to humane handling (all four elements of a systematic approach implemented)	<b>50%</b>
<b>Outcome 2.3</b> Food protection and handling systems ensure protection against intentional contamination	<b>Corporate Measure:</b> % of all official establishments with a functional Food Defense Plan	<b>90%</b>
	<b>Supporting Measure:</b> % of food defense practices implemented at in-commerce facilities	<b>91%</b>
	<b>Supporting Measure:</b> Outreach to eligible countries to encourage implementation of a system that protects product from intentional contamination	<b>90%</b>

Рисунок 19. Пример стратегической темы, целей и задач на примере стратегического плана FSIS на 2011-2016 финансовые годы

## Кейс 2. Выбор приоритетов надзора

В Докладе о снижении административных барьеров: эффективные инспекции и обеспечение соблюдения законодательства<sup>3</sup> в разделе, посвященном оценке рисков на практике (Risk assessment in practice) говорится о том, что если оценка рисков не будет проведена в рамках распределения ресурсов и регуляторной практики, то такая оценка будет проведена впустую. Оценка рисков должна быть всеобъемлющей и проводиться на всех этапах нормативного жизненного цикла: от отбора и разработки соответствующих нормативных и политических инструментов до работы регулирующих органов, включая сбор данных, инспекции и привлечение к уголовной ответственности. Регуляторы все еще далеки от этого всеобъемлющего подхода, хотя некоторые из них ближе, чем другие.

Несмотря на это, статистика Института дипломированных специалистов по государственным финансам и бухгалтерскому учёту (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA) показывает, что, по крайней мере, в некоторых областях, риск не является основой работы местных органов власти. В течение 2002-2003 годов местные инспекторы по отраслевым (торговым) нормам (local authority trading standards officers) проверяли 10% всех взвешивающих устройств, используемых в торговле (18 600 проверок) и выявляли неточности в шести процентах случаев. В том же году они проверили 22% подконтрольных субъектов, торгующих алкоголем (370 000 проверок), хотя только два процента были признаны не соответствующими требованиям. Если бы они проверяли с обратным соотношением в 20% всех весов торговцев и только 5% подконтрольных

<sup>3</sup> Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. Philip Hampton, HM Treasury, 2005

субъектов, торгующих алкоголем – они провели бы на четверть миллиона меньше проверок. Стоит отметить, что, учитывая преобладающий низкий уровень нарушений требований (error rate), даже 5% по-видимому представляют собой очень высокий уровень контроля в этой контрольно-надзорной сфере.

В широком смысле показатели инспекций по соблюдению торговых стандартов показывают баланс проводимых мероприятий, который, как представляется, не основан на рисках. В 2002-2003 годах инспекторы по соблюдению торговых стандартов проверяли только 60% помещений с высоким уровнем риска (35 000 инспекций), при этом все еще проверяли 10% предприятий, классифицированных как предприятия низкого риска, а это более чем 71 000 проверок. Иными словами, для проверки всех предприятий высокого риска достаточно было бы провести еще 23 000 проверок, но вместо того, чтобы проверить данные высокорисковые объекты, инспекция предпочла провести в три раза больше проверок предприятий низкого риска.

Графическая интерпретация соотношения степени риска и количественной оценки по факту проведенных проверок представлена на рисунке ниже (Рисунок 20):

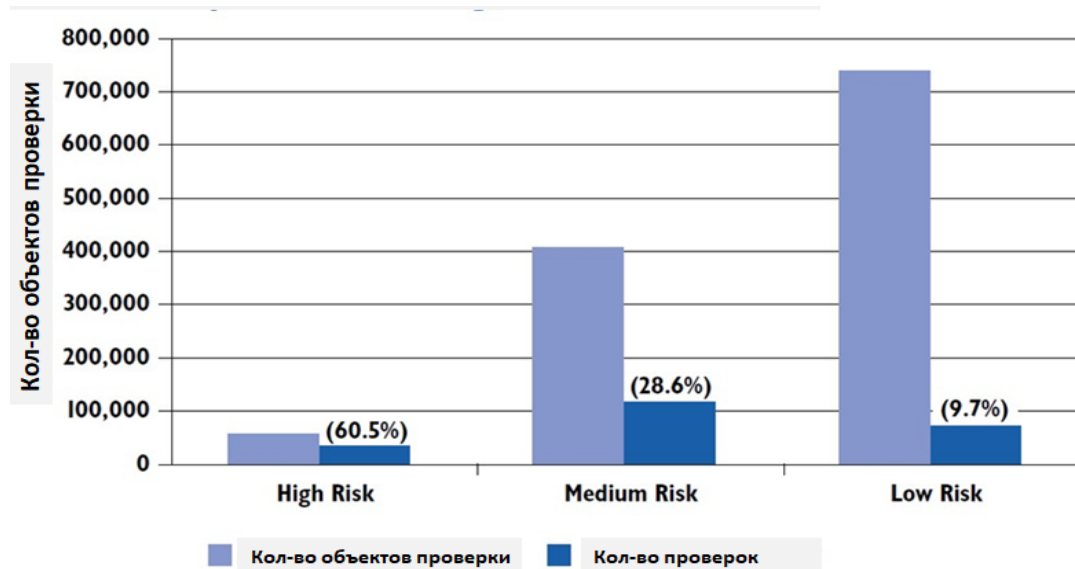


Рисунок 20. Графическая интерпретация соотношения степени риска и количественной оценки по факту проведенных проверок

### Кейс 3. Пример адаптации приоритетов надзора под состояние внешней среды

Международная ассоциация трудовых инспекций (International Association of Labour Inspection, IALI) в руководстве для инспекторов по оценке результативности и эффективности своей деятельности указывает о важности учета влияния внешних факторов, которые могут повлиять на политику проведения инспекций и использование данных для измерения результативности и эффективности. Например, во время экономического подъема уровень травматизма может возрасти из-за большего риска среди недавно нанятых и неопытных работников. И наоборот, уровень травматизма может упасть во время экономического спада из-за последствий увольнения работника и сокращения рабочих мест и проводимых работ. В зависимости от этого должна меняться программа и приоритеты проведения инспекций. Другие внешние факторы также могут повлиять на уровень травматизма и профессиональных заболеваний: структурные изменения в стране: промышленный переход от высокорискового производства к низкорисковым сервисным службам. Внешние факторы также могут повлиять на поведение отчетности, например, если существует общий переход в малый бизнес, информирование о травмах (injury reporting) может резко снизиться, при этом фактическое количество травм может остаться неизменным.

## Кейс 4. Совет по улучшению состояния транспорта штата Вашингтон США (State of Washington Transportation Improvement Board, TIB)

Совет по улучшению состояния транспорта штата Вашингтон (ТІВ) является независимым государственным агентством, которое производит и управляет уличными строительством и обслуживанием в 320 городах по всему штату Вашингтон. В 2003 году ТІВ впервые построил свою панель управления результативностью и эффективностью и с тех пор последовательно улучшал бизнес-процессы и предоставлял сведения о своей результативности и эффективности. Панель инструментов предоставляет общественности те же сведения, что использует исполнительный директор (executive director) для управления ведомства с доходами в размере 200 миллионов долларов, которые генерируются из части государственного налога на выбросы. Сосредоточение внимания на показателях панели управления результативностью и эффективностью сократило время, необходимое местному правительству для получения платежей с пяти месяцев в 2001 году до 17 дней. Отложенные проекты (Delayed projects) сократились на 70 процентов, сэкономив миллионы государственных средств из-за инфляции затрат на строительство. Грантовые проекты программы безопасности ТІВ в среднем на 19 процентов сократили количество несчастных случаев и на 30 процентов снизили уровень травм через два года после строительства. ТІВ использует панель управления результативностью и эффективностью для отслеживания своих бизнес-процессов и проектов и для точного обзора эффективности работы агентства (Рисунок 21).

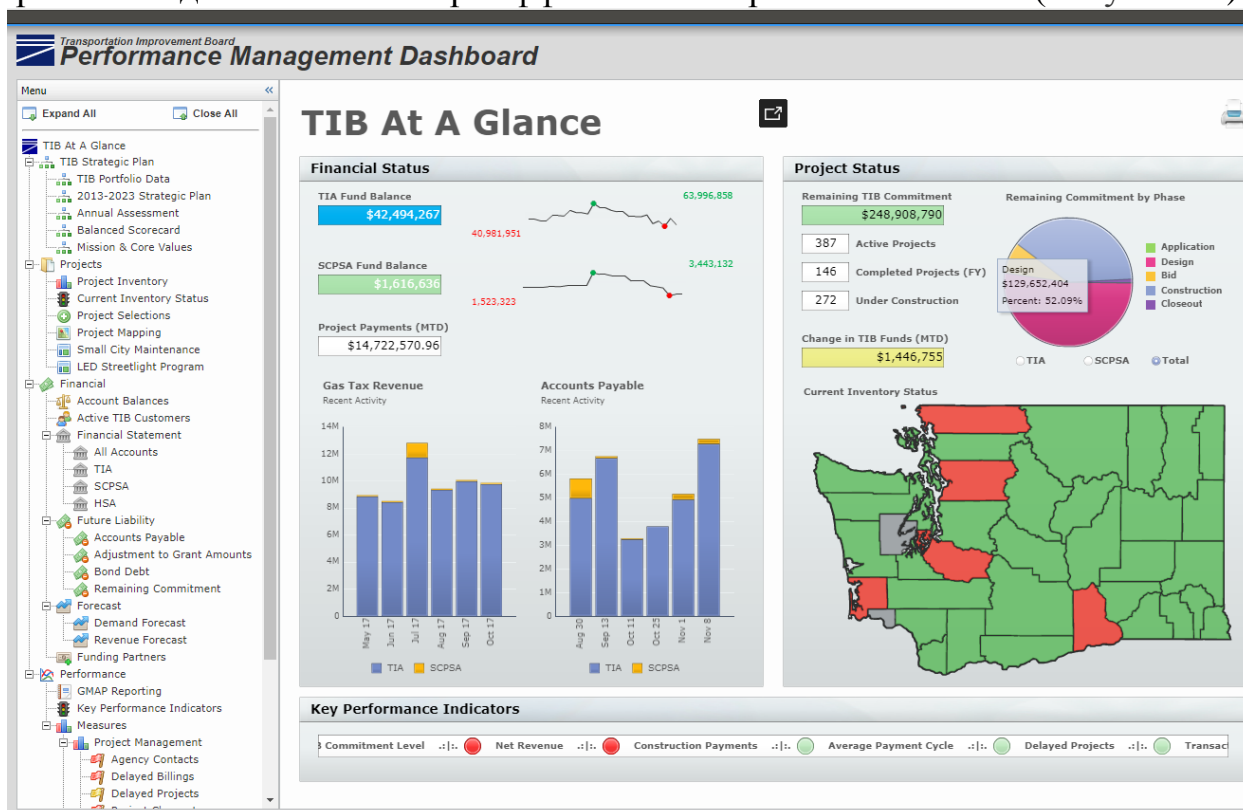


Рисунок 21. Панель управления результативностью и эффективностью Совета по улучшению состояния транспорта штата Вашингтон<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Панель управления результативностью и эффективностью Совета по улучшению состояния транспорта штата Вашингтон, США [<http://www.tib.wa.gov/performance/Dashboard/>]



В левом меню панели можно выбирать различные срезы представления информации по следующим направлениям:

- Верхнеуровневые показатели деятельности ведомства (TIB At a Glance)
- Проекты (Projects)
- Финансы (Financial)
- Результативность и эффективность (Performance)

Примеры визуализации информации о результативности и эффективности представлены на рисунках ниже (Рисунок 22, Рисунок 23, Рисунок 24, Рисунок 25):

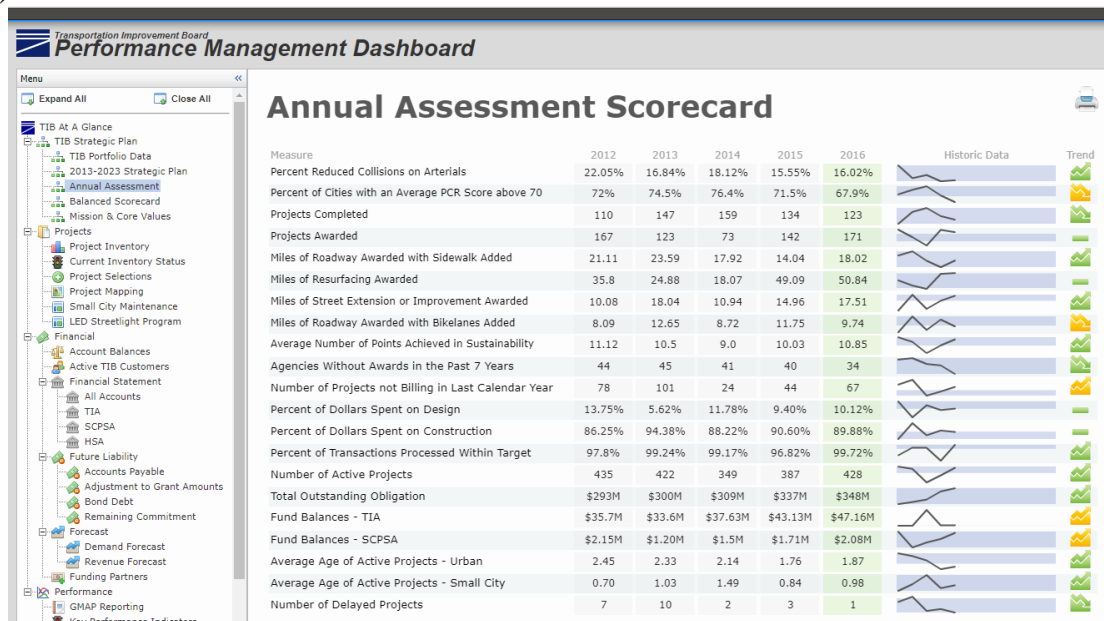


Рисунок 22. Пример визуализации динамики показателей по годам

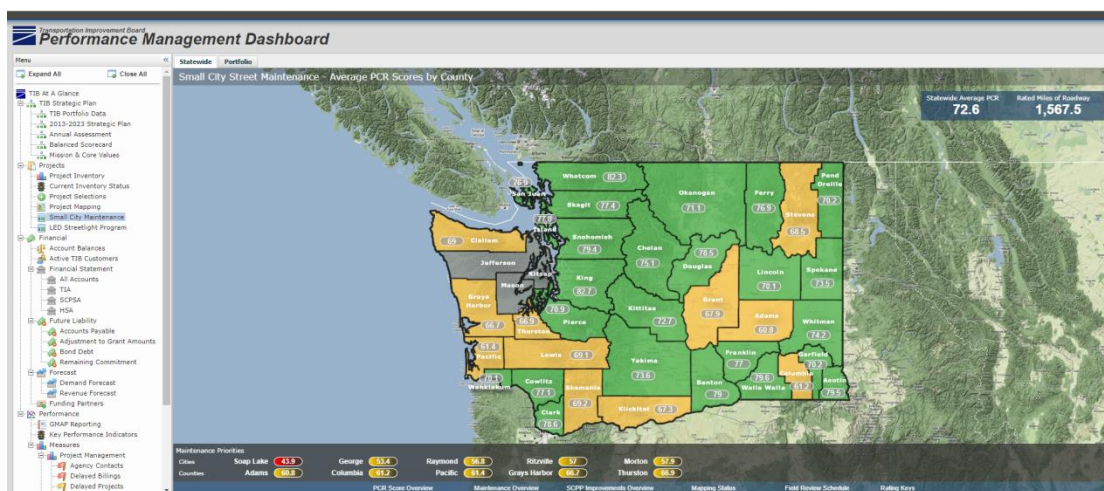


Рисунок 23. Пример визуализации показателей по проектам по районам штата

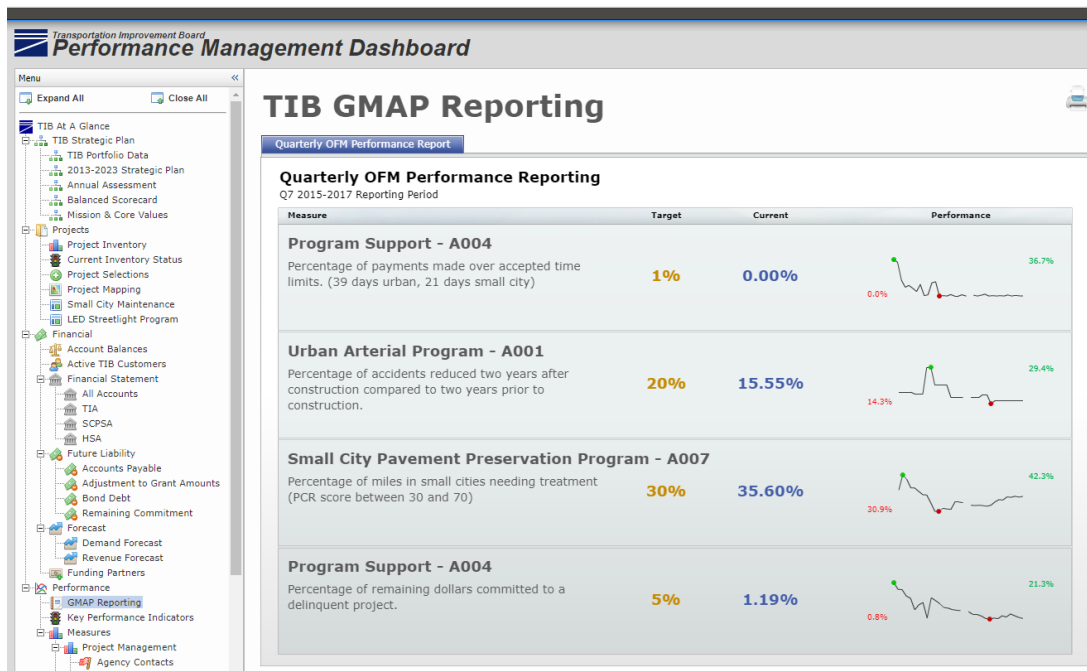


Рисунок 24. Пример визуализации квартальной отчетности по показателям выполнения программ

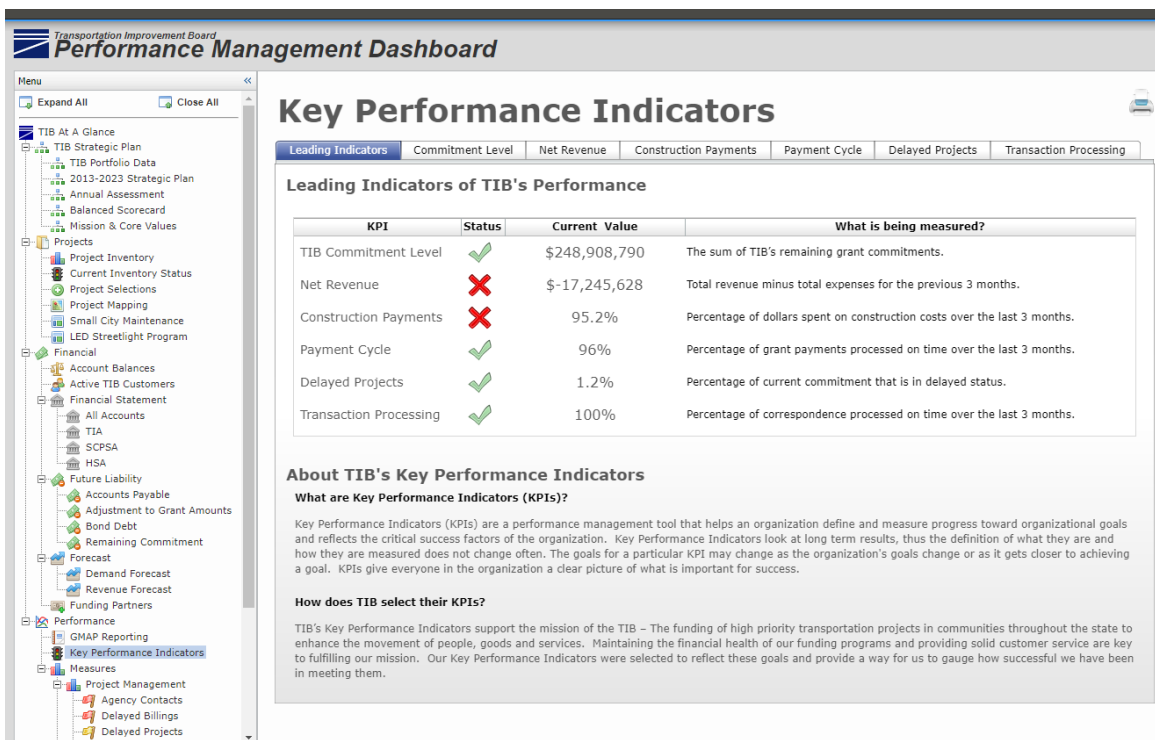


Рисунок 25. Пример визуализации ключевых показателей результативности и эффективности

## 1.2. Мотивация

### Кейс 5. Стратегическая каскадная система управления результативностью и эффективностью (A Strategic Cascading Performance Management System)

Каскадная система управления результативностью и эффективностью устанавливает согласованность целей, стратегии и оценки на всех уровнях, от потребностей общества до персональной производительности. Всеохватывающие приоритеты и задачи определяются процессом планирования, а также высокоуровневыми показателями результативности и эффективности (high-level performance measures) и целевыми показателями (targets). Стратегии для достижения целей и задач устанавливаются с помощью процессов стратегического планирования или бюджетирования. Программы, услуги, стратегические задачи организационных единиц услуг и меры их оценки также разрабатываются в согласовании с всеобъемлющими целями и стратегиями. Персональные цели, стратегии и оценка их эффективности также могут быть частью каскадной системы, как показано на рисунке ниже (Рисунок 26).



Рисунок 26. Каскадная система управления результативностью и эффективностью

Public Service Agreements (PSAs) Система Общественных соглашений об оказании государственных услуг (Public Service Agreements) в 1998 году пришла на смену системе Гражданских уставов Великобритании. В основу Общественных соглашений об оказании государственных услуг лег принцип оценки деятельности отдельных органов власти, в том числе государственных агентств и министерств. Общественные соглашения устанавливали определенные цели и задачи, методы и сроки их достижения, а также конкретные показатели оценки достижения/не достижения поставленных целей для различных органов государственной власти.



На рисунке ниже (Рисунок 27) представлен пример декомпозиции процесса планирования на 5 уровней:

- 1) Стратегические приоритеты (Общественные соглашения об оказании государственных услуг)
- 2) Более детализированные цели и задачи (Соглашения о предоставлении услуг (Service Delivery Agreements), Планы по обеспечению ценностей для общества (Best Value Performance Plans), Ведомственные целевые значения (Agency Targets))
- 3) Ведомственная стратегия (Ведомственные бизнес-планы)
- 4) Планы бизнес-групп (Внутренние планы и показатели результативности и эффективности)
- 5) Индивидуальные планы по результативности, эффективности и отчетности для персонала

**Figure 2 - Cascading Planning in the Public Sector**

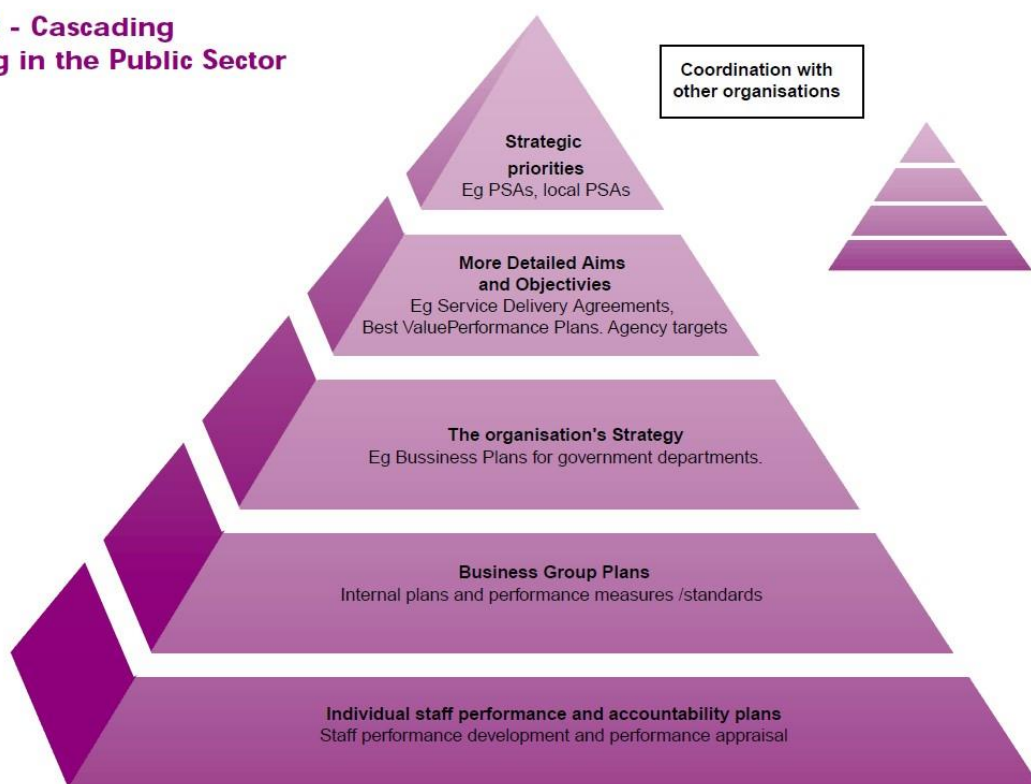


Рисунок 27. Пример каскадного планирования в государственном секторе

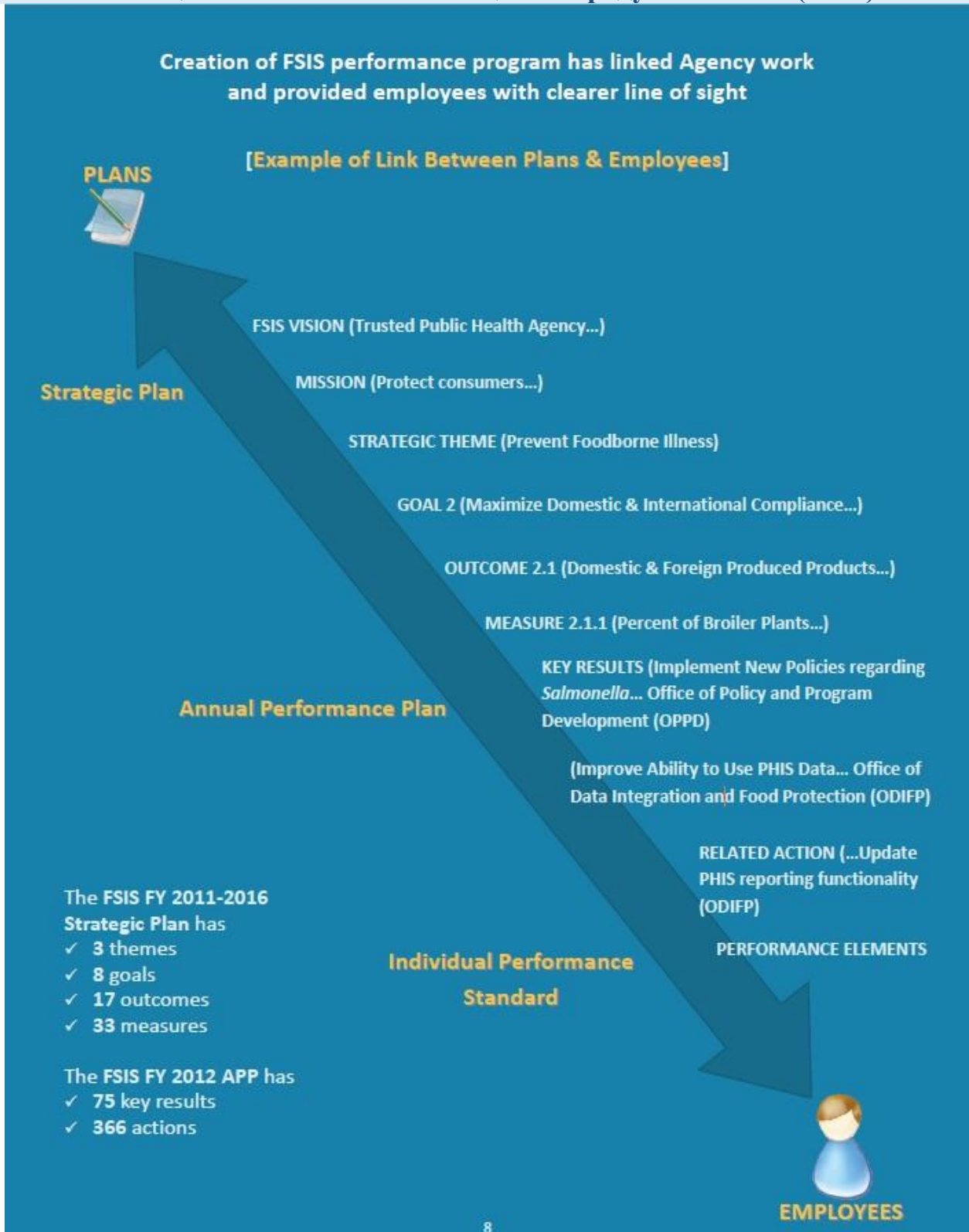


Рисунок 28. Пример взаимосвязи процессов планирования системы оценки результативности и эффективности и результативностью сотрудников

На примере Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS) можно показать декомпозицию верхнеуровневого видения до уровня сотрудников (Рисунок 28):

**Уровень стратегического плана**

- 1) Видение: Ведомство, которому доверяет общество...
- 2) Миссия: Защитить потребителей...
- 3) Стратегическая область: Предотвращения заболеваний, имеющих пищевое происхождение...
- 4) Цель 2: Максимизация соблюдения законодательства среди отечественных и зарубежных производителей и поставщиков...
- 5) Непосредственный результат 2.1: Отечественные и импортные продукты питания...
- 6) Показатель 2.1.1: Доля проб среди бройлеров...

**Уровень ежегодного плана по результативности и эффективности**

- 7) Ключевые результаты:
  - a. Воплощение новых политик в отношении сальмонеллы Департаментом разработки программ и политик
  - b. Усовершенствовать возможности использования данных Информационной системы общественного здравоохранения (Public Health Information System (PHIS)) Департаментом интегрированных данных и защиты продуктов питания...
- 8) Связанные мероприятия: усовершенствовать функционал отчетности Информационной системы общественного здравоохранения Департаментом интегрированных данных и защиты продуктов питания...

**Уровень индивидуальных стандартов по результативности и эффективности**

- 9) Показатели оценки результативности и эффективности для сотрудников

### 1.3. Организационная структура и процессы

#### Кейс 7. Пример оптимизации организационной структуры и процессов

Далее в качестве примера оптимизации приведена часть абстрактного процесса рассмотрения жалоб. В текущем состоянии процесс рассмотрения состоит из 7 условных этапов и 6 итераций взаимодействия между различными участниками:

1. Направление жалобы заявителем.
2. Регистрация поступившей жалобы сотрудником, ответственным за регистрацию жалоб, и ее направление руководителю для рассмотрения.
3. Назначение руководителем ответственного исполнителя для рассмотрения жалобы.
4. Рассмотрение жалобы ответственным исполнителем, подготовка и направление руководителю заключения о наличии оснований для проведения проверки по жалобе.
5. Рассмотрение руководителем заключения о наличии оснований для проведения проверки по жалобе и принятие решения о проведении проверки в случае наличия оснований.
6. Подготовка ответственным исполнителем проекта распоряжения о проведении проверки и его направление на подписание руководителю.
7. Рассмотрение и подписание руководителем распоряжения о проведении проверки.

На блок-схеме ниже приведено 4 участника описанного процесса в виде дорожек, 7 этапов в виде блоков, и 6 итераций взаимодействия между участниками в виде стрелок, пересекающих дорожки.

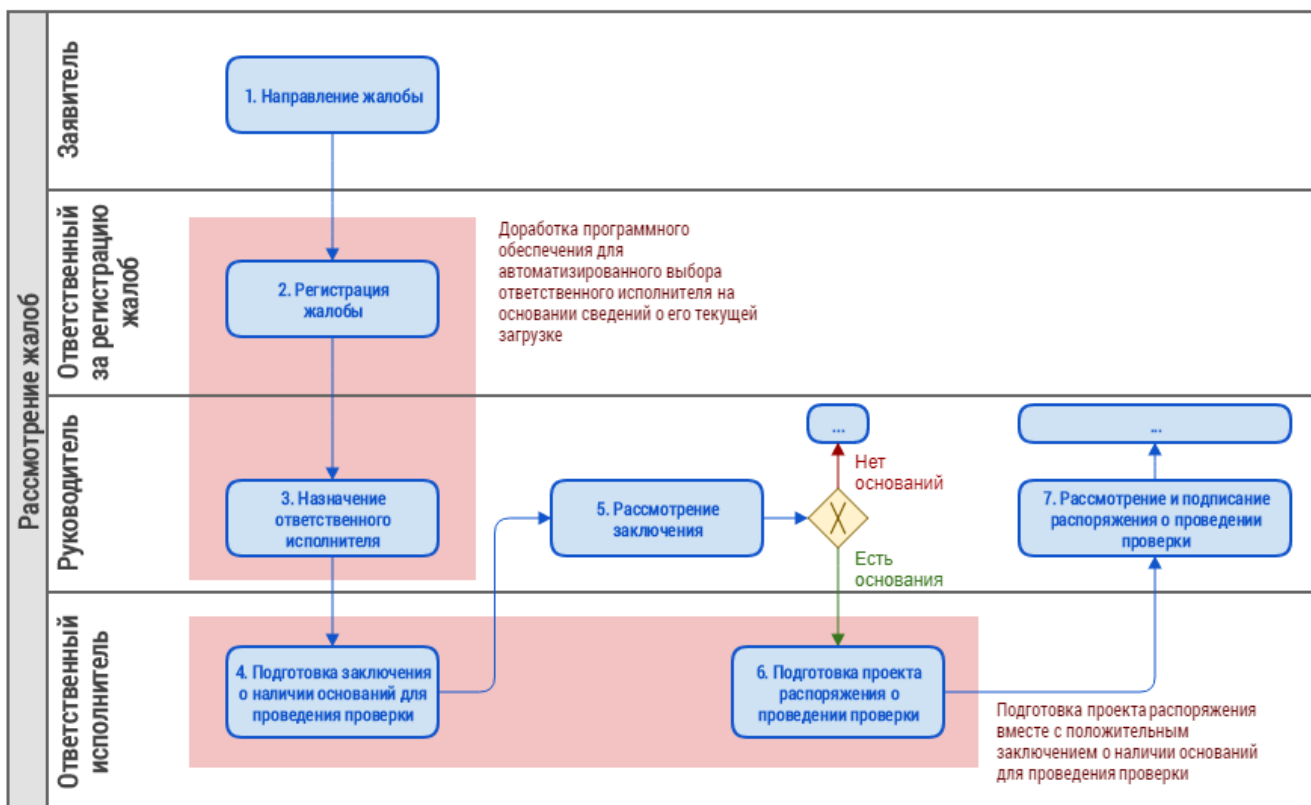


Рисунок 29. Пример оптимизации организационной структуры и процессов

Исходя из представленной схемы, можно выделить следующие направления оптимизации:

1. Назначение ответственного исполнителя может проводиться на этапе регистрации жалобы, без непосредственного участия руководителя. Для этого необходимо доработать программное обеспечение регистрации жалоб с целью автоматизированного назначения исполнителей на основании сведений об их текущей загрузке. Данная мера позволит:

- исключить неэффективные трудозатраты руководителя на назначение ответственного исполнителя;
- обоснованно распределять нагрузку между ответственными исполнителями на основании сведений об их текущей загрузке;
- сократить сроки рассмотрения жалобы за счет исключения избыточных итераций взаимодействия между сотрудниками.

2. В случае наличия оснований для проведения проверки направлять на рассмотрение руководителю заключение о наличии оснований для проведения проверки вместе с проектом распоряжения о проведении проверки. Данная мера позволит:

- сократить сроки подготовки проекта распоряжения, а также сроки его рассмотрения и подписания за счет исключения трудозатрат на повторный поиск и ознакомление с текстом ранее рассмотренного заключения;
- сократить сроки рассмотрения жалобы за счет исключения дополнительных итераций взаимодействия между руководителем и исполнителем.

С учетом реализации предложенных мер по оптимизации процесс рассмотрения жалобы в целевом состоянии должен состоять из 4 этапов и 3 итераций взаимодействия между исполнителями:

1. Направление жалобы заявителем.
2. Регистрация поступившей жалобы сотрудником, ответственным за регистрацию жалоб, автоматизированное назначение ответственного исполнителя и направление ему жалобы для рассмотрения.
3. Рассмотрение жалобы ответственным исполнителем, подготовка заключения о наличии оснований для проведения проверки по жалобе, а также распоряжения о проведении проверки в случае наличия оснований.
4. Рассмотрение руководителем заключения о наличии оснований для проведения проверки и подписание распоряжения о проведении проверки в случае наличия оснований.

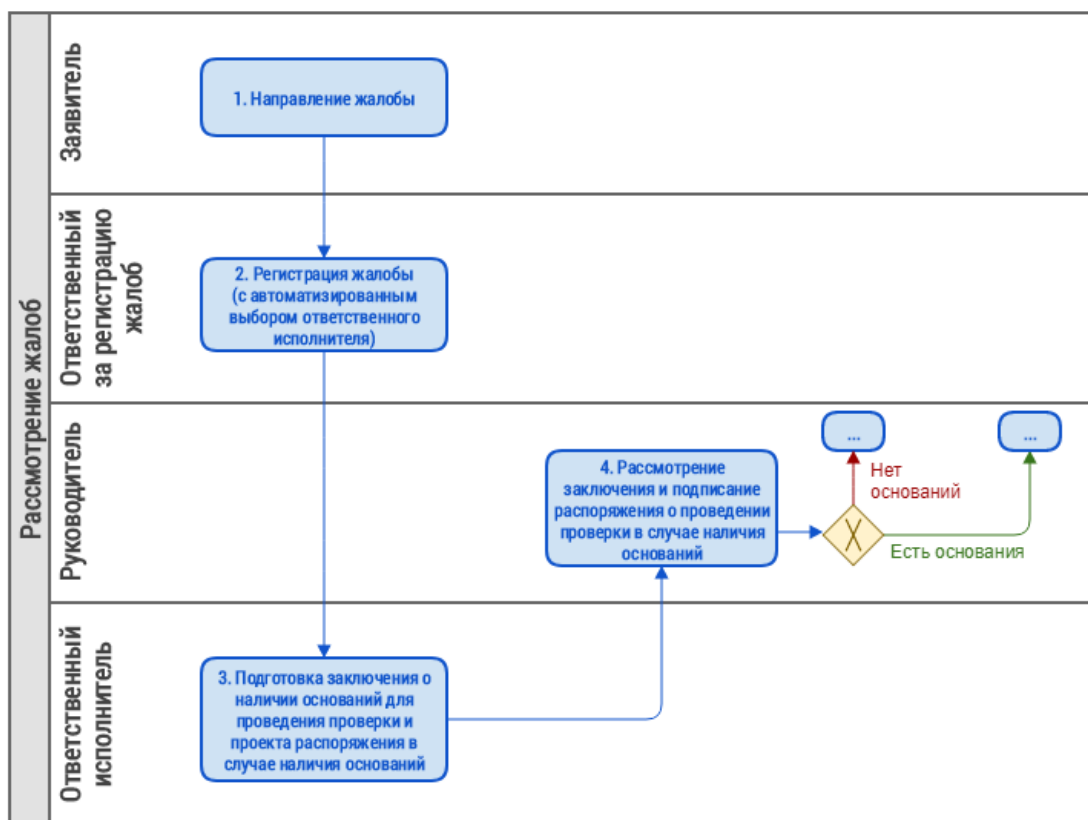


Рисунок 30. Пример оптимизированной организационной структуры и процессов



## Кейс 8. Пример цели по реорганизации процессов ведомства в интересах повышения результативности и эффективности, управления рисками на примере Министерства коммерции США

Цель (стратегическая задача) №23: Реинжиниринг ключевых бизнес-процессов для повышения эффективности, управления рисками и улучшения результативности.

### OBJECTIVE 23

*Re-engineer key business processes to increase efficiencies, manage risk, and strengthen effectiveness (DM)*

### PUBLIC BENEFITS

As U.S. society becomes increasingly oriented toward using electronic means of communication and information dissemination, federal agencies must ensure that they continue to be as responsive as possible to the needs of the public, the private sector, other levels of government, and other federal agencies. DM must promote leading-edge technologies, collaboration, and technology transformation across the Department, ensuring alignment with mission requirements, goals, and objectives in order to deploy and maintain systems able to perform at the highest levels.

### ACHIEVEMENTS

As U.S. society becomes increasingly oriented toward using electronic means of communication and information dissemination, federal agencies must ensure that they continue to be as responsive as possible to the needs of the public, the private sector, other levels of government, and other federal agencies. DM must promote leading-edge technologies, collaboration, and technology transformation across the Department, ensuring alignment with mission requirements, goals, and objectives in order to deploy and maintain systems able to perform at the highest levels.

Acquisition is one of the key areas in terms of re-engineering key business processes. The Office of Acquisition Management achieved the following results in FY 2012:

- Established a Procurement Performance Excellence Office to sustain existing strategic sourcing cost reduction savings and implement new initiatives to drive additional efficiencies;
- Developed a Scalable Acquisition Project Management Framework to serve as the infrastructure to an integrated acquisition project management system to institute a systematic approach to overseeing and managing acquisitions; and
- Increased the focus on acquisition planning in order to maximize competition and create more effective acquisition strategies.

### SUMMARY OF PERFORMANCE

The Department uses the following measure to gauge the performance of the activities associated with this objective.

PERFORMANCE MEASURE (DM)	TARGET	ACTUAL	STATUS
Obligate funds through performance-based contracting (% of eligible service contracting \$)	50%	45%	Not Met

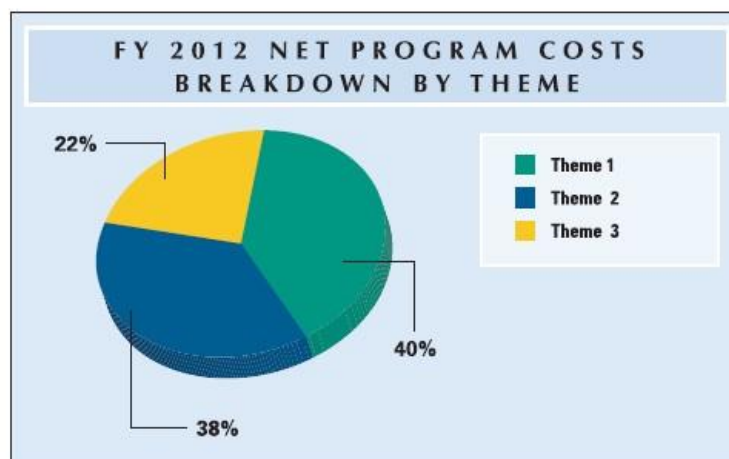
Рисунок 31. Пример цели по реорганизации процессов ведомства в интересах повышения результативности и эффективности

## 1.4. Финансовые, материальные и кадровые ресурсы

### Кейс 9. Распределение бюджетных, материальных и трудовых расходов по приоритетам и отдельным стратегическим целям и задачам

#### NET COST OF OPERATIONS

In FY 2012, the Department's Net Cost of Operations amounted to \$9.7 billion, which consists of Gross Costs of \$13.0 billion less Earned Revenue of \$3.3 billion. Theme 1 includes Gross Costs of \$6.5 billion related to enabling economic growth through innovation and entrepreneurship, market development and commercialization, and trade promotion and compliance. Theme 2 includes Gross Costs of \$4.2 billion related to promoting science and information by generating and communicating new cutting-edge scientific understanding of technical, economic, social, and environmental systems. Theme 3 includes Gross Costs of \$2.3 billion related to promoting economically-sound environmental stewardship and science.



The Theme 1 increase in FY 2012 Net Program Costs over FY 2011 of \$1.0 billion or 36 percent is primarily due to an increase in Gross Costs of \$973 million for NTIA's Broadband Technology Opportunities Program mainly as a result of significantly increased grantee costs incurred. The Theme 2 decrease in FY 2012 Net Program Costs over FY 2011 of \$320 million or 8 percent is primarily due to decreased costs of \$332 million for Census Bureau's Decennial and Periodic Censuses major program, including decreased costs for information technology, surveys, field data collection, and other costs. The Theme 3 decrease in FY 2012 Net Program Costs over FY 2011 of \$269 million or 11 percent is primarily due to a \$342 million decrease in NOAA Gross Costs, including a \$111 million decrease in costs related to the 2010 Deepwater Horizon oil spill, a \$36 million decrease in Recovery Act habitat restoration grants costs, and decreases in costs for the National Weather Service and the National Centers for Coastal Ocean Science program.

Рисунок 32. Пример распределения бюджетных расходов Министерства Коммерции США (The Department of Commerce) по стратегическим темам: экономический рост, наука и информация, устойчивое развитие

В приведенном выше примере (Рисунок 32) приводится распределение бюджетных расходов Министерства Коммерции США (The Department of Commerce) по 3 основным стратегическим темам: экономический рост, наука и информация, устойчивое развитие.

Ниже (Рисунок 33) приведено распределение ресурсов по 3 стратегическим целям, связанным с повышением эффективности управления ведомством. Отдельно отметим, что данное ведомство тратит только на эти вопросы внутренней эффективности около 100 млн долларов в год (к примеру, вопросы управления результативностью и эффективностью в эту сумму не входят, а считаются в других статьях расходов, здесь же приводятся только вопросы организационного развития, которые являются следствием решений, принятых в рамках управления результативностью и эффективностью), что составляет более 1% бюджета ведомства. В целом не менее 3-5% бюджета ведомств развитых стран



инвестируется в повышение собственной результативности и эффективности. Причем это именно инвестиции, так затраты на повышение эффективности, например, расходов на ИТ должны приводить к оптимизации данных расходов, а так как оптимизации подвергается значительно большая часть расходов, чем сами инвестиции (95-97% от общих расходов), сумма, сэкономленная на подобной оптимизации, обычно превышает первоначальные инвестиции.

The tables below show the strategic goals and objectives for the Customer Service, Organizational Excellence, and Workforce Excellence themes that have FY 2012 funding and FTE. Note that the Department has not yet provided funding and FTE for Objectives 20, 26, and 27.

<b>THEME 4: CUSTOMER SERVICE</b>			
<b>STRATEGIC GOAL: <i>Create a culture of outstanding communication and services to our internal and external customers</i></b>			
<b>OBJECTIVE NUMBER</b>	<b>OBJECTIVE</b>	<b>FUNDING (Dollars in Millions)</b>	<b>FTE</b>
19	Provide streamlined services and a single point of contact assistance for customers, improving interaction and communication through CommerceConnect, partnerships, and other means of stakeholder involvement (DM)	\$2.4	N/A <sup>1</sup>
21	Provide a high level of customer service to our internal and external customers through effective and efficient functions implemented by empowered employees (DM)	\$6.8	N/A <sup>1</sup>

<sup>1</sup> All of DM FTE is shown in Objective 22.

<b>THEME 5: ORGANIZATIONAL EXCELLENCE</b>			
<b>STRATEGIC GOAL: <i>Create a high-performing organization with integrated, efficient, and effective service delivery</i></b>			
<b>OBJECTIVE NUMBER</b>	<b>OBJECTIVE</b>	<b>FUNDING (Dollars in Millions)</b>	<b>FTE</b>
22	Strengthen financial and non-financial internal controls to maximize program efficiency, ensure compliance with statutes and regulations, and prevent waste, fraud, and abuse of government resources (DM, OIG)	\$55.7	297
23	Re-engineer key business processes to increase efficiencies, manage risk, and strengthen effectiveness (DM)	\$3.8	N/A <sup>1</sup>
24	Create an IT enterprise architecture that supports mission-critical business and programmatic requirements, including effective management of cyber security threats (DM)	\$13.7	N/A <sup>1</sup>

<sup>1</sup> All of DM FTE is shown in Objective 22.

<b>THEME 6: WORKFORCE EXCELLENCE</b>			
<b>STRATEGIC GOAL: <i>Develop and support a diverse, highly qualified workforce with the right skills in the right jobs to carry out the Department's mission</i></b>			
<b>OBJECTIVE NUMBER</b>	<b>OBJECTIVE</b>	<b>FUNDING (Dollars in Millions)</b>	<b>FTE</b>
25	Recruit, grow, develop, and retain a high-performing diverse workforce with the critical skills necessary for mission success, including the next generation of scientists and engineers (DM)	\$4.9	N/A <sup>1</sup>

<sup>1</sup> All of DM FTE is shown in Objective 22.

Рисунок 33. Пример распределения ресурсов по 3 стратегическим целям, связанным с повышением эффективности управления ведомства

## Кейс 10. Анализ структуры трудозатрат Министерства национальной безопасности США (Developing Work Breakdown Structure, from Homeland Security)<sup>5</sup>

Министерство национальной безопасности США (The Department of Homeland Security, DHS) разработало Систему показателей состояния гостей и иммигрантов (U.S. Visitor and Immigrant Status Indicator Technology, US-VISIT) для сбора, хранения и обмена информацией, включая биометрические идентификаторы, для отдельных иностранных граждан, въезжающих и выезжающих в США. Так как эта программа не соблюдала эффективные методы оценки затрат, Счетная палата США (GAO) рекомендовала, чтобы DHS применяла эффективные методы оценки будущих расходов.

Далее GAO сообщила о сметных расходах в связи с последним увеличением бюджета в феврале 2006 года, считая, что сметы расходов US-VISIT все еще недостаточно эффективно просчитаны. Например, они не включали подробную структуру трудозатрат (Work Breakdown Structure, WBS) и они не учитывали важные элементы затрат, такие как тестирование системы. Неопределенности, связанные с последней оценкой роста стоимости системы, не были идентифицированы. Анализ неопределенностей (uncertainty analysis) служит основой для корректировки оценок с целью отражения неизвестных фактов и обстоятельств, которые могут повлиять на затраты, и определяет риск, связанный с оценкой затрат.

Должностные лица, ответственные за реализацию этой программы, признали важность разработки надежных смет расходов и предприняли действия по более надежной оценке затрат будущих доработок в системе. Например, US-VISIT наняли команду специалистов по процессам анализа расходов для разработки, документирования и реализации политики анализа затрат для программы. Также был законтрактован дополнительный персонал с опытом оценки затрат.

---

<sup>5</sup> Панель управления результативностью и эффективностью Совета по улучшению состояния транспорта штата Вашингтон, США [<http://www.tib.wa.gov/performance/Dashboard/>]

## 1.4. Государственное регулирование

### Кейс 11. Роль государственного контроля (надзора) в регуляторном цикле стран ЕС

Регуляторный цикл стран ЕС схематично представлен на (Рисунок 34) и предполагает следующие основные этапы:

- Разработка дорожной карты.
- Проверка текущего регулирования / формирование нового регулирования.
- Контроль за исполнением нормативно-правовых актов.
- Мониторинг и оценка прогресса в регуляторной политике.
- Консультации, координация, кооперация, коммуникации.

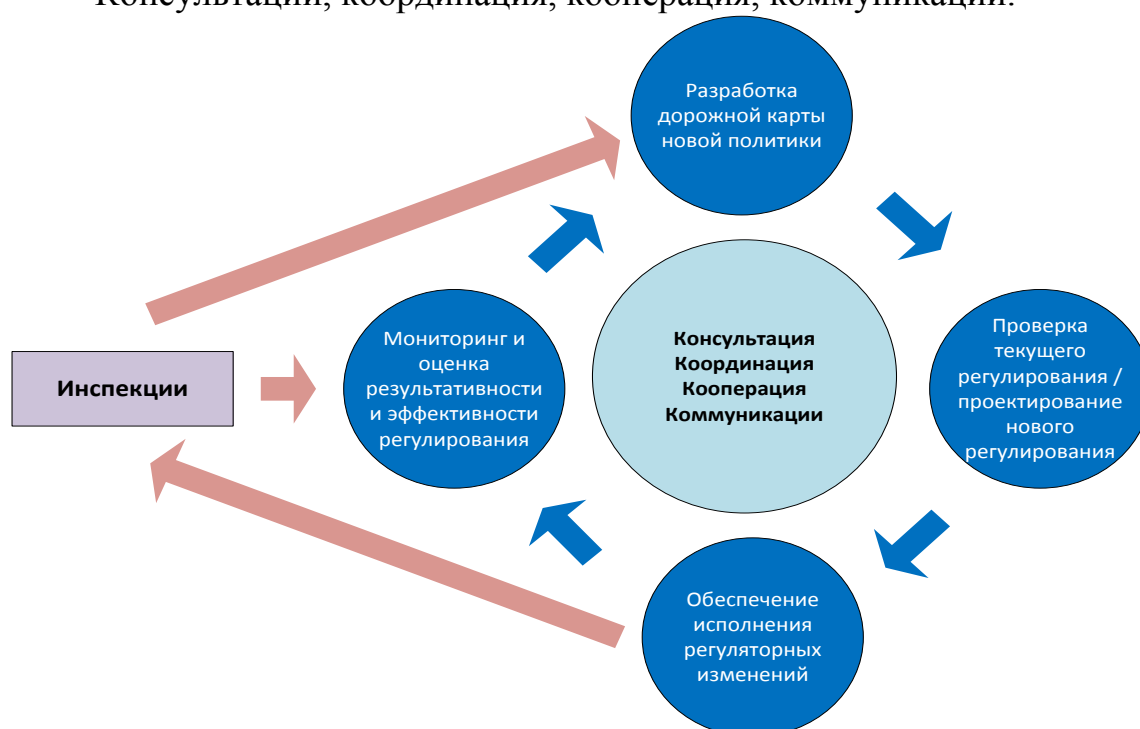


Рисунок 34. Роль инспекций регуляторном цикле<sup>6</sup>

Одним из основных источников сведений для разработки дорожных карт, мониторинга и оценки прогресса в регуляторной политике являются сведения, получаемые от инспекций, которые, в свою очередь, опираются на регулирование в области контроля за исполнением нормативно-правовых актов.

<sup>6</sup> Reform of regulatory enforcement and inspections in OECD countries. 2012. OECD, Julie Monk

## Кейс 12. Регуляторная политика Великобритании

Департамент обеспечения регуляторной политики Великобритании (Better Regulation Delivery Office, BRDO) работает над такой регуляторной средой, которая дает предприятиям уверенность для инвестиций и роста, и надлежащую защиту граждан и общества. В основе деятельности BRDO лежит модель анализа цепочки принятия решений (Policy Chain Analysis), которая предполагает следующие этапы (Рисунок 35):

- Анализ потребностей (Need)
- Разработка политики (Policy)
- Упорядочивание законодательства (Regulation)
- Обеспечение исполнения законодательства (Enforcement)
- Изменение поведения (Behavioural Change)

Анализ/оценка регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment, RIA) осуществляется на этапе упорядочивания законодательства (Regulation) и влияет на процесс разработки политики (Policy). Анализ функционирования внедренной системы (Post-Implementation Review, PIR) осуществляется на этапе обеспечения исполнения законодательства (Enforcement) и влияет на процессы упорядочивания законодательства (Regulation).

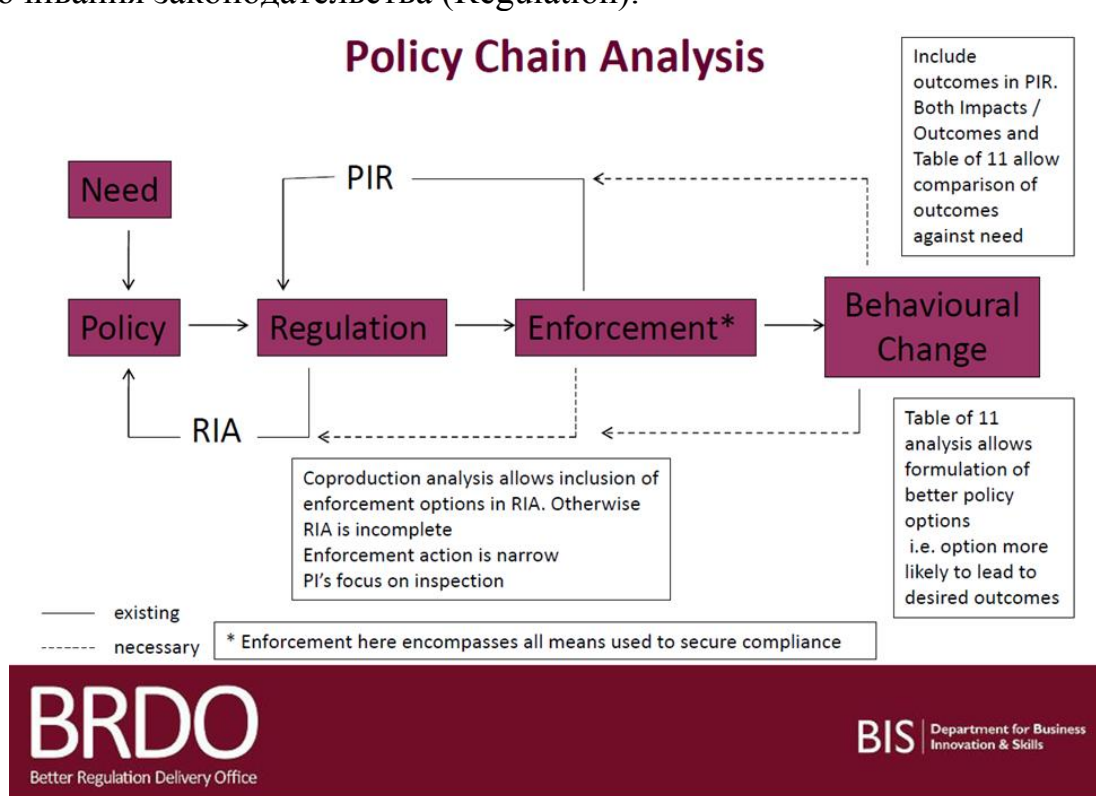


Рисунок 35. Регуляторная политика Великобритании

При этом отмечается три процесса, которые отсутствуют в текущем регуляторном цикле:

- На этапе изменения поведения (Behavioural Change) в процесс Анализа функционирования внедренной системы (Post-Implementation Review, PIR) необходимо добавить оценку конечных результатов (Outcomes). Как оценка влияния (Impacts), так и оценка конечных результатов (Outcomes) и модель оценки

«Таблица 11» позволяют проводить сравнение конечных результатов (outcomes) с потребностями (need).

– На этапе изменения поведения (Behavioural Change) применение анализа по модели оценки «Таблица 11» позволяет сформулировать дополнительные возможности применения новой политики, например, такие возможности, которые вероятно приведут к более желательным конечным результатам в процессе Анализа/оценки регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment, RIA).

– На этапе обеспечения исполнения законодательства (Enforcement) совместный анализ позволяет включить дополнительные возможности в Анализ/оценку регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment, RIA) и Анализа функционирования внедренной системы (Post-Implementation Review, PIR).

### **Кейс 13. Универсальный инструмент «таблица одиннадцати» (The «Table of Eleven»)<sup>7</sup> на примере использования Правительством Нидерландов**

С 1994 года Правительство Нидерландов занимается периодическим мониторингом уровня исполнения государственного регулирования. Мониторинг осуществляется с использованием так называемой «Таблицы одиннадцати», состоящей из перечня факторов, которые имеют важное значение для соблюдения правил (rules) (не обязательно законодательных), которая может помочь выявить сильные и слабые стороны их принуждения к исполнению (enforcement) и добровольного соблюдения (compliance).

«Таблица одиннадцати» состоит из одиннадцати измерений (dimensions), которые сформулированы с точки зрения достижения максимальной практичности насколько это возможно в таких областях, как развитие государственной политики (policy development) и контроль за исполнением нормативно-правовых актов (law enforcement).

Правительство хочет осуществить изменения в обществе путем воздействия на поведение граждан и предприятий. Одним из инструментов политики, которое правительство может использовать для достижения этой цели, является законодательство. С помощью правил (rules) правительство может создавать ограничения (limits) относительно того, что гражданам и предприятиям можно делать, а что нельзя.

Однако законодательство также предполагает некоторый уровень его соблюдения целевой группой, при этом несоблюдение снижает вероятность реализации целей политики. Более того, законодательство изначально предполагает быть соблюдаемым, так как соблюдение (compliance) поддерживает правовой характер общества (legal nature of society), а несоблюдение – нет.

«Таблица одиннадцати» может помочь в определении и улучшении соблюдения правил (compliance with rules), и **в частности законодательных**, следующими способами:

---

The 'Table of Eleven'. A versatile tool, Version: November 2004, Ministry of Justice, the Netherlands  
[[www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item\\_618\\_NL\\_The\\_table\\_of\\_Eleven.pdf](http://www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item_618_NL_The_table_of_Eleven.pdf)]



– «Таблица одиннадцати» помогает придать более точную и обоснованную оценку уровня соблюдения будущего законодательства, чем просто государственное регулирование экспромтом (just off the cuff). С этой целью были разработаны методы оценки, основанные на «таблице одиннадцати»;

– С помощью «таблицы одиннадцати» становится возможным систематически анализировать усилия любого правоприменительного органа (enforcement body). Это также позволяет оценить потенциальные последствия соблюдения законодательства (effects of compliance).

– С помощью чек-листа, основанного на «таблице одиннадцати», становится возможным повысить качество регуляторных норм (the quality of policy rules) и законодательства в стадии разработки.

– «Таблица одиннадцати» может использоваться для создания и оценки исполнения законодательства (evaluating enforcement).

«Таблица одиннадцати» была разработана в ходе проекта, изучающего возможность создания инструмента для мониторинга, который должен обеспечить понимание уровня соблюдения законодательства (level of compliance with legislation). В этой связи возникает вопрос, может ли вопросник включать пункты, выявляющие причины несоблюдения (causes of noncompliance). Таким образом, «таблица одиннадцати» была создана в ходе анализа таких причин. «Таблица одиннадцати» использовалась не только в ходе этого исследования для оценки уровня соблюдения, она оказалась также эффективным инструментом для получения структурированной картины причин соблюдения или несоблюдения в рамках конкретной законодательной области (specific legislative area). В аспектах мониторинга «таблица одиннадцати» применяется несколькими способами:

– В качестве основы для вопросов при опросах (интервью один на один с целевой группой);

– Как инструмент упорядочивания информации (arrangement of information) о соблюдении законов (law enforcement);

– Как инструмент оценки (assessment tool) для экспертных консультаций (expert sessions).

Основываясь на «таблице одиннадцати», были созданы профили целевой группы (profiles of the target group), что делает возможным сравнить сведения о правоприменительной деятельности (осуществляемом контроле за исполнением нормативно-правовых актов) (enforcement information) с уровнем его соблюдения (compliance information). На основе профилей целевой группы осуществляется оценка соблюдения законодательства (Compliance Estimate), которая была разработана для получения более обоснованного понимания потенциального количества и типов людей, которые соблюдают или не соблюдают правила. С помощью этого метода целевая группа делится шаг за шагом на целый ряд соответствующих типов людей, например:

а) **Подсознательно соблюдающие правила люди (Unconsciously compliant people):** те, кто не знает правил хорошо, но при этом выполняют их (например, потому что они копируют поведение других, например, при движении на машине)

б) **Подсознательно не соблюдающие правила люди (Unconsciously non-compliant people):** те, которые нарушают правила, потому что они не знают

правил.

с) **Добровольно соблюдающие правила люди (Spontaneously compliant people):** те, кто знают правила и будут соблюдать их согласно внутренним убеждениям, даже если (в теории) не было контроля и надзора вовсе.

d) **Добровольно не соблюдающие правила люди (Spontaneously non-compliant people):** те, кто знает правила и всегда будут их нарушать добровольно, независимо от риска проверки, риска обнаружения, риска наказания или серьезности потенциального наказания.

e) **Люди, которые уже пострадали от контрольно-надзорной деятельности или являются законопослушными из расчета (People deterred by enforcement or calculatingly compliant people):** те, кто знает правила, и кто нарушил бы их, но не нарушит из-за возможной правоприменительной деятельности.

f) **Сознательные или расчетливые нарушители (Consciously or calculatingly non-compliant people):** те, кто сознательно нарушает правила и сознательно берет риск быть пойманным.

g) **Группа людей, которая не будет подвергаться давлению, или на которую очень трудно влиять:** эта группа может быть либо очень уважающих власть людей (хорошие (good ones)), или очень не уважающих ее (плохие (bad ones)).

«Таблица одиннадцати» может использоваться разработчиками политики (policy-makers), юристами-разработчиками законодательства (jurists drafting legislation), исполнительным персоналом (executive staff), правоприменительными органами (enforcers) и консультантами (consultants). «Таблица одиннадцати» может оказать помощь в научных исследованиях, при оценке последствий политики или правоприменительной деятельности (in assessing the effects of a policy or enforcement), при подготовке и оценке политики (in preparing and evaluating policies). Каждый из этих вариантов для использования требует применения индивидуальный методов: встреча рабочей группы в форме экспертного заседания (expert session), или количественные методы (quantity-oriented), например, исследования. Иногда количественные данные могут быть получены от некоторых аспектов «таблицы одиннадцати», которая может использоваться для систематизации данных и последующего сравнения.

При анализе поведенческих моделей соответствия (compliance behaviour) с помощью «таблицы одиннадцати» важно иметь четкое представление о целевой группе и законодательстве для проверки. Под целевой группой подразумеваются лица или организации (бизнес), которые должны соблюдать правила. Законодательство для проверки, однако, может быть применимо к нескольким целевым группам. Для целесообразности анализа с помощью «таблицы одиннадцати» рекомендуется выбрать одну целевую группу и одно или несколько основных нарушений законодательства для проверки, при этом основные нарушения должны рассматриваться как нарушения, которые составляют саму суть законодательства и которое может подорвать цель политики закона (undermine the policy objective), если они происходят в крупных масштабах.

«Таблица одиннадцати» состоит из одиннадцати измерений для соблюдения

законодательства (compliance with legislation), которые делятся на две группы:

- 1) группа добровольного соблюдения (spontaneous compliance dimension group)
- 2) группа вынужденного соблюдения (enforcement dimension group).

Выбор такого разделения был сделан, потому что это самый простой способ различать группы с точки зрения самого соблюдения (compliance) и обеспечения соблюдения (enforcement). Здесь «обеспечение соблюдения» (enforcement) означает любую деятельность правительства, направленную на поощрение соблюдения законодательства.

С концепцией «таблицы одиннадцати» пользователь применяет широкое определение концепции обеспечения исполнения (enforcement concept), которое относится не только к инспекциям и санкциям (обеспечение исполнения в узком смысле (enforcement in the restricted sense)). Другие мероприятия, такие как обеспечение информацией и организация неформальных контрольных структур представлены в «таблице одиннадцати». Такие мероприятия на прямую определяют уровень добровольного соблюдения (spontaneous compliance dimensions) и, таким образом, очень важны для целей превентивного обеспечения соблюдения правил (preventative enforcement).

«Таблица одиннадцати» может использоваться как вспомогательный набор проверочных вопросов в процессе принятия законодательных решений и разработки политики. Такой инструмент особенно актуален, когда поведение людей является фактором, способствующим достижению целей политики. «Таблица одиннадцати» может быть применима к большой части законодательства, а также к некоторым частям уголовного права. Ответы на вопросы контрольного списка дают представление о степени, в которой может соблюдаться правило. В нем также перечислены несколько контрольных точек, которые могут помочь в исправлении тех аспектов (измерений), которые являются слабыми/уязвимыми (weak/vulnerable) с точки зрения соблюдения, если таковые имеются.

### **АСПЕКТ 1. Добровольные аспекты (измерения) соблюдения законодательства (Spontaneous compliance dimensions)**

1. Знание правил (обязательных требований) (Knowledge of the rules) - знание и понимание законодательных требований целевой аудиторией (Familiarity and clarity of legislation among the target group).

**a. Знание (Familiarity)**

- Целевая группа знает правила?
- Достаточно ли сделать ограниченные усилия, чтобы узнать о правилах?
- Законодательство не слишком сложное?

**b. Понимание (Clarity)**

- Правила сформулированы таким образом, что целевая группа может легко понять их?
- Целевая группа на самом деле способна понять правила?



- Достаточно ли ясно целевой группе по отношению к кому правила применяются? (Is it sufficiently clear to the target group what the rules apply to?)
- Ясно ли целевой группе, что правило применяется? (Is it clear to the target group what rule applies?)

### **Контрольные точки (Points of attention):**

- Использование дополнительных учебных материалов.
- Использование общих средств массовой информации (радио, телевидение, газеты).
- Консультирование через рабочие группы и торговые организации.
- Настройка Службы поддержки (Helpdesk) для обработки вопросов.
- Предоставление информации на других языках.
- Совершенствование технических средств для повышения видимости и упрощения использования (Increase technical means to heighten visibility and simplify usage).

2. Затраты / Выгоды (Cost / Benefits) – материальные/нематериальные преимущества и недостатки несоблюдения и соблюдения правил, выраженных во времени, деньгах и усилиях.

#### 1. Финансовые/экономические (Financial/economic)

- Соблюдение целевой группой правил стоит относительно мало времени, денег или усилий?
- Считает ли целевая группа, что нарушение правил даст небольшое или вообще не даст каких-либо преимуществ с точки зрения времени, денег и усилий?
- Считает ли целевая группа, что нарушение этих правил может принести какие-либо недостатки?
- Считает ли целевая группа, что соблюдение правил может принести какие-либо преимущества?

#### 2. Нематериальные активы (Intangible)

- Верит ли целевая группа, что соблюдение правил приведет к эмоциональным или социальным преимуществам?
- Верит ли целевая группа, что нарушение правил приведет к эмоциональным или социальным недостаткам?

### Контрольные точки:

- Контрольно-надзорное давление проверок (Inspection pressure) / административные барьеры может быть уменьшены, если правила будут соблюдаться.
- Можно подчеркнуть конкурентные преимущества и выгоды, а также повысить эффективность.
- Финансовое вознаграждение за соответствие.
- Дополнительные усилия или затраты в случае несоблюдения.
- Физические барьеры, такие как заборы (ограждения).
- Присвоение хорошей репутации или знаков качества.

- Публикация черных списков.

3. Степень признания (Degree of acceptance) – уровень, на котором целевая группа рассматривает политику и правила приемлемыми.

1. Принятие цели политики (Acceptance of policy objective)

- Рассматривает ли целевая группа политику (и принципы, на которых она основана) как разумную?

- Чувствует ли целевая группа, что она разделяет ответственность за практическое осуществление этой политики?

2. Принятие последствий политики (Acceptance of effects of policy)

- Целевая группа считает, что цель политики реализуется на практике приемлемым образом?

- Целевая группа считает, что результирующая правила, которые вытекают из этой политики, являются приемлемыми?

**Контрольные точки:**

- Устранить любое неправильное восприятие правил среди целевой группы.

- Поддержка среди целевых групп, торговых ассоциаций, руководителей предприятий.

- Объяснение целей, средств, используемых для достижения этих целей, серьезность проблемы, факторы и вопросы, в рассмотрение которых правительство должно и не должно вмешиваться.

- Обоснованность применения наказания.

- Принимать во внимание возможные аргументы, выдвинутые целевой группой для защиты их частной собственности, конфиденциальности, права на труд и доходы, прав на достойную окружающую среду, серьезность правонарушения или нанесенный ущерб, вопросы отношения власти и денег в обществе, права слабых по отношению к сильным, политические или религиозные убеждения.

- Участие целевой группы (в том числе интерактивное) в процессе разработки политики.

4. Уважение целевой группы к власти (Target group's respect for authority) – степень готовности и желания целевой группы уважать государственную власть.

1. Официальная власть

- Целевая группа, как правило, соблюдает правила?

- Целевая группа, как правило, уважительно относится к власти?

- Целевая группа с уважением относится к решению лица, ответственного за обеспечение соблюдения исполнения законов?

2. Конкурирующие полномочия

- Осознает ли целевая группа собственную ценность в соответствии с законодательством? (Are the target group's own values in line with legislation?)

### **Контрольные точки:**

- Образование.
- Внимание к стандартам и ценностям.
- Подчеркивание уважения к официальной власти.

5. Неправительственный (социальный) контроль (Non-governmental control (social control)) – оценка целевой группой риска одобрительных или карательных мер со стороны негосударственных органов и организаций.

#### **а. Социальный контроль (Social control)**

- Чувствует ли целевая группа, что любое нарушение будет скоро замечено общественностью?
- Сообщество вообще не одобряет такие нарушения?
- Если это так, сообщество пытается исправить такое отрицательное поведение каким-либо образом?
- Социальные санкции имеют влияние на целевую группу?

#### **б. Горизонтальный надзор (Horizontal supervision)**

- Имеет ли место горизонтальный надзор в любой его форме, например, в форме финансового аудита, дисциплинарных кодексов, аудита для сертификации?
- Вносит ли горизонтальный надзор большой вклад в обеспечение соответствия стандарту?
- Целевая группа видит горизонтальный надзор в качестве дополнительной формы контроля?
- Имеет ли горизонтальный надзор влияние на целевую группу?

### **Контрольные точки:**

- Имеются возможности для осуществления проверок целевой группой или группой профессионалов.
- Видимость нарушения для прохожих, заинтересованных сторон и торговые ассоциации.
- Возможности неформального наказания: понижения статуса, снижение имиджа, исключение из группы.
- Лояльность инспекторов или контрольно-надзорных органов по отношению к подконтрольным субъектам.
- Возможности (законного) давления.
- Возможность воздействия социального контроля на фактические нарушения.

## **АСПЕКТ 2. Принудительные аспекты (измерения) соблюдения законодательства Enforcement dimensions**

6. Риск обнаружения нарушения (Risk of reporting) – Риск обнаружения нарушения негосударственными органами и донесение властям.

- По мнению целевой группы, ее сообщество обычно склонно сообщать об обнаруженных нарушениях властям?

- По мнению целевой группы, осуществляющие горизонтальное надзор организации обычно склонны доносить о нарушениях властям?
- Целевая группа думает, что люди, как правило, знают, в какой правительственный орган необходимо доносить о выявленном нарушении?

#### **Контрольные точки:**

- Природа нарушений: за исключением случаев, когда обнаружение возможно только при ловле с поличным, или когда нарушение может быть доказано (в этих случаях используется измерение 8).
- Заинтересованность в донесении об обнаруженных нарушениях властям.
- Страх донесения из-за угрозы со стороны нарушителя.
- Поощрение донесений деньгами, создание телефонной "горячей линии" и службы рассмотрения жалоб (complaints service).

7. Риск проведения инспекции (Risk of inspection) – Риск проведения инспекции на предмет возможных нарушений по оценке целевой группы.

а. Инспекция по учётным документам / Документарные проверки (Records inspections)

- Есть ли объективный риск документарной проверки?
- Считает ли целевая группа, что существует значительный риск документарной проверки?

б. Выездные проверки (Physical inspections)

- Есть ли объективный риск выездной проверки?
- Считает ли целевая группа, что существует значительный риск выездной проверки?

#### **Контрольные точки:**

– Фактический объективный риск проведения проверки (количество инспекций в год или на единицу подконтрольного субъекта (человек/бизнес), количество проверок на выявленные нарушения или на единицу (члена) целевой группы).

– Субъективный риск проверки и отличие от объективного риска (зависит от видимости проверок, знания политики проведения проверок, предыдущего опыта проверок, опыта других, идеи о деятельности правительства и влияния инспекций).

– Точность выполнения проверки, время отклика инспекторов, влияние проверок с помощью аудиторов, демонстрация силы, такие как видимость инспекций, использование форменной одежды.

– Награды (Reward response): вознаграждается сотрудник за выявленное соответствие с меньшим числом проверок (и наоборот).

– Проверка может вторгнуться в частную жизнь, серьезные временные потери, расходы, порождаемые проверкой.

– Необходимо убедиться, что проверка всегда является неожиданной (или же люди будут вести себя соответственно), дифференцируя надзор и проверки с точки зрения частоты, времени проведения, глубины и места проведения.

– Необходимо всегда проводить несколько случайных проверок. Кроме того, случайные проверки дают объективные данные на степень соответствия относительно выборочных проверок, где обычно должно выявляться больше нарушений.

8. Риск обнаружения нарушения (Risk of detection) – Риск обнаружения нарушения при проведении проверки по оценкам целевой группой.

а. При документарных проверках (In a records inspections)

– Все ли данные проверяются при документарной проверке?

– Легко ли инспекторам выявлять нарушения?

– Сложно ли фальсифицировать отчеты?

– Есть ли значительный объективный риск обнаружения нарушения при документарной проверке?

– Считает ли целевая группа, что существует значительный риск обнаружения нарушения при проведении документарной проверке.

б. Выездные проверки (Physical inspections)

– Все ли удается проверить в ходе выездной проверки?

– Легко для инспекторов выявлять нарушения при выездной проверке?

– Привязаны ли нарушения к определенному месту или времени проведения проверки?

– Технология проведения проверки достаточно сложная?

– Есть ли значительный риск обнаружения нарушения при выездной проверке?

– Является ли объективный риск выявления нарушения при выездной проверке значительным?

**Контрольные точки:**

– Характер нарушений: обнаружение возможно только при поимке с поличным.

– Маскировка нарушений: скрининг, сокрытие, изменение состава признаков нарушения, введение в заблуждение инспектора.

– Возможности отслеживания, кто является курирующим инспектором по конкретному субъекту контроля.

– Отсутствие связи между характером наказаний и конкретным инспектором.

– Возможности контрольно-надзорного органа: специальные знания и методы, достаточность имеющихся ресурсов.

9. Целенаправленность, риск-ориентированность проверки (Selectivity) – Повышение риска проведения проверки и выявления нарушений в результате выбора предприятий, лиц, действий или районов проведения проверок.

– Правонарушители считают, что их будут проверять чаще, чем тех, кто соблюдает правила?

– Целенаправленные проверки дают большие показатели выявленных правонарушителей, чем неизбирательные проверки?

– Целевая группа считает, что орган контроля (надзора) способен отличить нарушителей от соблюдающих правила?

**Контрольные точки:**

– Определение субъектов контроля (Targeting).

– Уровень выявления нарушения (Violation ratio) в случайных и выборочных проверках.

– Стоимость обнаружения нарушения.

– Возможности создания базы данных.

– Возможности связывания данных из различных правоохранительных организаций.

10. Риск наказания (Risk of sanction) – риск наказания, если в ходе проверки было обнаружено нарушение по оценке целевой группы.

– Имеется ли значительный объективный риск наказания сразу после обнаружения нарушения?

– По мнению целевой группы легко ли доказать нарушение?

– Целевая группа оценивает риск наказания в результате обнаруженного нарушения как высокий?

**Контрольные точки:**

– Отсутствие способностей и возможностей для наказания (Lack of capacity).

– Отсутствие доказательств (Lack of evidence).

– Социальное значение правонарушения (политики снятия обвинений или их опровержения).

– Узаконивание бездейственной политики (non-enforcement policy) контрольно-надзорным органом.

– Ошибки в вопросах исполнения (implementing bodies) или правоприменительной практики (enforcement bodies) охранительных органов.

11. Серьезность санкций (Severity of sanction) – серьезность и тип нарушения, связанные с конкретным нарушением и дополнительными недостатками быть наказанным за нарушения.

**а. Серьезность нарушения (Severity of sanction)**

– Целевая группа знает какие наказания их ждут в случае нарушения?

– Целевая группа считает эти наказания серьезными?

– Наказания исполняются быстро?

– Имеет ли исполнение наказания дополнительные существенные недостатки помимо самого наказания для подконтрольного субъекта?

**в. Ущерб репутации вследствие наказания**

– Считает ли целевая группа, что нарушение и наказание получит огласку и станет известным?

**Контрольные точки:**

– Недостатки наказания для подконтрольно субъекта.

– Виды наказания: штраф, убытки, конфискация товаров, лишение незаконно полученных доходов, тюремное заключение, восстановление правовой ситуации, альтернативные наказания, отмена прав и льгот, приостановление деловых операций и т.д.

– Дополнительные недостатки исполнения наказания (Additional disadvantages of enforcement).

– Социальный статус, реакция общества, судебные издержки, расходы на представление доказательств.

– Финансовый потенциал преступника.

– Психологические эффекты, такие как порядок представления и публичного характера, скорость, с которой реализуется наказание, применяемая система наказаний: уголовное дело, дисциплинарные правила, административного права, частное право.

– Возможности альтернативных наказаний.

**Профиль соблюдения законодательства (Compliance Profile)**

Для оценки слабых и сильных сторон соблюдения правил или политики (будь то существующих или будущих) с помощью экспертов, должен быть составлен профиль соблюдения законодательства (Compliance Profile) (Рисунок 36). В этом случае аспекты (измерения) «таблицы одиннадцати» отражают степень нарушения или соблюдения по каждому аспекту (измерению). Профиль соответствия должен формироваться по каждой целевой группе, а в некоторых случаях и подгруппе. Поэтому необходимо тщательно определить целевую группу и правила, относительно которых профиль соответствия будет формироваться.



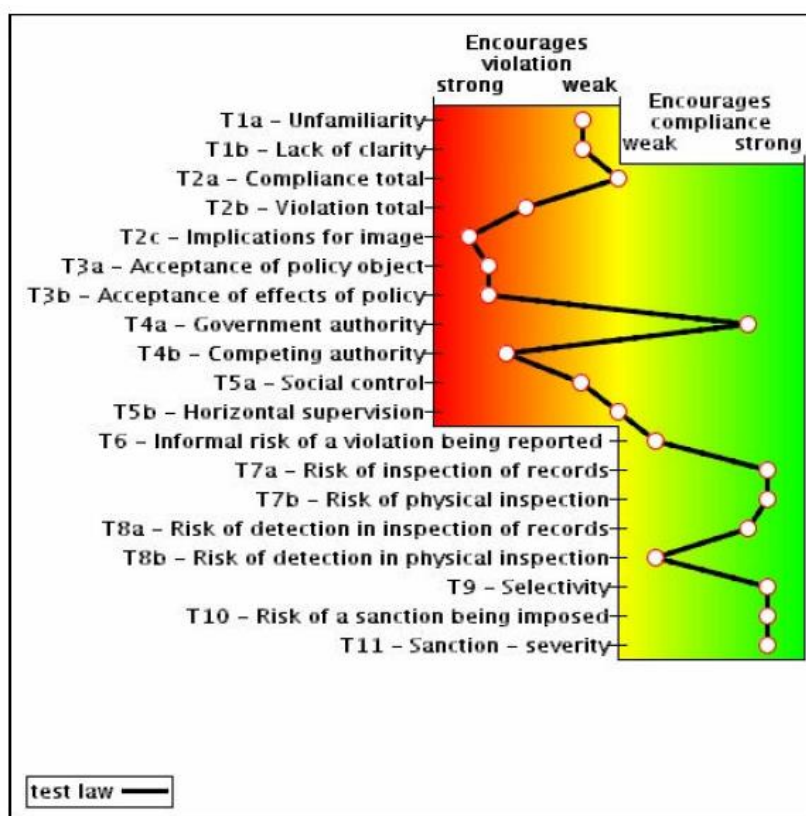


Рисунок 36. Пример профиля соответствия проекта закона

Профиль соблюдения законодательства показывает сильные и слабые стороны по всем 11 аспектам (измерениям) в соответствии со следующими правилами интерпретации оценок:

- Высокие оценки аспектов по критерию «encourage violations» поощряют нарушения правил.
- Низкие оценки аспектов по критерию «Encourage compliance» не способствуют соблюдению правил.
- Аспекты, которые имеют падающий тренд, являются уязвимыми и требуют дополнительного внимания при разработке политики и законодательства.
- Аспекты, которые имеют низкую оценку поощрения нарушений (low score on encouraging violations) и высокую оценку в поощрении соблюдения (strong in promoting compliance) правил являются относительно безопасными.
- Большое количество уязвимых аспектов указывает на высокий процент нарушителей, а большое количество безопасных аспектов – на высокий уровень соответствия. Однако такое правило не всегда применимо! Высокая важность одного аспекта может вызвать дисбаланс среди множества уязвимых (например, серьезности санкций может перевесить все остальные аспекты).

## 1.5. Взаимодействие со стейкхолдерами

### Кейс 14. Мониторинг докладов о результативности и эффективности на предмет открытости.

Агентство по защите окружающей среды (Environmental Protection Agency) США осуществляет мониторинг докладов о результативности и эффективности и



данные о реализации программ от грантополучателей, чтобы обеспечить достижение запланированных результатов. Однако в июле 2016 было выявлено, что бизнес-процессы внутреннего анализа ЕРА могут быть улучшены за счет доступности и полезности информации в докладах, представляемых грантополучателями на портале ЕРА. Например, было рекомендовано включить функции расширенного поиска по ключевым словам для повышения доступности и навигации по отчетности.

**Кейс 15. Принятие решений о межведомственном взаимодействии для реализации контроля продуктовой цепи США каждым из ведомств фиксируется в ведомственных стратегических планах.**

Необходимость межведомственного взаимодействия для реализации контроля продуктовой цепи каждым из ведомств фиксируется в ведомственных стратегических планах. Например, в стратегическом плане FSIS на 2011-2016 годы<sup>8</sup> зафиксированы следующие показатели в части организации межведомственного взаимодействия при осуществлении контрольно-надзорной деятельности по цели достижения цели «4. Укрепление сотрудничества между внутренними и внешними заинтересованными сторонами» (4. Strengthen collaboration among internal and external stakeholders) (Таблица 2):

**Таблица 2. Пример межведомственных задач и показателей их выполнения в ведомственном стратегическом плане FSIS**

Укрепление сотрудничества между внутренними и внешними заинтересованными сторонами	FY 2013	
	Целевое значение	Фактическое значение
1. Исследования: Процент аналитических продуктов от трех исследовательских агентств Министерства сельского хозяйства США (USDA): Служба сельскохозяйственных исследований (Agricultural Research Service), Служба экономических исследований (Economic Research Service) и Национальный институт продовольствия и сельского хозяйства (National Institute of Food and Agriculture), - используемые FSIS и предоставляемые заинтересованным сторонам	18%	24%
Основные федеральные партнеры: Управление по контролю за продуктами и лекарствами США (FDA) и Центры США по контролю и профилактике заболеваний (CDC): Процент результатов межведомственного сотрудничества по аналитике, используемой в политике FSIS	32%	56%
Малые и очень малые растения: процент выявленных возможностей, реализованных для улучшения обмена информацией	68%	74%

## 2. Оценка

### 2.1. Показатели

<sup>8</sup> FSIS: FY 2011-2016 Strategic Plan: Summary [<https://www.fsis.usda.gov/wps/portal/informational/aboutfsis/strategic-planning/fy-2011-2016-strategic-plan>]

## Кейс 16. Целевые показатели на примере пожарной службы Лондона.

В Отчете о пожарах, которые произошли с 1966 года по 2014 (Fire facts: 1966 - 2014 report) <sup>9</sup> Пожарной службы Лондона данные представлены в четырех разделах:

- долгосрочные тренды;
- где происходили пожары;
- пожары жилой недвижимости;
- пожары коммерческой недвижимости.

Одним из важнейших контролируемых трендов является снижение количества смертей от пожаров на 1 миллион жителей (Рисунок 37):

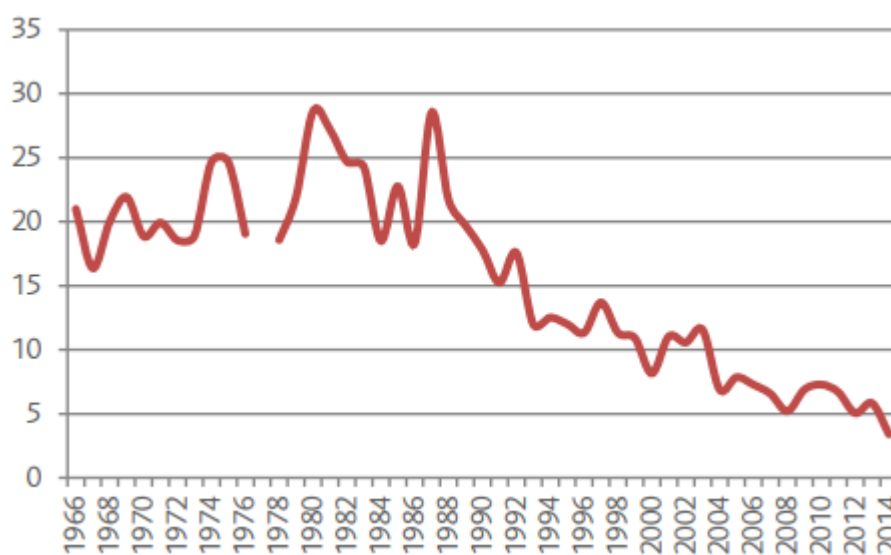


Рисунок 37. Динамика снижения смертности от пожаров на 1 млн. жителей

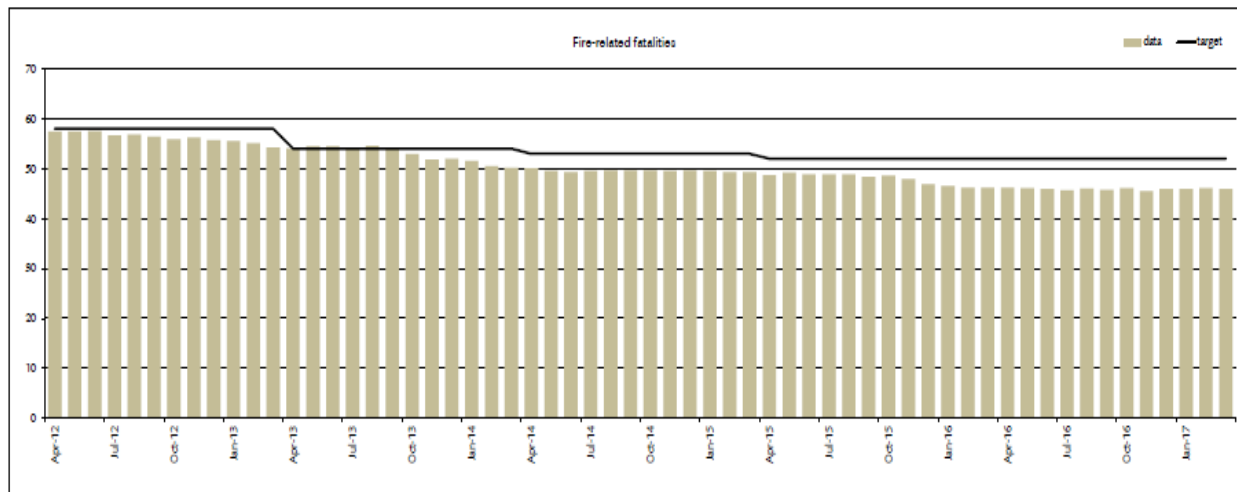
Для контроля этого тренда используется соответствующий показатель «Смертность, связанная с пожарами» (Fire-related fatalities), статистика по которому ежегодно актуализируется в отчете по достижению результативности и эффективности (Рисунок 38):

<sup>9</sup> LFB/ LFEPА: Отчет о пожарах с 1966 года по 2014 гг. ([<http://www.london-fire.gov.uk/Documents/fire-facts-1966-to-2014.pdf>])

AIM 1: PREVENTION

To reduce fires and the impact they have

LI 1i		Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	target	
HoFS	Fire-related fatalities 10 yr. average	2012/13	57	57	58	57	57	56	56	56	56	56	55	54	58
		2013/14	54	55	55	54	55	54	53	52	52	52	51	50	54
		2014/15	50	50	49	50	50	50	50	50	50	50	49	49	53
		2015/16	49	49	49	49	49	48	49	48	47	47	46	46	52
		2016/17	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	52



HoFS		Q1	Q2	Q3	Q4	14/15	Q1	Q2	Q3	Q4	15/16	Q1	Q2	Q3	Q4	16/17	
LI 1i	Fire-related fatalities	10 yr. Average	49	50	50	49	49	48	47	46	46	46	46	46	46	46	46
		rolling 12 month	29	31	29	30		37	32	32	36		35	39	46	44	
		per 100,000 population	0.34	0.36	0.34	0.35	0.35	0.43	0.37	0.37	0.42	0.42	0.40	0.45	0.53	0.50	0.50
		number in quarter	4	10	7	9		11	5	7	13		10	9	14	11	

Рисунок 38. Пример осуществления мониторинга достижения целевых значений показателя.

В приведенном примере дается не только ежемесячная оценка показателя в динамике за последние 5 лет, при этом оранжевым цветом отмечены значения, которые равны или превышают целевой значение (для показателя смертности положительной динамикой является снижение этого показателя). Также дается графическая интерпретация тренда поведения показателя, который должен снижаться, и оценка показателя в поквартальной динамике.

В данном примере важно обратить внимание на корректность работы с показателями. Показатели приводятся нормированными на количество жителей, чтобы сравнивать различные регионы и районы. Также для нивелирования статистических выбросов показатели сравниваются с медианными значениями за 10 лет.

## 2.2. Анализ

### **Кейс 17. Учет влияния внешних факторов, которые могут повлиять на политику проведения инспекций и использование данных для измерения результативности и эффективности.**

Международная ассоциация трудовых инспекций (International Association of Labour Inspection, IALI) в руководстве для инспекторов по оценке результативности и эффективности своей деятельности указывает о важности учета влияния внешних факторов, которые могут повлиять на политику проведения инспекций и использование данных для измерения результативности и эффективности. Например, во время экономического подъема уровень травматизма может возрасти из-за большего риска среди недавно нанятых и неопытных работников. И наоборот, уровень травматизма может упасть во время экономического спада из-за последствий увольнения работника и сокращения рабочих мест и проводимых работ. В зависимости от этого должна меняться программа и приоритеты проведения инспекций. Другие внешние факторы также могут повлиять на уровень травматизма и профессиональных заболеваний, например, структурные изменения в стране, например, промышленный переход от высокорискового производства к низкорисковым сервисным службам. Внешние факторы также могут повлиять на поведение отчетности, например, если существует общий переход в малый бизнес, информирование о травмах (injury reporting) может резко снизиться, при этом фактическое количество травм может остаться неизменным.

## 2.3. Внутриведомственная оценка

### Кейс 18. Пример внутриведомственной отчетности по контролю оборота алкогольной продукции в Великобритании.

На рисунке ниже (Рисунок 39) представлен пример индикативной панели показателей по контролю оборота алкогольной продукции в Великобритании, на которой цветовыми обозначениями обозначено, какие показатели выполнены (зеленый индикатор), а какие нет (красный индикатор). Важно отметить, что оценка дана по различным типам показателей: ресурсы, непосредственные результаты, конечные результаты и эффекты.

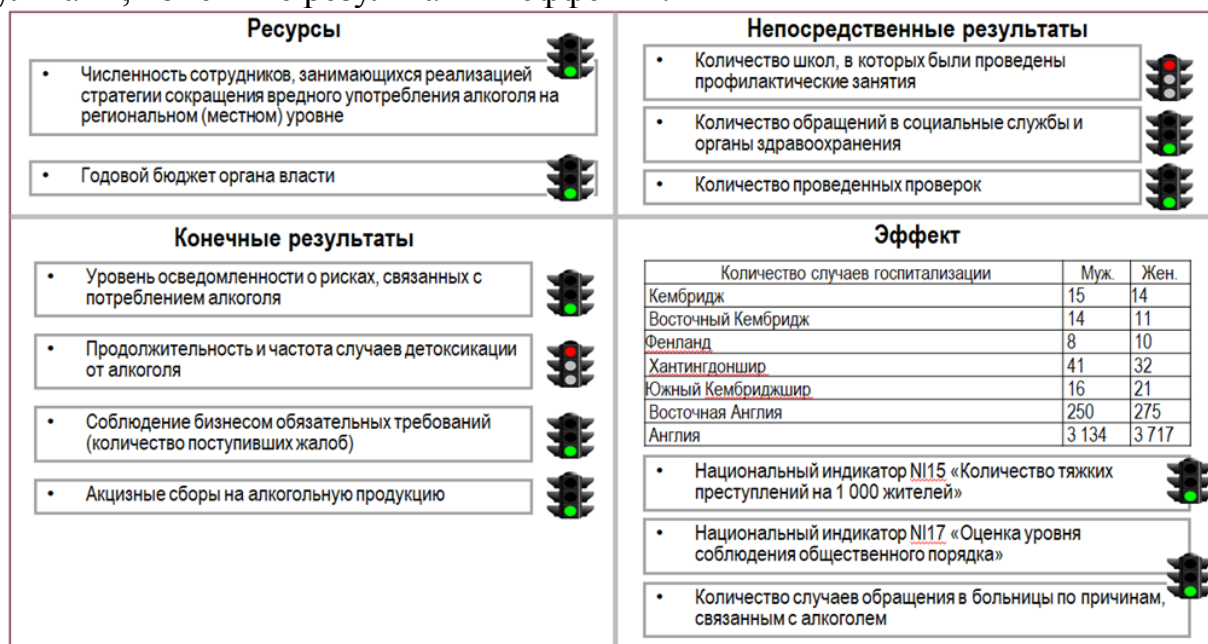


Рисунок 39. Показатели контролю оборота алкогольной продукции в Великобритании

## 2.4. Межведомственная оценка

### Кейс 19. Модель оценки результативности и эффективности контроля оборота табака в Уэльсе (Великобритания).

На рисунке ниже (Рисунок 40) представлена модель оценки эффективности контроля оборота табака в Уэльсе (Великобритания)<sup>10</sup>, в которой деятельность контрольно-надзорных органов группируется под конкретные социально значимые результаты (увеличение продолжительности жизни граждан, снижение преждевременной смертности и расходов на здравоохранение в результате причинения вреда и т.д.), при этом устанавливается межведомственная (солидарная) ответственность за достижение общего результата (силами отдельных ведомств нельзя решить глобальных задач, необходима их координация в том числе изменение НПА, разрешительной деятельности и т.д.).

---

<sup>10</sup> LBRO: National Enforcement Priorities for Wales  
([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/262508/10-1402-nep-wales.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/262508/10-1402-nep-wales.pdf))

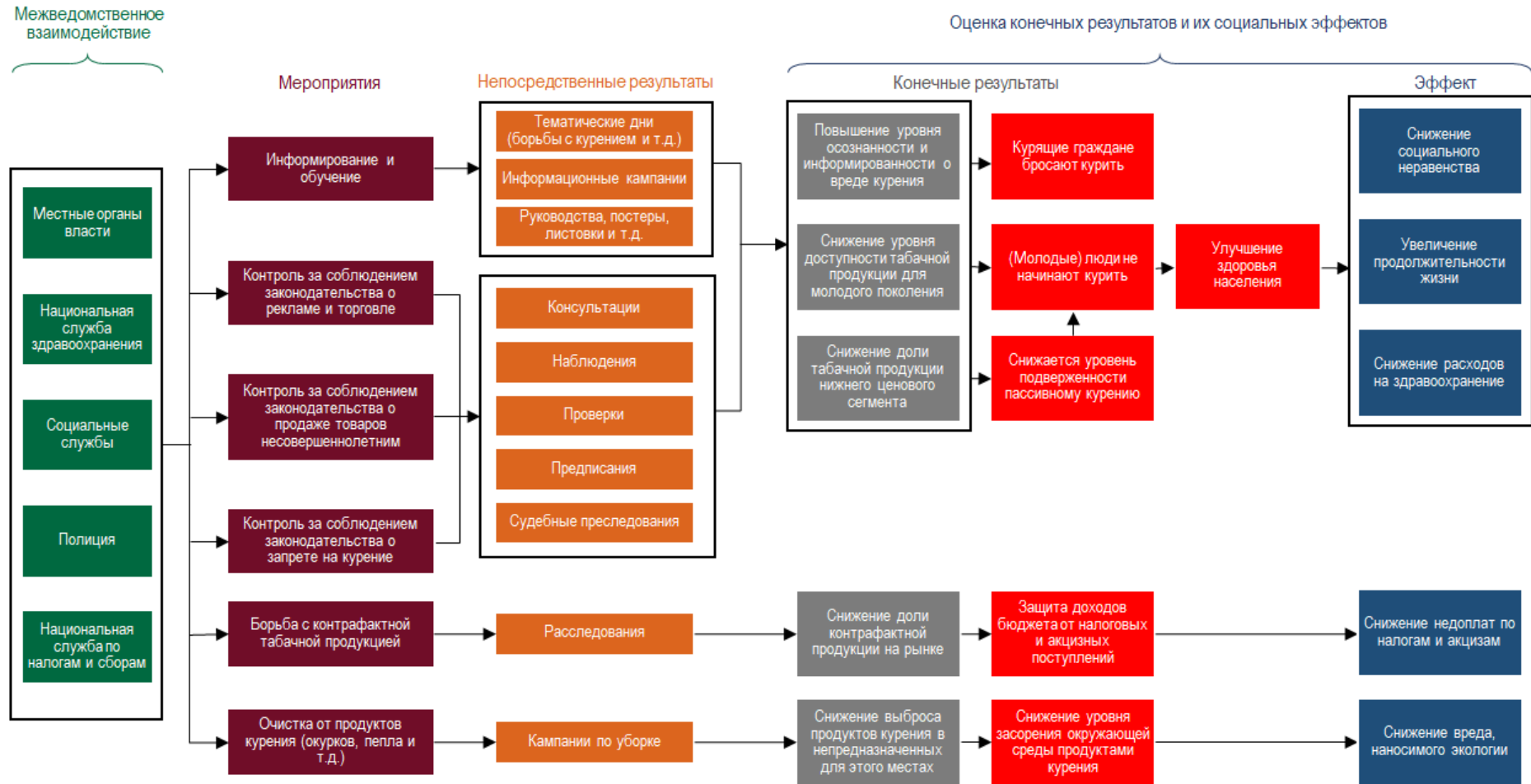


Рисунок 40. Модель межведомственного взаимодействия при контроле оборота табака на федеральном уровне в Великобритании



Представленные на рисунке выше (Рисунок 40) результаты и эффекты оцениваются в виде соответствующих показателей (Рисунок 41):

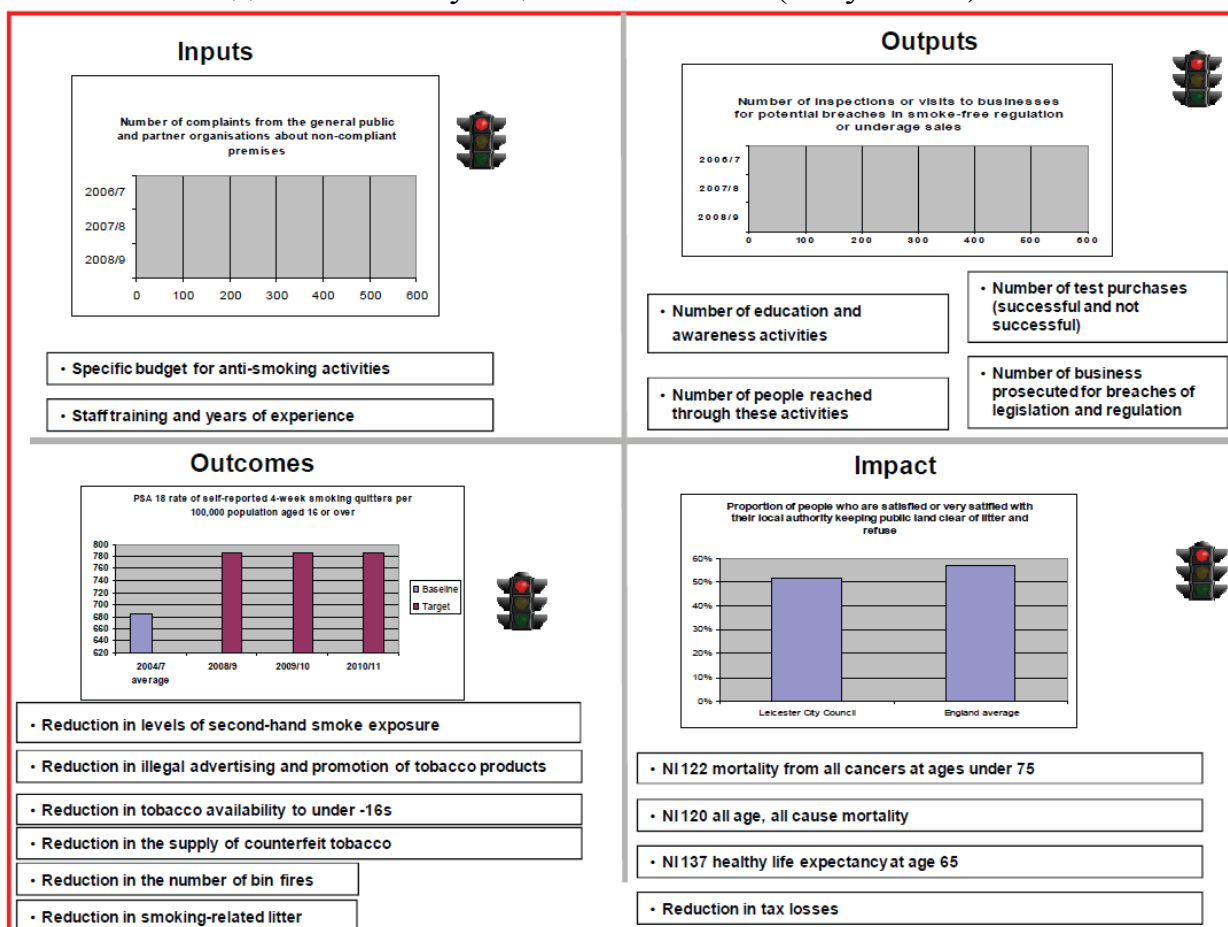


Рисунок 41. Показатели контроля оборота табака в Великобритании

Межведомственная составляющая заключается в оценке эффектов, выраженных в показателях, отражающих изменения контролируемой среды (impact), которые представлены в виде национальных показателей (National Indicators, NI), например, «Смертность от рака в возрасте до 75 лет», и иных показателях, которые не относятся к деятельности какого-то конкретного профильного контрольно-надзорного органа, например, показатель «Сокращение потерь в налоговые поступления от реализации табака».

## Кейс 20. Межведомственное взаимодействие на примере контроля продуктовой цепи в США.

Контроль продуктовой цепи от фермы до конечного потребителя в США контролируется несколькими ведомствами на различных ее звеньях (Рисунок 42):

- Инспекция по безопасности пищевых продуктов США (USDA Food Safety and Inspection Service (FSIS))
- Управление по контролю за продуктами и лекарствами США (Food and Drug Administration (FDA))
- Центры контроля и профилактики заболеваний США (Centers for Disease Control and Prevention (CDC))
- Торговые ассоциации (Trade Associations)
- Потребительские союзы (Consumer Groups)

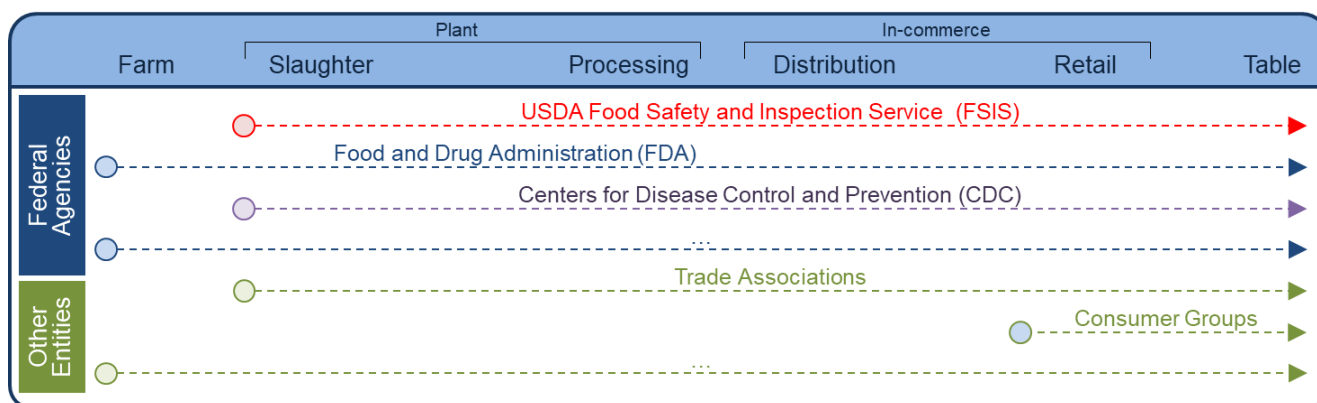


Рисунок 42. Общая схема осуществления государственного контроля продуктовой цепи в США

Рисунок 42 является частью стратегического плана «Инспекция по безопасности пищевых продуктов США» и показывает взаимные зависимости различных ведомств, которые должны быть учтены в стратегических целях данных ведомств. В последствие каждое из данных ведомств обязано в своих стратегических целях и планах достижения межведомственных показателей учитывать влияние других ведомств на свои результаты (Пример подобных показателей приводится в кейсе 15).

## 2.5. Международные сопоставления

### Кейс 21. Использование международных сопоставлений при определении целевых значений показателей в сфере охраны труда на основе опыта Великобритании.

Управление по охране труда Великобритании (HSE) использует подход, основанный на методе сопоставления национальных показателей с показателями результативности и эффективности стран Европейского Союза. Пример сопоставления показателей приведен на рисунке ниже (Рисунок 43):

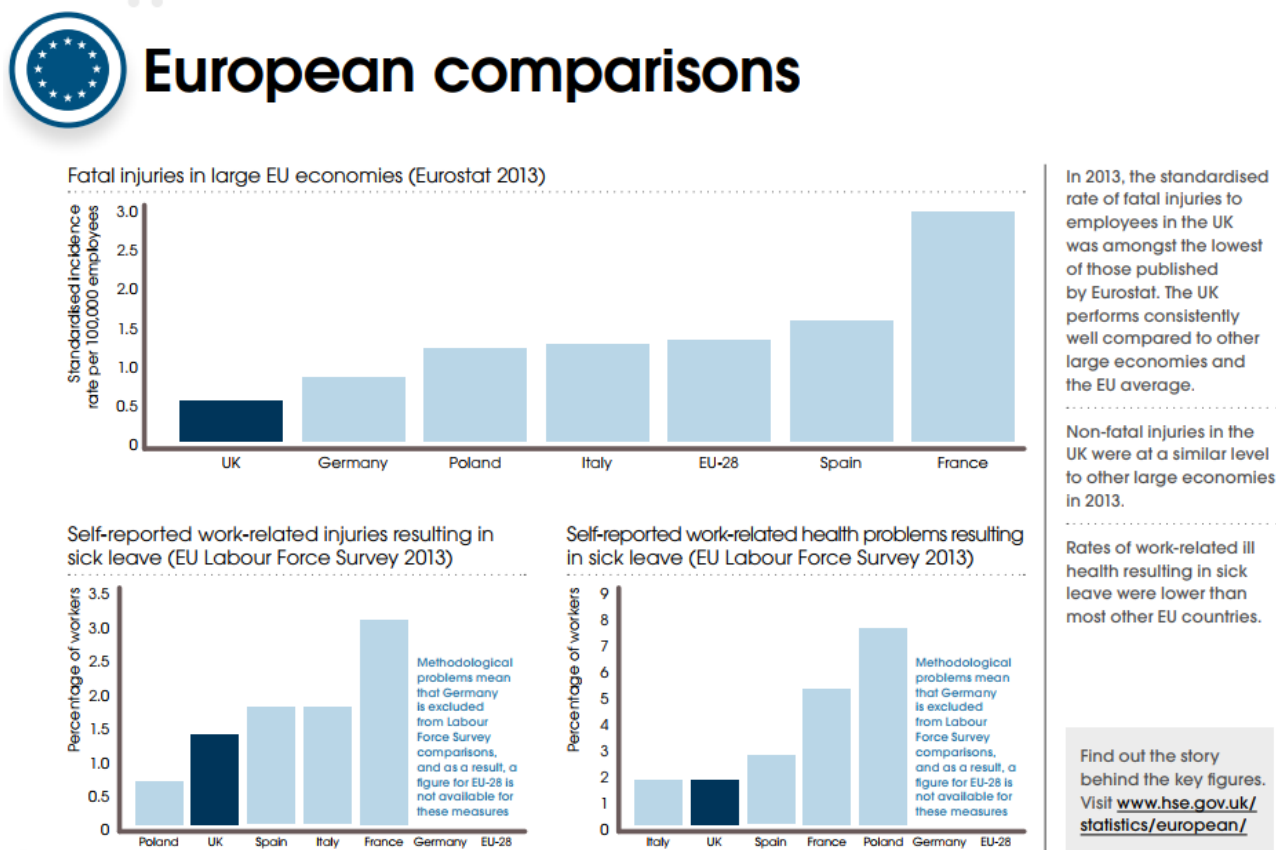


Рисунок 43. Международное сравнение показателей HSE в пределах Европы в 2016 году<sup>11</sup>

В приведенном примере международное сравнение осуществляется по следующим показателям:

- Смертельные травмы в крупных странах ЕС (Источник: Евростата 2013);
- Сообщения, связанные с травмами на работе, приведшие к больничным (Источник: Исследование ЕС рынка труда 2013 (EU Labour Force Survey 2013));
- Сообщения, связанные с болезнями на работе, приведшие к больничным (Источник: Исследование ЕС рынка труда 2013 (EU Labour Force Survey 2013)).

<sup>11</sup> Health and safety at work. Summary statistics for Great Britain 2016 [http://www.hse.gov.uk/statistics/overall/hssh1516.pdf?pdf=hssh1516]

## Кейс 22. Пример сопоставления уровня безопасности дорожного движения в России и мире.

Пример сопоставления данных о количестве погибших в ДТП на 100 тыс. жителей на основе данных Международного Банка Данных по ДТП и Интенсивности Движения (International Road Traffic and Accident Database - IRTAD) и данных Росстата представлен на рисунке ниже (Рисунок 44)<sup>12</sup>:

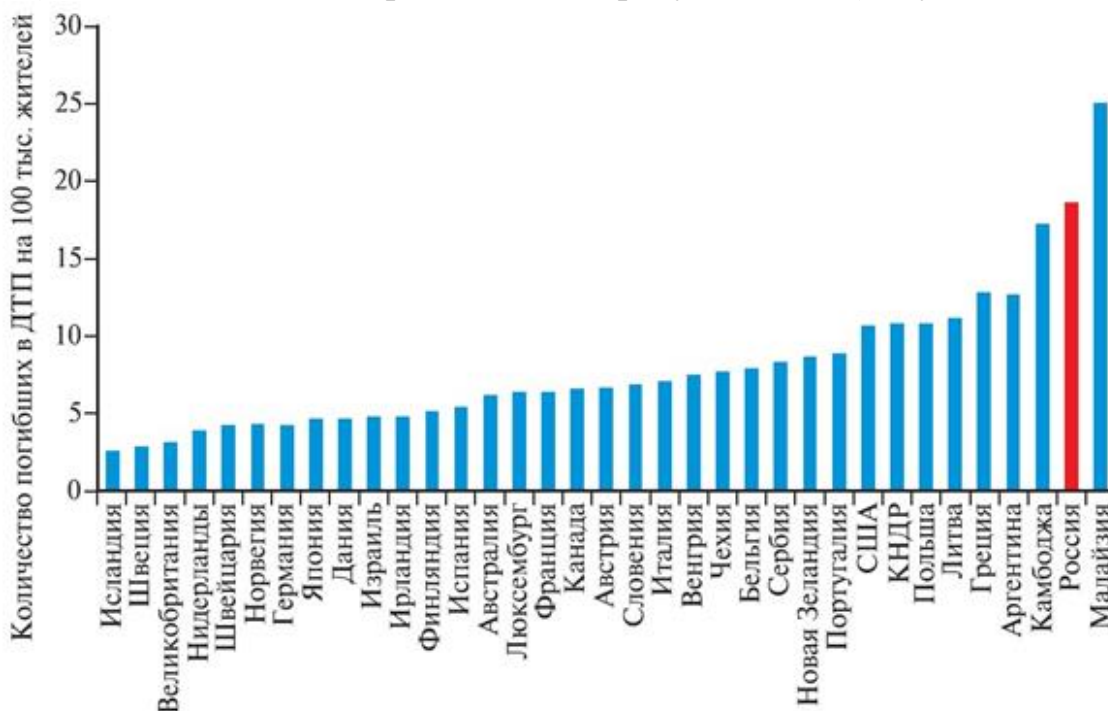


Рисунок 44. Пример международного сравнения социальных рисков

## Кейс 23. Пример использования международных сопоставлений для формулирования целевых значений показателей Министерства человеческих ресурсов Сингапура (Ministry of Manpower).

Наша цель к 2015 году вдвое сократить смертность относительно 4,9 погибших на 100 000 работников в 2004 году, для достижения стандарта, для топ-10 развитых стран с хорошей статистикой безопасности труда (good safety records).

<sup>12</sup> М. Я. Блинкин, Е. М. Решетова. «Безопасность дорожного движения. История вопроса, международный опыт, базовые институции». М., 2013, с. 13

## 2.6. Подотчетность

### Кейс 24. Пример отчета о достижении показателей результативности и эффективности для заинтересованных сторон и общественности Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS).

На рисунке ниже (Рисунок 45) приведен пример ежегодного отчета о достижении показателей результативности и эффективности для заинтересованных сторон и общественности Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS), в котором все показатели разбиты по финансовым годам, для оценки динамики, а в рамках финансового года – по целям (Goal). По каждому показателю приводятся следующие дополнительные индикативные обозначения:

- 1) Оценка достижения целевого значения:
  - a. Целевое значение превышено (Exceed Target)
  - b. Целевое значение достигнуто (Hit Target)
  - c. Целевое значение не достигнуто (Missed Target)
  - d. Нет данных (n/a, non-available)
- 2) Оценка приоритетов:
  - a. Отсутствуют данные для оценки (No Data to Rate)
  - b. Не достигнуто (Off Target)
  - c. Внимание (Caution)
  - d. Равный целевому значению (On Target)

Кроме индикативных обозначений в отчете приводятся целевые значения (Target) и фактически достигнутые (Actual).

FSIS ANNUAL PERFORMANCE PLAN		FY 2013		
		Score	Target	Actual
<b>GOAL 1</b>	<b>PERFORMANCE MEASURES</b>	<b>ENSURE THAT FOOD SAFETY INSPECTION ALIGNS WITH EXISTING AND EMERGING RISKS</b>		
1.1.1	Total number of <i>Salmonella</i> , <i>Listeria monocytogenes</i> , and <i>E.coli</i> O167:H7 illnesses from products regulated by FSIS.	🔴	■ 394,770	427,171
1.2.1	% of domestic establishments that meet the “for cause” Food Safety Assessments and monthly Hazard Analysis Verification decision criteria more than once per year.	⊙	■ 1.65%	n/a
1.2.2	% of importing countries requiring more immediate inspection or reinspection attention more than twice within the previous year.	🟡	■ 20%	14%
1.3.1	% of priority in-commerce facilities e.g., warehouses, distributors and transporters) covered by surveillance activities.	🟡	■ 85%	85.6%
1.3.2	% of follow-up surveillances resulting in compliance.	🟡	■ 82%	89.9%
<b>GOAL 2</b>	<b>PERFORMANCE MEASURES</b>	<b>MAXIMIZE DOMESTIC AND INTERNATIONAL COMPLIANCE WITH FOOD SAFETY POLICIES</b>		
2.1.1	% of broiler plants passing the carcass <i>Salmonella</i> verification testing.	🔴	■ 91%	90%
2.2.1	% of slaughter plants identified during District Veterinary Medical Specialist (DVMS) humane handling verification visits as having an effective systematic approach to humane handling (all four elements of a systematic approach implemented).	🟡	■ 45%	56%
2.3.1	% of all official establishments with a functional Food Defense Plan.	🟡	■ 81%	83%
2.3.2	% of food defense practices implemented at in-commerce facilities.	🟡	■ 91%	95%
2.3.3	Outreach to eligible countries to encourage implementation of a system that protects product from intentional contamination.	🟡	■ 60%	66%

FSIS ANNUAL PERFORMANCE PLAN		FY 2012		
		Score	Target	Actual
<b>GOAL 1</b>	<b>PERFORMANCE MEASURES</b>	<b>ENSURE THAT FOOD SAFETY INSPECTION ALIGNS WITH EXISTING AND EMERGING RISKS</b>		
1.1.1	Total number of <i>Salmonella</i> , <i>Listeria monocytogenes</i> , and <i>E.coli</i> O167:H7 illnesses from products regulated by FSIS.	🔴	■ 405,178	479,621
1.2.1	% of domestic establishments that meet the “for cause” Food Safety Assessments and monthly Hazard Analysis Verification decision criteria more than once per year.	⊙	■ 1.7%	Establishing Baseline
1.2.2	% of importing countries requiring more immediate inspection or reinspection attention more than twice within the previous year.	🟡	■ 20%	14%
1.3.1	% of priority in-commerce facilities e.g., warehouses, distributors and transporters) covered by surveillance activities.	🟡	■ 85%	85.8%
1.3.2	% of follow-up surveillances resulting in compliance.	🟡	■ 79%	87.06%
<b>GOAL 2</b>	<b>PERFORMANCE MEASURES</b>	<b>MAXIMIZE DOMESTIC AND INTERNATIONAL COMPLIANCE WITH FOOD SAFETY POLICIES</b>		
2.1.1	% of broiler plants passing the carcass <i>Salmonella</i> verification testing.	⊙	■ 90%	90%
2.2.1	% of slaughter plants identified during District Veterinary Medical Specialist (DVMS) humane handling verification visits as having an effective systematic approach to humane handling (all four elements of a systematic approach implemented).	🟡	■ 32%	42%
2.3.1	% of all official establishments with a functional Food Defense Plan.	🟡	■ 76%	77%
2.3.2	% of food defense practices implemented at in-commerce facilities.	🟡	■ 91%	94%
2.3.3	Outreach to eligible countries to encourage implementation of a system that protects product from intentional contamination.	🟡	■ 30%	31%

🟡	Exceeded Target	■	No Data to Rate
⊙	Hit Target	■	Off Target
🔴	Missed Target	■	Caution
○	n/a	■	On Target

Рисунок 45. Пример ежегодного отчета о достижении показателей результативности и эффективности для заинтересованных сторон и общественности Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS)



## Кейс 25. Пример общедоступного формата представления информации.

В зарубежной практике является распространенным подготовка ежегодных отчетов для общественности и заинтересованных сторон о результатах своей деятельности. Такая отчетность готовится в максимально доступном для восприятия формате. Как правило, в виде буклетов, которые могут быть дополнены презентациями и формальными отчетными документами. Такие буклеты носят не только информативный характер, но и пропагандистско-профилактический.

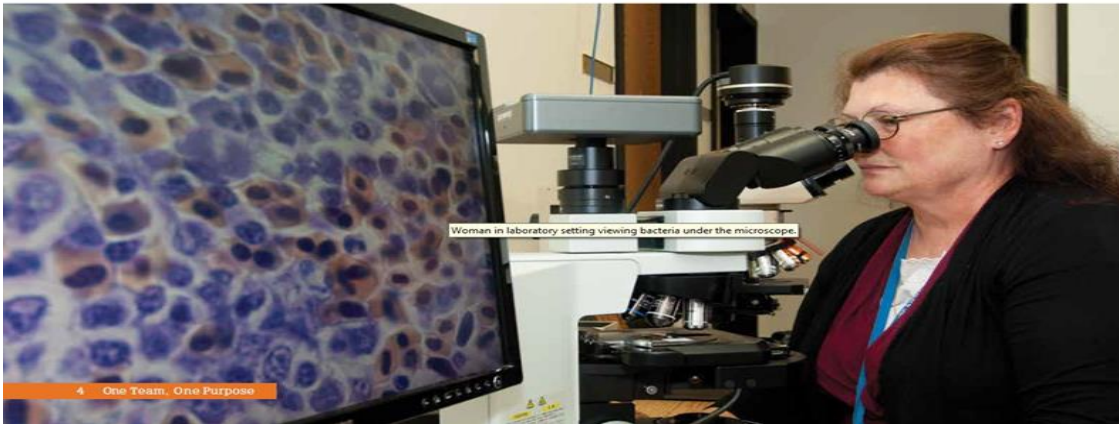
На рисунке ниже (Рисунок 46) представлен пример такого буклета Министерства сельского хозяйства США (USDA):



## The Threat of Foodborne Illness

Foodborne illness is a serious public health issue. The Centers for Disease Control and Prevention (CDC) estimates that foodborne bacteria sicken about 48 million Americans (1 in 6) every year. In addition, foodborne illnesses hospitalize approximately 128,000 people and cause about 3,000 deaths annually. The USDA Economic Research Service estimates that foodborne illness costs consumers about \$6.9 billion annually.

FSIS coordinates with food safety partners at the Food and Drug Administration (FDA), which regulates other food products sold in commerce such as leafy greens, bakery goods, and beverages, and at the CDC, which investigates and identifies causes of foodborne illnesses.



4 One Team, One Purpose

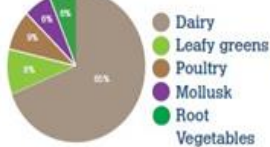
Foodborne illness is a serious public health issue.



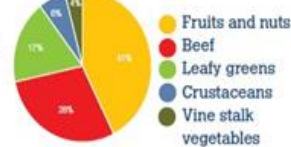
## Number of Illnesses Caused by Four Foodborne Pathogens for All Products in Commerce

### Most Common Foods Attributable\*\*

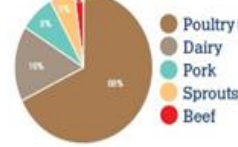
*Campylobacter*



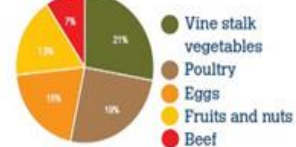
*Escherichia coli*



*Listeria monocytogenes*



*Salmonella*



	<i>Campylobacter</i>	<i>Escherichia coli</i>	<i>Listeria monocytogenes</i>	<i>Salmonella</i>
Annual Illnesses*	845,024	175,905	1,591	1,027,561
Annual Hospitalizations*	8,463	2,409	1,455	19,336
Annual Deaths*	78	20	255	378

Source: \*Scallan E, Hoekstra RM, Angulo FJ, Tauxe RV, Widdowson M-A, Roy SL, et al. Foodborne illness acquired in the United States—major pathogens. Emerg Infect Dis [serial on the Internet]. 2011 Jan [July 2, 2013]. <http://dx.doi.org/10.3201/eid1701.P11101>

\*\*Painter JA, Hoekstra RM, Ayers T, Tauxe RV, Braden CR, Angulo FJ, et al. Attribution of foodborne illnesses, hospitalizations and deaths to food commodities by using outbreak data, United States, 1998–2008. Emerg Infect Dis [Internet]. 2013 Mar [July 11, 2013].

‡Listeria illnesses are associated with three outbreaks from 1998 through 2002 from turkey delicatessen meat, which was contaminated in the processing plant after cooking.

One Team, One Purpose 5

Рисунок 46. Пример информативного буклета USDA для общественности



## 3. Данные

---

### 3.1. Структурирование данных

#### Кейс 26. Базы данных Управления по охране труда Великобритании (HSE).

##### **1) База данных о производственных травмах, заболеваниях и рискованных ситуациях RIDDOR (Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations).**

База данных о производственных травмах, заболеваниях и рискованных ситуациях, в которой содержатся сведения о смертельных и не смертельных травмах работников и представителей общественности, которые сообщаются работодателями.

Некоторые виды связанных с работой травм не попадают в базу данных RIDDOR. Например, погибшие и раненые в вооруженных силах, а также травмы, полученные в дорожно-транспортных происшествиях.

##### **2) Программа исследования трудовых ресурсов (The Labour Force Survey (LFS)).**

LFS является национальным исследованием, запущенным Управлением национальной статистики (Office for National Statistics), в рамках которого в настоящее время обследуется около 38 000 домашних хозяйств ежеквартально. Комиссии HSE проводят ежеквартальные опросы в LFS, чтобы получить представление о связанных с работой заболеваниях и травмах на рабочем месте на основе мнения опрошенных. Анализ и интерпретация этих данных являются исключительной ответственностью HSE. Методология проводимых исследований также представлена на сайте HSE в разделе технической документации (Technical note – Workplace injury and work-related illness survey modules of the Labour Force Survey: Background and methods <sup>13</sup>).

##### **3) Сообщения о болезнях, связанных с работой (Self-reported work-related illness).**

Оценка производится на основе данных Программы исследования трудовых ресурсов (LFS) в отношении людей, которые считают, что получили заболевания или усугубили их на текущей или прошлых работах. Общее количество случаев (распространенность) включает в себя как давние (продолжительные) случаи, так и новые (частота). Новые случаи заболеваний состоят из тех, о которых впервые стало известно в течение последних 12 месяцев. Оценки основаны на наиболее серьезных заболеваниях, которые были определены таковыми, но при условии, что таких

---

<sup>13</sup> HSE: Technical note - Workplace injury and work-related illness survey modules of the Labour Force Survey: Background and methods [<http://www.hse.gov.uk/statistics/lfs/technicalnote.htm>]

случаев было два и более. HSE собирает данные о болезни через LFS периодически с 1990 года, ежегодно с 2001/02, за исключением 2002/03 и 2012/13, когда такие данные собраны не были.

#### **4) Сообщения о травмах, связанных с работой (Self-reported injuries).**

Травмы на рабочем месте, полученные в результате несчастных случаев в течение последних 12 месяцев по оценкам LFS, которые привели к отсутствию на рабочем месте более 3 дней (до апреля 2012 года) и более 7 дней (с апреля 2012 года), не считая день, в который произошел инцидент. Оценки основаны на последних инцидентах, приведших к травме на рабочем месте, при условии, что человек имел таких случаев более чем один. HSE собирал данные о травмах через LFS в 1990 году и ежегодно, начиная с 1993/94. Оценка травм обычно представлена как средняя за три года для обеспечения большей надежности серии оценок.

#### **5) Количество пропущенных рабочих дней (Working days lost).**

Пропущенные рабочие дни, связанные с заболеваниями и травмами на рабочем месте, выраженные в виде эквивалента полного рабочего дня, чтобы использовать вариацию показателя в часах. Показатель стал использоваться с 2000/01 (для травм), и с 2001/02 (для болезней) и ежегодно (для травмы и болезней) с 2003/04, за исключением 2012/13 для болезней, когда такие данные не собирались.

#### **6) Сообщения о плохом здоровье от врачей и специалистов по здоровью (Reports of ill health by doctors and specialist physicians (THOR GP)).**

Сообщения о связанных с работой заболеваниях собираются посредством Программы сетевого взаимодействия о здравоохранении и занятости (Health and Occupation Reporting network, THOR), основанной на статистических таблицах пациентов, которые заполняют специалисты с начала 1990-х годов для дыхательных расстройств, связанных с работой, и заболеваниями кожи. В систему THOR GP (с 2005 года) врачи общей практики вносят свои доклады о случаях плохого состояния здоровья, связанных с работой.

#### **7) Статистика о начисленных пособиях по инвалидности (Ill health assessed for disablement benefit (IIDB)).**

Новые случаи, классифицированные как «предписанные заболевания» (prescribed diseases), т.е. с установленной причиной, связанной с профессией, для компенсации по схеме промышленного травматизма и инвалидности. IIDB содержит статистические данные, которые доступны и обновляются ежегодно с 2003 года, хотя имеются и более ранние данные. Также имеются более ранние данные.

#### **8) Свидетельства о смерти (Death Certificates (DC)).**

База данных включает в себя данные о смертях от некоторых видов профессиональных легочных заболеваний, включая заболевания, связанные с

асбестом, мезотелиомой и асбестозом.

### 3.2. Определение источников данных

#### **Кейс 27. Источники данных для расчета показателей результативности и эффективности на примере Агентства по защите окружающей среды США .**

Для оценки результативности и эффективности надзора за соблюдением экологического законодательства Агентство по защите окружающей среды США (Environmental Protection Agency) использует целый ряд наборов данных и отчетов для анализа<sup>14</sup> (Рисунок 47):

- Информация об экологическом надзоре (Enforcement and Compliance History Online (ECHO)) – ECHO обеспечивает быстрый и интегрированный поиск по более чем 800 000 объектов регулирования о проведенных инспекциях, подпадающих под экологическое законодательство (Clean Air Act (CAA), Clean Water Act (CWA), Resource Conservation and Recovery Act (RCRA), Safe Drinking Water Act (SDWA), Toxics Release Inventory (TRI) data);

- Реестр уголовных дел (Criminal Cases Search) – общая информация об уголовных преследованиях по экологическим правонарушениям и результатам рассмотрения таких дел;

- Экофакты (Envirofacts) – проект «Экофакты» представляет данные по программам EPA;

- Национальные надзорные инициативы (National Enforcement Initiatives) – каждые три года EPA устанавливает надзорные инициативы в целях фокусирования на гражданском и уголовном преследовании и экспертизе серьезных проблем загрязнения;

- Ежегодные результаты надзора (Enforcement Annual Results) – в конце года EPA анонсирует результаты надзора и описывает свою деятельность;

- Согласование планов штатов по обеспечению соблюдения экологического законодательства (State Review Framework, далее – SRF) – включает в себя информацию и отчеты по программе, которая оценивает EPA и деятельность штатов по надзору за соблюдением экологического законодательства (Clean Water Act, the Clean Air Act);

- EJScreen – средство работы с картами, позволяет пользователям создавать карты и детализированные отчеты по конкретным географическим областям.

<sup>14</sup> EPA: Enforcement - Data and Results (<http://www2.epa.gov/enforcement/data-and-results>)

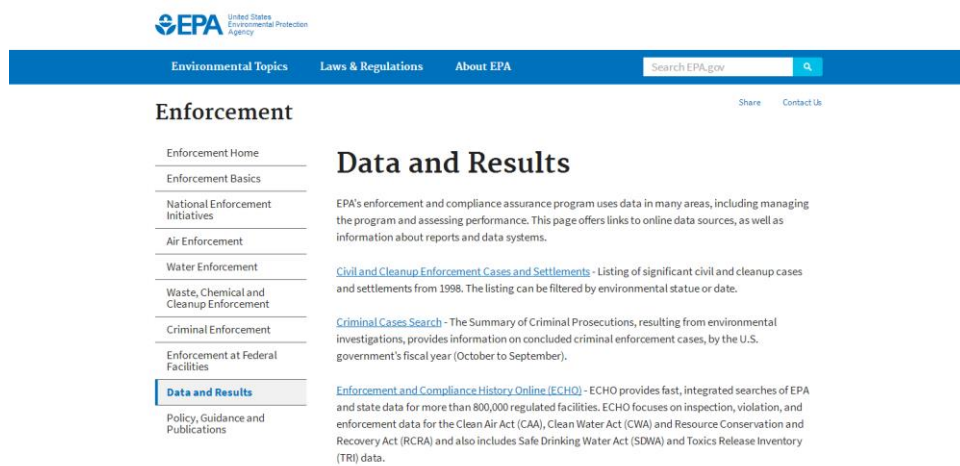


Рисунок 47. Данные для анализа Агентства по защите окружающей среды (ЕРА) США

В рамках данной работы наибольший интерес представляют годовые результаты работы ЕРА<sup>15</sup>. Информация о результатах деятельности ЕРА за год структурирована следующим образом:

- Краткий обзор, где представлены не более 10 показателей деятельности ЕРА;
- Отображение конкретных случаев на карте. В данном разделе представлен инструмент, где пользователи с использованием карты могут посмотреть историю конкретных кейсов проверок;
  - Ключевые показатели эффективности (краткая версия);
  - Региональные результаты. В данном разделе пользователи могут посмотреть результаты в разрезе разных регионов страны;
  - Тенденции. В данном разделе представлены материалы по прогрессу в достижении целевых показателей и тенденций по результатам финансовых лет с 2010 по 2014 год.

Любой пользователь сети «Интернет» может посмотреть результаты конкретного расследования на карте (Рисунок 48).

<sup>15</sup> EPA: Agency Financial Report FY2014 [https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-11/documents/epa\_fy2014\_afr.pdf]

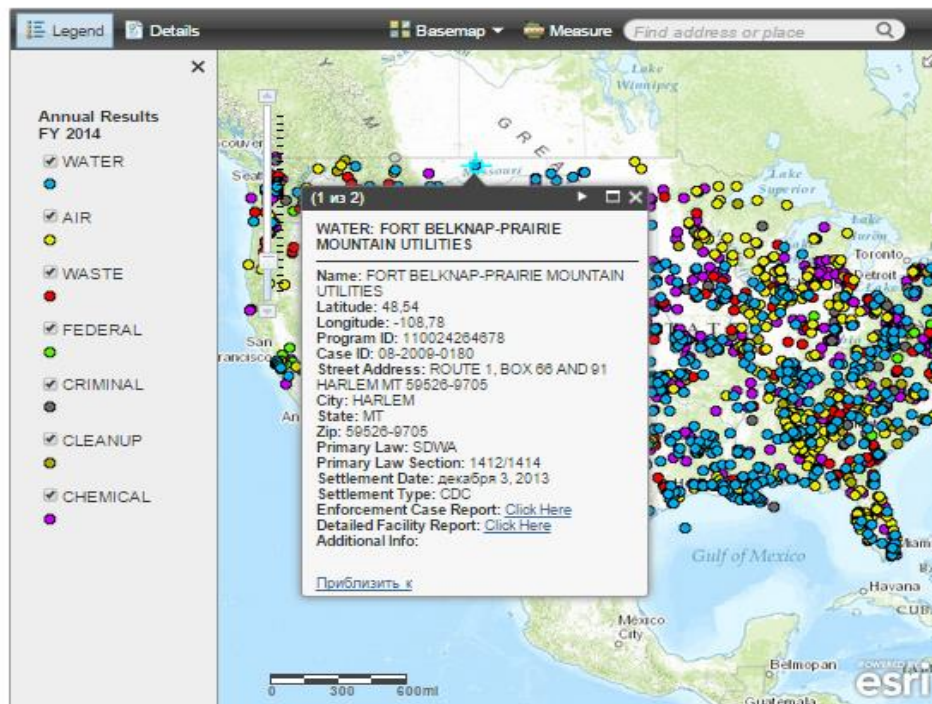


Рисунок 48. Отображение результатов экологического надзора на карте

При клике на конкретную точку открывается карточка расследования со следующими атрибутами:

- название предприятия (Name);
- широта (Latitude);
- долгота (Longitude);
- номер программы (Program ID);
- адрес (Street Address);
- город (City);
- штат (State);
- почтовый индекс (Zip);
- закон, по которому проводилась проверка (Primary Law);
- раздел закона (Primary Law Section);
- дата основания (Settlement Date);
- тип (Settlement Type);
- ссылка на отчет по результатам надзора (Enforcement Case Report);
- ссылка на детализированный отчет (Detailed Facility Report).

В разделе региональных показателей пользователь может выбрать из списка или на карте конкретный регион. По результатам выбора отражаются результаты и показатели по выбранному региону (Рисунок 49):

### Select a Link

After you select a link, press go to jump to that link.

Alabama - Region 4



Рисунок 49. Анализ результатов по региону

Основные результаты по региону представляются в следующем виде (Рисунок 50):

#### EPA Region 1

Serving Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, and Vermont

#### Accomplishments:

Civil Cases	
Estimated pollution reduced, treated or eliminated (pounds) <sup>1</sup>	2,102,000
Estimated contaminated water/aquifer to be cleaned up (cubic yards)	31,022,000
Estimated contaminated soil/debris to be cleaned up (cubic yards)	1,595,000
Enforcement Activities	
Case initiations	101
Case conclusions	107

Рисунок 50. Краткие результаты по надзору в регионе

Приведем примеры перечней источников данных, используемых ЕРА для расчета отдельных показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора) на основании документа «Описание системы обеспечения качества данных» (Data Quality Records, DQR<sup>16</sup>) для Ежегодного отчета об эффективности 2016 финансового года (FY 2016 Annual Performance Report) и Ежегодного плана об эффективности на 2018 финансовый год (FY 2018 Annual Plan), который содержит описания по валидации и верификации 125 показателей, которые распределены по управлениям ЕРА (Таблица 3):

<sup>16</sup> EPA: DATA QUALITY RECORDS for FY 2016 Annual Performance Report and FY 2018 Annual Plan [https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-06/documents/fy16-data-quality-records.pdf]



**Таблица 3. Примеры перечней источников исходных данных, используемых ЕРА**

<b>Код (Code)</b>	<b>Показатель (Measure)</b>	<b>Перечень источников исходных данных (Original Data Source)</b>
AD4	<p>Совокупное число государственных, местных и общинных партнеров, которые интегрировали данные, модели, информацию и другие инструменты поддержки принятия решений, разработанные ЕРА для адаптации к изменению климата, в свои процессы планирования (Cumulative number of state, tribal, and community partners that have integrated climate change data, models, information, and other decision-support tools developed by EPA for climate change adaptation into their planning processes)</p>	<p>Данные представляются в Управление политики (Office of Policy, OP) из экологических и исследовательских программ по всему ведомству.</p>
001	<p>Кумулятивное процентное снижение в тоннах, взвешенных по токсичности (для риска рака) выбросов токсичных веществ в воздухе с базового уровня 1993 года (Cumulative percentage reduction in tons of toxicity-weighted (for cancer risk) emissions of air toxics from 1993 baseline)</p>	<p>Данные о выбросах собираются из многих источников. База данных National Toxics Inventory (NTI) за базовые 1990-1993 годы основана на данных, собранных в ходе разработки стандартов Максимально достижимая технология контроля (Maximum Achievable Control Technology, МАСТ), государственных и локальных данных, данных инвентаризации выбросов токсичных веществ (Toxics Release Inventory, TRI) и оценок выбросов используя общепринятые методологии инвентаризации выбросов. Основным источником данных в кадастрах выбросов токсичных веществ</p>

Код (Code)	Показатель (Measure)	Перечень источников исходных данных (Original Data Source)
		<p>являются государственные и местные органы по контролю за загрязнением воздуха. Эти данные различаются по полноте, формату и качеству. ЕРА оценивает эти данные и дополняет их данными, собранными при разработке стандарта МАСТ и стандартов остаточного риска, отраслевых данных и данных инвентаризации выбросов токсичных веществ.</p> <p>Данные о риске для здоровья получаются из различных источников данных, включая ЕРА, Агентство США по токсичным веществам и регистрации заболеваний (U.S. Agency for Toxic Substances and Disease Registry), Калифорнийское агентство по охране окружающей среды (California Environmental Protection Agency) и Международное агентство по изучению рака (International Agency for Research on Cancer). Цифры из базы данных о рисках для здоровья используются для оценки риска заражения раком и уровня опасности, связанного с неблагоприятными последствиями для здоровья, отличными от рака.</p>
A01	Ежегодные выбросы диоксида серы (SO <sub>2</sub> ) из источников выработки электроэнергии (Annual emissions of sulfur dioxide (SO <sub>2</sub> ) from electric power generation sources)	<p>Более 3400 энергоблоков, работающих на ископаемом топливе, действующих в рамках программы Title IV Acid Rain Program, еже часно измеряют SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, объемного расхода, CO<sub>2</sub> и другие параметры, связанные с выбросами, с использованием сертифицированных систем непрерывного контроля выбросов (continuous emission monitoring systems, CEMS) или эквивалентных методов непрерывного мониторинга</p>



Код (Code)	Показатель (Measure)	Перечень источников исходных данных (Original Data Source)
О33	Миллионы тонн летучих органических соединений (ЛОС), сокращенных с 2000 года с мобильных источников (Cumulative millions of tons of Volatile Organic Compounds (VOCs) reduced since 2000 from mobile sources).	<p>Оценки выбросов на дорогах и внедорожных мобильных источниках генерируются из моделей выбросов EPA.</p> <p>Данные для моделей представлены во многих источниках, включая оценки транспортных миль (vehicle miles traveled, VMT) по каждому штату Федеральной администрацией автомобильных дорог (Federal Highway Administration, FHWA), смесь VMT по типу транспортного средства (FHWA), температура, свойства бензина, параметры программ инспекции / обслуживания (I/M programs). Данные об использовании вне дорог (nonroad) в основном поступают из данных продаж и опросов.</p>

Важно отметить, что в данной таблице приведены источники данных только по 4 из 125 показателей, общее же число источников данных для всего ведомства в целом исчисляется сотнями источников, которые используют самых разнообразных поставщиков сведений (информации).

Аналогичные по сложности и разветвленности источники исходных данных также используют, например, в Управлении по охране труда США (OSHA) и других крупных надзорных ведомствах США (ежегодные планы и отчеты штатов (State Plan), результаты программных и внепрограммных инспекторских проверок, ежегодная статистика о травматизме на производстве и т.д.).

## Кейс 28. Источники данных для расчета показателей результативности и эффективности на примере Управления пожарной безопасности Лондона и Инспекции охраны труда Великобритании.

На примере Управления пожарной безопасности Лондона можно привести следующие наборы данных, доступных для расчета показателей результативности и эффективности:

- пожары высшей категории – со смертельным исходом;
- общее количество пожаров;
- погибшие в пожарах (включая тех, причина смерти которых не огонь);
- смерти от пожаров в жилых помещениях;
- количество травмированных в первичных пожарах;
- количество травмированных в пожарах в жилых домах;
- количество пожаров в жилищах, где не была установлена сигнализация на дым;
- поджоги (все умышленные пожары);
- пожары в жилых домах – все;
- все пожары, в которых управление принимало участие;
- все пожары первой степени;
- все небольшие пожары (1-2 категории), где управление принимало участие;
- пожары, связанные с дорожными инцидентами (случайные);
- пожары, связанные с дорожными инцидентами (преднамеренные и неизвестные);
- пожары на открытой местности/земля (случайные);
- пожары на открытой местности/земля (преднамеренные и неизвестные)
- пожары, связанные с мусором (случайные);
- пожары, связанные с мусором (преднамеренные и неизвестные);
- все пожары на улице, связанные с мусором;
- пожары в домах престарелых / приютах;
- количество визитов пожарных инспекторов;
- приоритетные визиты инспекторов (объекты высокого риска);
- приоритетные визиты инспекторов (объекты среднего риска);
- время, затраченное на безопасность в сообществе;
- количество школ, в которые были нанесены визиты;
- количество школ, охваченных пожарами.

На сайте Инспекции охраны труда Великобритании (HSE) в разделе «Источники данных» (Data Sources<sup>17</sup>) представлена следующая схема сбора данных и их источников (Рисунок 51):

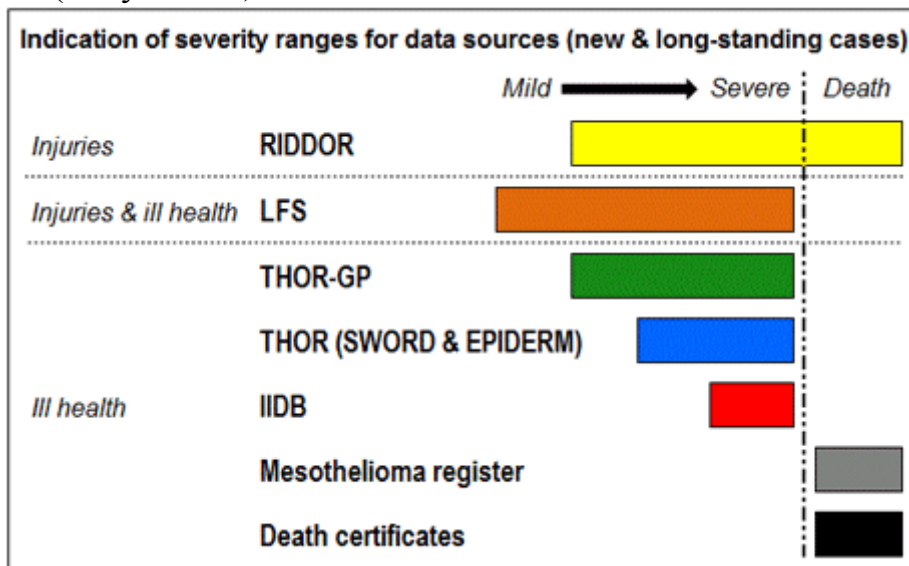


Рисунок 51. Источники данных, используемые HSE для расчета показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора)

Рассмотрим перечисленные на рисунке выше (Рисунок 51) источники данных более подробно:

1) База данных о производственных травмах, заболеваниях и рискованных ситуациях RIDDOR (Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations).

База данных о производственных травмах, заболеваниях и рискованных ситуациях, в которой содержатся сведения о смертельных и не смертельных травмах работников и представителей общественности, которые сообщаются работодателями.

Некоторые виды связанных с работой травм не попадают в базу данных RIDDOR, например, погибшие и раненые в вооруженных силах, а также травмы, полученные в дорожно-транспортных происшествиях.

Ряд ключевых изменений в системе отчетности:

- Сентябрь 2011: система уведомления стала использоваться преимущественно онлайн;

- Апрель 2012: внесены законодательные изменения, согласно которым срок отсутствия на рабочем месте был увеличен с трех до семи дней для расчета показателя о неспособности выполнять свою работу;

- Октябрь 2013: более обширные законодательные изменения были введены для упрощения отчетности травм на рабочем месте. Одним из ключевых изменений было введение термина «специфичная травма» (specified injuries), которая заменила категорию «серьезная травма» (major injury).

<sup>17</sup> HSE: Data sources (<http://www.hse.gov.uk/statistics/sources.htm>)

2) Программа исследования трудовых ресурсов The Labour Force Survey (LFS).

LFS является национальным исследованием, запущенным Управлением национальной статистики (Office for National Statistics), и в рамках которого в настоящее время обследуется около 38 000 домашних хозяйств ежеквартально. Комиссии HSE проводят ежеквартальные опросы в LFS, чтобы получить представление о связанных с работой заболеваниях и травмах на рабочем месте на основе мнения опрашиваемых. Анализ и интерпретация этих данных являются исключительной ответственностью HSE. Методология проводимых исследований также представлена на сайте HSE в разделе технической документации (Technical note – Workplace injury and work-related illness survey modules of the Labour Force Survey: Background and methods<sup>18</sup>)

3) Сообщения о болезнях, связанных с работой (Self-reported work-related illness).

Оценка производится на основе данных Программы исследования трудовых ресурсов (LFS) в отношении людей, которые считают, что получили заболевания или усугубили их на текущей или прошлых работах. Общее количество случаев (распространенность) включает в себя как давние (продолжительные) случаи, так и новые (частота). Новые случаи заболеваний состоят из тех, о которых впервые стало известно в течение последних 12 месяцев. Оценки основаны на наиболее серьезных заболеваниях, которые были определены таковыми, но при условии, что таких случаев было два и более. HSE собирает данные о болезни через LFS периодически с 1990 года, ежегодно с 2001/02, за исключением 2002/03 и 2012/13, когда такие данные собраны не были.

4) Сообщения о травмах, связанных с работой (Self-reported injuries).

Травмы на рабочем месте, полученные в результате не дорожного несчастного случая в течение последних 12 месяцев по оценкам LFS, которые привели к отсутствию на рабочем месте более 3 дней (до апреля 2012 года) и более 7 дней (с апреля 2012 года), не считая день, в который произошел инцидент. Оценки основаны на последних инцидентах, приведших к травме на рабочем месте, при условии, что человек имел таких случаев более чем один. HSE собирал данные о травмах через LFS в 1990 году и ежегодно, начиная с 1993/94. Оценка травм обычно представлена как средняя за три года для обеспечения большей надежности серии оценок.

5) Количество пропущенных рабочих дней (Working days lost).

Пропущенные рабочие дни, связанные с заболеваниями и травмами на рабочем месте, выраженные в виде эквивалента полного рабочего дня, чтобы использовать вариацию показателя в часах. Показатель стал использоваться с 2000/01 (для травм), и с 2001/02 (для болезней) и ежегодно (для травмы и болезни) с 2003/04, за исключением 2012/13 для болезней, когда такие данные не собирались.

6) Сообщения о плохом здоровье от врачей и специалистов по здоровью (Reports of ill health by doctors and specialist physicians (THOR GP)).

<sup>18</sup> HSE: Technical note - Workplace injury and work-related illness survey modules of the Labour Force Survey: Background and methods (<http://www.hse.gov.uk/statistics/lfs/technicalnote.htm>)

Сообщения о связанных с работой заболеваниях собираются посредством Программы сетевого взаимодействия о здравоохранении и занятости (Health and Occupation Reporting network, THOR), основанной на статистических таблицах пациентов, которые заполняют специалисты с начала 1990-х годов для дыхательных расстройств, связанных с работой, и заболеваниями кожи. В систему THOR GP (с 2005 года) врачи общей практики вносят свои доклады о случаях плохого состояния здоровья, связанных с работой.

7) Статистика о начисленных пособиях по инвалидности (Ill health assessed for disablement benefit (IIDB)).

Новые случаи, классифицированные как «предписанные заболевания» (prescribed diseases), т.е. с установленной причиной, связанной с профессией, для компенсации по схеме промышленного травматизма и инвалидности. IIDB содержит статистические данные, которые доступны и обновляются ежегодно с 2003 года, хотя имеются и более ранние данные.

8) Свидетельства о смерти (Death Certificates (DC)).

База данных включает в себя данные о смертях от некоторых видов профессиональных легочных заболеваний, включая заболевания, связанные с асбестом, мезотелиомой и асбестозом.

Кроме того, в специальном разделе «Бюллетень/положение об административных источниках данных (Statement of administrative sources<sup>19</sup>)» на сайте HSE подробно описываются источники данных, которые принадлежат и управляются самим ведомством (HSE), и источники, которые принадлежат и управляются другими организациями.

1. Использование собственных административных и управленческих источников для статистических целей (Statistical usage of our own organisation's administrative or management sources) (Таблица 4):

**Таблица 4. Описание порядка использования собственных административных и управленческих источников для статистических целей в HSE**

Наименование административного источника данных / Name/Title of Administrative Data Source	Наименование административной системы / Name of overarching Administrative System	Основная административная цель источника или системы / Main administrative purpose of this source/system	Охват геопространственных данных / Geospatial Coverage	Наименование всех статистических продуктов, полученных из этого источника / Title(s) of all Statistical Products derived from this Source
Данные HSE о	COIN	Для записи и	Великобритани	Соблюдени

<sup>19</sup> HSE: Statement of administrative sources (<http://www.hse.gov.uk/statistics/about/administrative-sources.htm>)

<p><b>Наименование административного источника данных / Name/Title of Administrative Data Source</b></p>	<p><b>Наименование административной системы / Name of overarching Administrative System</b></p>	<p><b>Основная административная цель источника или системы / Main administrative purpose of this source/system</b></p>	<p><b>Охват геопространственных данных / Geospatial Coverage</b></p>	<p><b>Наименования всех статистических продуктов, полученных из этого источника / Title(s) of all Statistical Products derived from this Source</b></p>
<p>правоприменительной практике (HSE Enforcement Data)</p>		<p>мониторинга HSE правоприменительных действий в отношении работодателей в связи с нарушением законодательства о здравоохранении и безопасности</p>	<p>я, Англия, Шотландия, Уэльс, Местные органы власти (низкий уровень охвата)</p>	<p>е выданных предписаний (Enforcement Notices) и судебные процессы (Prosecutions), предпринятые HSE за год.</p>
<p>Сообщения о травмах и опасных происшествиях (Reported injuries and Dangerous Occurrences)</p>	<p>RIDDOR</p>	<p>Для записи сообщений от работодателей о травмах, некоторых заболеваниях и опасных происшествиях, как это предусмотрено положениями RIDDOR</p>	<p>Великобритания, Англия, Шотландия, Минрегионразвития (Government Office Region), Местные органы власти</p>	<p>Сообщения о травмах и опасных происшествиях (Reported injuries and Dangerous Occurrences)</p>
<p>Содержание свинца в крови (Blood Lead levels)</p>	<p>Контроль свинца в крови на работе (CLAWD (Control</p>	<p>Сбор и хранение данных о ежегодном уровне свинца в крови, собранных назначенными</p>	<p>Великобритания</p>	<p>Медицинские наблюдения свинца в крови у британских</p>

<b>Наименование административного источника данных / Name/Title of Administrative Data Source</b>	<b>Наименование административной системы / Name of overarching Administrative System</b>	<b>Основная административная цель источника или системы / Main administrative purpose of this source/system</b>	<b>Охват геопространственных данных / Geospatial Coverage</b>	<b>Наименования всех статистических продуктов, полученных из этого источника / Title(s) of all Statistical Products derived from this Source</b>
	of Lead At Work))	врачами (Appointed Doctors) от работников согласно директиве CLAW		работников (Medical Surveillance of Blood Lead Levels in British Workers)
Отчеты об инцидентах, связанных с электричеством (ESQCR reports)	База данных инцидентов, связанных с электричеством (Electrical Incidents Database (EID))	Для сбора уставных отчетов (statutory reports) от поставщиков электроэнергии по электробезопасности и правилам контроля качества (Electrical Safety and Quality Control Regulations (ESQCR))	Великобритания	-

2. Использование других административных и управленческих источников для статистических целей (Statistical usage of other organisations' administrative or management sources) (Таблица 5):

**Таблица 5. Описание порядка использования других административных и управленческих источников для статистических целей в HSE**

Наименование административного источника данных / Name/Title of Administrative Data Source	Наименование административной системы / Name of overarching Administrative System	Основная административная цель источника или системы / Main administrative purpose of this source/system	Охват геопространственных данных / Geospatial Coverage	Наименование всех статистических продуктов, полученных из этого источника / Title(s) of all Statistical Products derived from this Source	Наименование административного источника данных / Name/Title of Administrative Data Source
Данные об исполнении правоприменительной практики местных органов власти (Local authority Enforcement Data)	Каждый местный орган власти имеет собственную систему записи	Местный орган власти самостоятельно на основе руководств HSE	Запись результатов правоприменительной практики местных органов власти в отношении работодателей, нарушающих законодательство здравоохранения и безопасности	Местные органы власти, но могут быть агрегированы централизованно	Соблюдение выданных предписаний (Enforcement Notices) и судебные процессы (Prosecutions), предпринятые местными органами власти за год
Пособия по инвалидности в связи с промышленными травмами (Industrial Injuries Disablement Benefit)	IIDB	Департамент труда и пенсий (Department for Work and Pensions)	Управление и оплата пособий	Великобритания, Англия, Шотландия, Минрегион развития (Government Office Region), Местные	Количество заявителей на пособия (IIDB claimants) от установленного профессионального



Наименование административного источника данных / Name/Title of Administrative Data Source	Наименование административной системы / Name of overarching Administrative System	Основная административная цель источника или системы / Main administrative purpose of this source/system	Охват геопространственных данных / Geospatial Coverage	Наименование всех статистических продуктов, полученных из этого источника / Title(s) of all Statistical Products derived from this Source	Наименование административного источника данных / Name/Title of Administrative Data Source
(IIDB))				органы власти	заболевания
Свидетельства о смерти (Death certificates)	Death certificates	Управление национальной статистики / Office for National Statistics (Англия и Уэльс) и Национальные отчеты Шотландии / National Records of Scotland	Учет смертности граждан Великобритании	Великобритания, Англия, Шотландия, Минрегион развития (Government Office Region), Местные органы власти	Ежегодная смертность от мезотелиомы и асбестоза (Annual deaths from Mesothelioma Annual deaths from Asbestosis)

3. Другие административные источники, которые потенциально могут быть использованы для статистических целей (Other administrative sources in HSE with the potential to be used for statistical purposes) (Таблица 6):

**Таблица 6. Описание порядка использования других административных и управленческих источников, которые потенциально могут быть использованы для статистических целей в HSE**

Наименование административного источника данных / Name/Title of Administrative Data Source	Наименование административной системы / Name of overarching Administrative System	Основная административная цель источника или системы / Main administrative purpose of this source/system	Охват геопространственных данных / Geospatial Coverage
Данные об углеводородах (Hydrocarbon release data)	HCR	Обеспечения добровольной информации о выбросах углеводородов при нефтедобычи на шельфе, которая дополняет уставные данные, представленные в соответствии с положениями о RIDDOR	Операторы нефтедобычи на шельфе, Великобритания
Уведомления о новых строительных проектах (Notification of new construction projects (F10))	COIN	Предупреждения HSE о новых строительных проектах, которые продолжаются и, как ожидается, продлятся еще более чем 30 дней или они составят более чем 500 человеко-часов	Великобритания
Результаты мониторинга медицинских наблюдений /	-	Контроль за соблюдением законодательства о здоровье и	Великобритания, но только на территории помещений HSE (GB (HSE-enforced

Наименование административного источника данных / Name/Title of Administrative Data Source	Наименование административной системы / Name of overarching Administrative System	Основная административная цель источника или системы / Main administrative purpose of this source/system	Охват геопространственных данных / Geospatial Coverage
биологических данных (Medical surveillance / biological monitoring data)		безопасности в некоторых отраслях промышленности или конкретных категорий работников с высоким риском	premises only))
Центральный индекс дозиметрической информации (Central Index of Dosimetric Information)	CIDI	Для контроля за соблюдением Правил об Ионизирующих излучениях от 1999 - Правило №20 (To monitor compliance with regulation 20 of the Ionising Radiation Regulations 1999)	Великобритания (только классифицированные по данному признаку рабочие)
Деятельность инспекции по безопасности и здоровью на рабочих местах (Health and Safety Inspection activity)	COIN	Запись контакта инспектора HSE с ответственным лицом	Великобритания, Англия, Шотландия, Уэльс, Минрегионразвития (Government Office Region) Местные органы власти в части подконтрольных HSE областей промышленности)

### 3.3. Сбор и хранение данных

#### Кейс 29. Обеспечение качества данных на примере экологического надзора США.

В США применяется понятие качество информации об эффективности (Performance information quality). Ведомства должны описывать, как они обеспечивают точность и достоверность данных, используемых для измерения прогресса в отношении ведомственных приоритетных целей (APGs) и показателей эффективности, включая идентификацию следующих пяти областей (Performance information quality<sup>20</sup>):

- средства, используемые для проверки данных об эффективности;
- источники данных;
- уровень точности, необходимый для предполагаемого использования данных;
- любые ограничения на данные с требуемым уровнем точности;
- как ведомство будет компенсировать такие ограничения (при необходимости) для достижения требуемого уровня точности.

Ведомства обязаны предоставлять информацию в Администрацию Президента США (OMB), которая отвечает всем пяти требованиям для каждой из своих ведомственных приоритетных целей (APGs) для публикации на Performance.gov. Ведомства должны учитывать все пять требований к задачам эффективности в своих планах и отчетах об эффективности.

В США методика и алгоритмы расчета показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора) описываются в ведомственных документах типа «Система обеспечения качества данных» (Data Quality Records, DQR), разрабатываемые для представления информации о проверке и валидации отдельных показателей эффективности на пригодность данных для практического использования отдельно взятыми приложениями и информационными системами в соответствии с рекомендациями Управления по вопросам управления и бюджета (Office of Management and Budget). DQR документирует элементы управления, обязанности, процедуры качества и другие метаданные, связанные с жизненным циклом данных для отдельных показателей эффективности, и призван повысить прозрачность, объективность и полезность показателей эффективности. DQR также представляет собой компонент проверки и валидации ежегодного Обоснования оценки ассигнований ведомства (Justification of Appropriation Estimates) для Комитета по ассигнованиям (Committee on Appropriations).

Версия DQR EPA<sup>21</sup> для Ежегодного отчета об эффективности 2016

<sup>20</sup> GAO: Implementation of GPRA Modernization Act Has Yielded Mixed Progress in Addressing Pressing Governance Challenges (<http://www.gao.gov/assets/680/672862.pdf>)

<sup>21</sup> EPA: DATA QUALITY RECORDS for FY 2016 Annual Performance Report and FY 2018 Annual Plan [<https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-06/documents/fy16-data-quality-records.pdf>]

финансового года (FY 2016 Annual Performance Report) и Ежегодного плана об эффективности на 2018 финансовый год (FY 2018 Annual Plan) содержит описания по валидации и верификации 125 показателей, которые распределены по управлениям EPA. По каждому показателю эффективности представлена следующая информация:

- Наименование показателя эффективности и его код;
- Номер цели и наименование (Goal Number and Title);
- Номер задачи и наименование (Objective Number and Title);
- Номер подзадачи и наименование (Sub-Objective Number and Title);
- Код стратегической цели и наименование (Strategic Target Code and Title);
- Управляющий офис (Managing Office);
- 1а. Определение основных терминов (Performance Measure Term Definitions);
  - 2а. Исходный источник данных (Original Data Source);
  - 2b. Сбор исходных данных (Source Data Collection);
    - Методы сбора исходных данных (Source Data Collection Methods);
    - Интервалы времени, охватываемые исходными данными (Date/time Intervals Covered by Source Data);
      - Требования / Руководство по сбору данных (EPA QA Requirements/Guidance Governing Collection);
      - Географический объем исходных данных (Geographical Extent of Source Data).
  - 2с. Способ доставки из источника данных (Source Data Reporting);
- 3а. Соответствующие информационные системы (Relevant Information Systems);
  - 3b. Процедуры обеспечения качества данных (Data Quality Procedures);
  - 3с. Надзор за данными (Data Oversight);
  - 3d. Методология расчета (Calculation Methodology);
    - Сроки отчетности (Time frame);
    - Единица измерения (Unit of analysis).
- 4а. Надзор и сроки представления окончательных результатов (Oversight and Timing of Final Results Reporting);
  - 4b. Ограничения данных (Data Limitations/Qualifications);
  - 4с. Сторонний аудит (Third-Party Audits).

Рассмотрим паспорт показателя DQR на 2016 год на примере (Таблица 7<sup>22</sup>):

**Таблица 7. Пример паспорта показателя результативности EPA**

Понятие на английском языке	Понятие на русском языке
-----------------------------	--------------------------

<sup>22</sup> EPA: DATA QUALITY RECORDS for FY 2016 Annual Performance Report and FY 2018 Annual Plan (<https://www.epa.gov/sites/production/files/2017-06/documents/fy16-data-quality-records.pdf>)

Понятие на английском языке	Понятие на русском языке
Код показателя: AD4 – Совокупное количество штатов, племенных и общинных партнеров, которые интегрировали данные о климатических изменениях, модели, информацию и другие инструменты, разработанные EPA, для адаптации к изменению климата в свои процессы планирования (Measure Code: AD4 - Cumulative number of state, tribal, and community partners that have integrated climate change data, models, information, and other decision-support tools developed by EPA for climate change adaptation into their planning processes).	
Название органа: Office of the Administrator (OA).	
Название стратегической цели и номер (Goal Number and Title:)	
1 - Addressing Climate Change and Improving Air Quality	1 - решение проблемы изменения климата и улучшение качества воздуха
Название задачи и номер (Objective Number and Title:)	
1 - Address Climate Change	1 – решить проблему изменения климата
Название задачи второго уровня (Sub-Objective Number and Title)	
1 - Address Climate Change	1 – решить проблему изменения климата
Стратегическая цель и ее код (Strategic Target Code and Title)	
3 - Climate Adaptation - Tools and Models	3 – Адаптация климата - Инструменты и модели
Ответственное подразделение (Managing Office)	
Office of Policy	Управление политики
1a. Определение основных терминов (Performance Measure Term Definitions):	
EPA will measure the number of partners in states, tribes, and local communities that have used climate change data, models, information and tools developed by EPA in planning processes. The term “partners” refers specifically to (1) state, tribal, and local government officials, department heads, career officials, and practitioners who engage with EPA program and regional offices; (2) community leaders (non-governmental) and neighborhood organizations; and (3) trade associations.	EPA будет измерять количество партнеров в штатах, племенах и местных общинах, которые использовали данные об изменении климата, модели, информацию и инструменты, разработанные EPA, в процессах планирования. Термин «партнеры» относится конкретно к (1) штатам, племенным и местным органам власти, руководителям департаментов, профессиональным чиновникам, и практикам, которые вовлечены в программы EPA и ее региональными отделениями; (2) общественные лидеры (неправительственные) и местные организации; и (3) торговые ассоциации.

Понятие на английском языке	Понятие на русском языке
<p>The type of “planning process” under consideration will vary by the type of partner. For example, mayors in local communities may be developing a Climate Change Adaptation Plan to ensure they are able to continue to provide key services (e.g., access to safe drinking water) even as the climate changes. EPA assessments of the risks posed by climate change to these services could be employed by the mayors as they develop their Adaptation Plans.</p> <p>Another example would be a water utility manager who is assessing the risks posed by climate change (e.g., flooding due to sea level rise and storm surges) to the performance of a wastewater treatment plant.</p> <p>The utility manager might use EPA’s Climate Resilience Evaluation and Assessment Tool (CREAT) to do such an assessment.</p> <p>The 2014-2018 EPA Strategic Plan is the driver for this annual measure.</p> <p>EPA’s adaptation website can be found at:  <a href="http://www.epa.gov/climatechange/impacts-adaptation/index.html">http://www.epa.gov/climatechange/impacts-adaptation/index.html</a></p>	<p>Процесс будет зависеть от типа партнера. Например, лидеры в местных общинах могут разработать план адаптации изменения климата, чтобы убедиться, что они смогут продолжать оказывать основные услуги (например, доступ к безопасной питьевой воде) даже при изменении климата. Оценки EPA, связанные с риском изменения климата, могут быть использованы для планов адаптации.</p> <p>Еще одним примером может быть менеджер по управлению водными ресурсами, который проводит оценку рисков, связанных с изменением климата (например, наводнения из-за изменения уровня моря и штормовых приливов) и производительностью завода по обработке сточных вод.</p> <p>Менеджер по инфраструктуре может использовать Инструмент EPA по оценке устойчивости климата для такой оценки.</p> <p>Стратегический план EPA на 2014-2018 является драйвером для такого ежегодного измерения.</p> <p>Адаптированный сайт EPA можно найти по адресу:  <a href="http://www.epa.gov/climatechange/impacts-adaptation/index.html">http://www.epa.gov/climatechange/impacts-adaptation/index.html</a></p>
<b>2a. Оригинальный источник данных (Original Data Source)</b>	
<p>Data will be submitted to the Office of Policy (OP) from environmental and research programs across the Agency. The data originate from each of the National Program Offices and Regional Offices; they collect the information from their program</p>	<p>Данные будут представляться Бюро политики из научно-исследовательских программ окружающей среды всего агентства EPA. Данные поступают от каждого из офисов Национальной программы и региональных отделений; они собирают информацию от</p>

Понятие на английском языке	Понятие на русском языке
contacts.	ответственных лиц, участвующих в программе.
<b>2b. Источник сбора данных (Source Data Collection)</b>	
The data are submitted to the Senior Advisor for Climate Adaptation in the Office of Policy. The data are entered into a spreadsheet. The climate change adaptation advisor will determine whether the result meets the criteria.	Данные представляются старшему советнику по адаптации климата в Бюро по политике. Данные вводятся в таблицу. Советник по адаптации изменения климата определяет, соответствует ли результат критериям.
<b>2c. Источник предоставления отчетности (Source Data Reporting):</b>	
The Program Offices (OAR, OW, OCSPP, OSWER, OITA, OECA, ORD, OARM) and Regional Offices will contact the climate change adaptation advisor to report this information. Tracked in a spreadsheet and maintained by the Office of Policy (OP).	Программные офисы и региональные отделения свяжутся с консультантом по адаптации изменения климата, чтобы сообщить эту информацию. Фиксируется в электронную таблицу и поддерживается Управлением политики.
<b>3a. Соответствующие информационные системы (Relevant Information Systems)</b>	
Performance data are tracked in a spreadsheet and maintained by the Office of Policy (OP). This is source data from the Program Offices and Regional Offices, and is summed to be entered into PERS. Information system integrity standards don't apply. The Budget Automation System (BAS) is the final step for data entry.	Данные о результативности и эффективности отслеживаются в электронной таблице и поддерживаются Управлением политики. Этот источник данных от Офисов, участвующих в программе и региональных отделений агрегируется для ввода в информационную систему PIRS. Информационная система поддержания целостности стандартов не применяется. Система автоматизации бюджета является заключительным этапом для ввода данных.
<b>3b. Процедуры по оценке качества данных: Data Quality Procedures</b>	
The Senior Advisor for Climate Adaptation and his staff (i.e., the Office of Policy Climate Adaptation Staff) verify the information through conversations with members of the Cross-EPA Work Group on Climate Change Adaptation. The Work Group has representatives from every Program and	Старший советник по климатической адаптации и его сотрудники проверяют информацию через общение с членами Межведомственной рабочей группы EPA по адаптации к изменению климата. Рабочая группа имеет представителей от каждого регионального отделения и



Понятие на английском языке	Понятие на русском языке
Regional Office. One of his staff then enters the data in BAS	программы. Один из его сотрудников затем вводит данные в Систему автоматизации бюджета.
3с. Надзор за данными (Data Oversight):	
EPA Senior Advisor for Climate Adaptation	Старший советник EPA по адаптации климата
3d. Методология расчета (Calculation Methodology)	
<p>The “partner” measure is calculated by assigning a numeric value of one (1) to any state, tribal, or local government official, department head, career official, practitioner who engages with EPA program or regional offices, community leader (non-governmental) or neighborhood organization, or trade association that uses climate change data, models, information or tools developed by EPA in a planning process. This is an annual, not cumulative measure. A partner may only be counted once.</p>	<p>Доля участия «Партнера» вычисляется путем присвоения числового значения (1) для любого штата, племенного или местного чиновника, начальника отдела, практика, который взаимодействует с программным или региональным офисом EPA, лидером общины (неправительственным) или содействующей организацией, или торговой ассоциацией, которая использует данные изменений климата, модели, информацию и инструменты, разработанные EPA, в процессе планирования. Это ежегодная оценка, не накопительная. Партнер может быть оценен только один раз.</p>
4а. Надзор и сроки предоставления окончательных результатов отчетности (Oversight and Timing of Final Results Reporting)	
EPA Senior Advisor for Climate Adaptation	Старший советник EPA по адаптации климата
4б. Ограничение данных/Квалификация (Data Limitations/Qualifications):	
<p>As noted earlier, types of “planning process” under consideration will vary by the types of partners. It is difficult to firmly define when EPA resources have been adequately integrated into a particular planning process. Whether this has adequately been done requires verification by the Senior Advisor on Climate Adaptation. Some planning processes might not be captured by this measure. The</p>	<p>Как отмечалось ранее, рассмотрение типов «планирование процессов» будет зависеть от типа партнеров. Так как трудно надежно определить, когда ресурсы EPA были надлежащим образом интегрированы в процессы планирования, требуется проверка старшим советником по адаптации климата. Некоторые процессы планирования не могут быть охвачены этой мерой. Это является завершающим</p>

Понятие на английском языке	Понятие на русском языке
final tabulation is a conservative count of the work completed. There is no data lag. A partner may only be counted once.	шагом оценки. Временной разрыв в данных отсутствует. Партнер может быть отнесен только один раз.
4с. Аудит 3-х сторон (Third-Party Audits)	
Not applicable	Не применимо

Расчет показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора), осуществляемого Управлением по охране труда США (Occupational Safety and Health Administration, OSHA), проводится с учетом данных формы 300 (Form 300)<sup>23</sup>, в которой фиксируются случаи травм и несчастных случаев на производстве (Рисунок 52).

**OSHA's Form 300 (Rev. 01/2004)**  
**Log of Work-Related Injuries and Illnesses**

You must record information about every work-related injury or illness that involves loss of consciousness, restricted work activity or job transfer, days away from work, or medical treatment beyond first aid. You must also record significant work-related injuries and illnesses that are diagnosed by a physician or licensed health care professional. You must also record work-related injuries and illnesses that meet any of the specific recording criteria listed in 29 CFR 1904.8 through 1904.12. Feel free to use two lines for a single case if you need to. You must complete an injury and illness incident report (OSHA Form 301) or equivalent form for each injury or illness recorded on this form. If you're not sure whether a case is recordable, call your local OSHA office for help.

Attention: This form contains information relating to employee health and must be used in a manner that protects the confidentiality of employees to the extent possible while the information is being used for occupational safety and health purposes.

Year \_\_\_\_\_

**U.S. Department of Labor**  
Occupational Safety and Health Administration

Form approved OMB no. 1218-0176

Establishment name \_\_\_\_\_

City \_\_\_\_\_ State \_\_\_\_\_

Identify the person		Describe the case				Classify the case											
(A) Case No.	(B) Employee's Name	(C) Job Title (e.g., Welder)	(D) Date of injury or onset of illness (mo./day)	(E) Where the event occurred (e.g. Loading dock north end)	(F) Describe injury or illness, parts of body affected, and object/substance that directly injured or made person ill (e.g. Second degree burns on right forearm from acetylene torch)	CHECK ONLY ONE box for each case based on the most serious outcome for that case:				Enter the number of days the injured or ill worker was:		Check the "injury" column or choose one type of illness:					
						Death	Days away from work	Remained at work		Away From Work (days)	On job transfer or restriction (days)						
								Job transfer or restriction	Other recordable cases			Injury	Skin Disorder	Respiratory Condition	Poisoning	Hearing Loss	All other illnesses
						(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)

Рисунок 52. Форма 300 Управления по охране труда США

В форме указываются: фамилия, имя работника; профессия; дата получения травмы (несчастного случая); описание травмы или болезни, вызванные произошедшим несчастным случаем; наиболее серьезные последствия травмы (несчастного случая).

<sup>23</sup> Information Collection List ([http://www.reginfo.gov/public/do/PRAICList?ref\\_nbr=201502-1218-004](http://www.reginfo.gov/public/do/PRAICList?ref_nbr=201502-1218-004))

**Кейс 30. Подробная информация о соблюдении инспекторами по охране труда Великобритании норм законодательства в отношении собственных административных или управленческих источников данных.**

Подробная информация о соблюдении инспекторами по охране труда (Health and Safety Executive's) норм законодательства (governance arrangements) в отношении собственных административных или управленческих источников (Detailed information about the Health and Safety Executive's governance arrangements for its own administrative or management sources) (Таблица 8):

**Таблица 8. Описание порядка соблюдения норм законодательства инспекторами по охране труда**

Наименование механизма	Описание используемых процессов
<b>1. Данные о правоприменительной практике (Enforcement data)</b>	
<p>Механизмы (Arrangements) для кадров статистического учета (будь то внутри или за пределами организации) по доступу к административным или управленческим источникам для целей статистики (Arrangements for providing statistical staff (whether inside or outside the organisation) with access to administrative or management sources for statistical purposes)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Кадры статистического учета имеют полный доступ к корпоративной системе HSE «COIN», которая обеспечивает статистиков данными, а менеджеры системы осуществляют их интерпретацию по запросу при необходимости;</li> <li>- Для обеспечения данными о правоприменительной практике местными органами власти HSE делает ежегодные запросы таких сведений у местных органов власти;</li> <li>- Вне зависимости от того, чьими являются данные, HSE или местных органов власти, статистики всегда ставят четкие цели для таких запросов данных;</li> <li>- Кроме того владельцы системы часто используют подход статистиков HSE для ситуативного анализа данных о правоприменительной практике для удовлетворения конкретных оперативных потребностей.</li> </ul>
<p>Механизмы для аудита качества исходных источников данных (Arrangements for auditing the quality of the original source data)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Данные HSE являются объектом пристального внимания внутренней аудиторской группы HSE (internal auditing team), а также менеджеров по данным (data managers) и оперативного персонала (operational staff), при проведении мониторинга качества данных (DQ monitoring);</li> <li>- Когда HSE получает данные о</li> </ul>

Наименование механизма	Описание используемых процессов
	<p>правоприменительной практике и инициированных судебных процессах от региональных органов власти, они тщательно проверяются сотрудниками HSE и любые выявленные нарушения адресно направляются;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Все собранные данные публикуются по заранее объявленному расписанию (record-level), так же, как и агрегированная статистика, обеспечивая тем самым определенный уровень «самостоятельного аудита» (self-auditing) для широкой общественности.</li> </ul>
<p>Процедуры для обработки изменений и возможных пробелов в базовом источнике данных (Procedures for handling changes, and possible discontinuities, in the underlying source data)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- При публикации данных HSE делается уточнение о «предварительности» (provisional) данных последнего года, что допускает небольшие изменения, которые будут сообщены (в случае наличия) в следующем году;</li> <li>- Для данных, полученных от региональных органов власти, обработанные данные больше не изменяются из-за сложности сбора данных и меньшего количества записей;</li> <li>- На практике на протяжении многих лет никаких ретроактивных изменений для финальных данных не требовалось.</li> </ul>
<p>Процедуры обеспечения безопасности статистических процессов, которые используют административные или управленческие источники (Procedures for ensuring the security of the statistical processes which use administrative or management sources)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Все процедуры извлечения данных обсуждаются и обговариваются с владельцами систем хранения данных (data system) и повторяются каждый год;</li> <li>- <b><u>Такие процедуры выполняются по крайней мере последние 30 лет, поэтому хорошо описаны и поняты всеми участвующими сторонами.</u></b> Все данные хранятся в защищенных паролем правительственных сетях (Government Secure networks).</li> </ul>
<p>2. База данных RIDDOR</p>	
<p>Механизмы предоставления доступа к административным или</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Система уведомлений RIDDOR используется работодателями и позволяет формировать отчетность преимущественно онлайн, опциональной</li> </ul>

Наименование механизма	Описание используемых процессов
<p>управленческим источникам для целей статистики соответствующим кадрам (внутри или за пределами организации) (Arrangements for providing statistical staff (whether inside or outside the organisation) with access to administrative or management sources for statistical purposes)</p>	<p>возможностью автоматической передачи данных для крупных работодателей. Также существует дополнительный телефон для сообщения о серьезных инцидентах;</p> <p>- База данных RIDDOR управляется Управлением статистики HSE (HSE's Statistics branch), которые производят регулярные загрузки данных на уровне отдельных записей (at the individual record level). Копии этих данных затем безопасно передаются в SQL и SPSS для статистического анализа.</p>
<p>Механизмы для аудита качества исходных источников данных (Arrangements for auditing the quality of the original source data)</p>	<p>- Согласованные стандарты качества данных готовы к использованию (in place) и контролируются HSE. Дальнейшая гарантия качества осуществляется Управлением статистики HSE (HSE Statistics branch) на ежеквартальной и годовой основе решением любых вопросов относительно обеспечения качества данных (Data Quality compliance issues), которые рассматриваются и принимаются меры. Там, где возникают и обнаружены ошибки в данных, они корректируются в «статистической» копии данных (statistical copy of the data), при этом исходный набор данных остается неизменными.</p>
<p>Процедуры для обработки изменений и возможных пробелов в базовом источнике данных (Procedures for handling changes, and possible discontinuities, in the underlying source data)</p>	<p>- В первом релизе данные RIDDOR помечаются как предварительные (provisional). На следующий год данные являются окончательными (finalised) и далее никакие изменения уже не вносятся (если только не были обнаружены методологические усовершенствования или найдены ошибки).</p> <p>- В случае, если система меняется или имеют место изменения в порядке отчетности или правовые изменения, HSE стремится оценить влияние любого пробела в ключевых данных (discontinuity in headline data series) и производить последовательные изменения в данных за предыдущие периоды (produce a consistent back-series). Если это невозможно или нецелесообразно вносить изменения в предыдущие данные, пробелы</p>

Наименование механизма	Описание используемых процессов
	обозначаются в диаграммах и таблицах с предоставлением соответствующих сносок.
Процедуры обеспечения безопасности статистических процессов, которые используют административные или управленческие источники (Procedures for ensuring the security of the statistical processes which use administrative or management sources)	Все данные хранятся в защищенных правительственных сетях данных (password-protected, Government Secure networks)
<b>3. Данные об уровне свинца в крови (Blood Lead (CLAWD))</b>	
Механизмы предоставления статистических кадров (внутри или за пределами организации) с доступом к административным или управленческим источникам для целей статистики (Arrangements for providing statistical staff (whether inside or outside the organisation) with access to administrative or management sources for statistical purposes)	Статистики и поддерживающий их персонал имеют доступ к Базе данных врачей (Appointed Doctors Database) и построенной для пользователей подсистеме для контроля уровня свинца в крови (Control of Lead at Work Database (CLAWD)), где хранятся данные об отбракованных пробах крови (doctor returns)
Механизмы для аудита качества исходного источника данных (Arrangements for auditing the quality of the original source data)	Встроенные проверки данных в CLAWD запускаются автоматически. Статистик контролирует ввод данных. Запросы разрешаются внутренне или через разъяснения от врача.
Процедуры для обработки изменений и возможных	Изменения в опубликованные статистические данные (если таковые имеются) приводятся в релизах

Наименование механизма	Описание используемых процессов
<p>пробелов в базовом источнике данных (Procedures for handling changes, and possible discontinuities, in the underlying source data)</p>	<p>следующих лет и дальнейшие детали записываются собственными силами и хранятся с формами учета уровня свинца в крови (blood lead forms). Данные анализируются и проверяются ежегодно.</p>
<p>Процедуры для обеспечения безопасности статистических процессов, которые используют административные или управленческие источники (Procedures for ensuring the security of the statistical processes which use administrative or management sources)</p>	<p>Все данные и результаты хранятся в защищенной паролем сети</p>

### 3.4. Обработка данных

#### Кейс 31. Процедуры обеспечения качества обработки данных на примере Управления по охране труда США и Управления по администрированию пожаров США.

Управление по охране труда США (OSHA) осуществляет сбор исходных данных через планы штатов (State Plan), а также на основе жалоб (в год в Управление по охране труда направляется около 3 000 жалоб), поступивших от работников и прочих заинтересованных лиц. Жалобы могут быть направлены работниками через специальную форму на сайте Управления по охране труда, по электронной почте или телефону.

Управление по администрированию пожаров США (The United States Fire Administration, USFA) обеспечивает сбор и анализ данных о пожарах с использованием следующих механизмов<sup>24</sup>:

- использование данных из национальной Системы отчетности о пожарах (National Fire Incident Reporting System (NFIRS));
- использование данных об общем количестве пожаров, смертей, травм и ущерба из ежегодного исследования Национальной ассоциации противопожарной защиты (the National Fire Protection Association's (NFPA));
- использование данных Национального центра статистики здоровья (National Center for Health Statistics (NCHS)) – основной источник данных о фактической смертности;
- использование данных о количестве населения из Национального бюро переписи населения (the U.S. Census Bureau).

Данные для анализа поступают в электронном виде, что облегчает обработку этих данных. Важно отметить, что для оценки эффективности используют разные источники данных, не только ведомственную отчетность, но и данные статистики и данные независимой пожарной ассоциации, которые по определенным алгоритмам сравниваются между собой, и потом на их основании проводится оценка результативности и эффективности государственного контроля (надзора).

---

<sup>24</sup> USDA: Data Sources and Methodology Documentation [[https://www.usfa.fema.gov/downloads/pdf/statistics/data\\_sources\\_methodology.pdf](https://www.usfa.fema.gov/downloads/pdf/statistics/data_sources_methodology.pdf)]



## Кейс 32. Процедуры обеспечения качества обработки данных на примере Управления по охране труда Великобритании.

Управлением по охране труда Великобритании (HSE) разработан четкий, ясный и прозрачный механизм сбора исходных данных для расчета результативности и эффективности осуществляемого контроля (надзора).

Важнейшими элементами процесса сбора исходных данных являются:

- прямое наблюдение во время проведения проверок и инспекций;
- общение с работниками для уточнения и выявления их взглядов и мнений на конкретные проблемы;
- анализ отчетов, докладов, чек-листов.

Эти источники информации могут использоваться как независимо друг от друга, так и в различных комбинациях. Каждый из вышеприведенных элементов процесса сбора исходных данных имеет свою периодичность мониторинга и зависит от поставленных перед контрольно-надзорными мероприятиями задач.

При сборе исходных данных внимание обращается на:

- состояние помещений;
- состояние оборудования и техники;
- процедурные вопросы (например, наличие у работников разрешения на работу или использование защитной экипировки);
- состояние здоровья и поведение людей.

Управлению по охране труда Великобритании (HSE) использует чек-листы и бланки осмотра (inspection form), заполняемые во время инспекционных проверок; жалобы граждан и организаций; отчетность работодателей и местных органов власти и т.д.

У HSE прописаны принципы, на основе которых обеспечивается качество статистических данных (Quality principle<sup>25</sup>), которое определяется как удовлетворение потребностей пользователей с учетом шести измерений, которые были определены Европейской статистической службой качества (European Statistical Service), разработанной Евростатом (Eurostat):

- 1) Релевантность (relevance);
- 2) Точность (accuracy);
- 3) Своевременность (timeliness);
- 4) Доступность (accessibility);
- 5) Сопоставимость (comparability);
- 6) Согласованность (coherence).

HSE описывает, каким образом в ведомство соблюдается каждый из принципов (Таблица 9):

<sup>25</sup> HSE: Quality guidelines [<http://www.hse.gov.uk/statistics/about/quality-guidelines.htm>]

**Таблица 9. Описание путей, которыми достигается соблюдение принципов обеспечения качества данных**

<b>Принцип обеспечения качества (Quality principle)</b>	<b>Как обеспечивается статистика (How our statistics deliver)</b>
<b>Релевантность (relevance)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HSE периодически рассматривает потребности пользователей данных о статистике по безопасности и здравоохранению на работе, ее актуальности и использованию данных, которые ведомство предоставляет;</li> <li>- HSE консультируется с внутренними и внешними пользователями.</li> </ul>
<b>Точность (accuracy)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Все статистические публикации содержат полное описание вопросов качества данных, касающиеся каждого релиза. Любое воздействие на анализ изменений по времени или сравнения между различными группами будет понятно, как экспертам, так и аудитории;</li> <li>- Для данных об исследованиях (survey data) – описание включает информацию о размере выборки (sample size), доверительных интервалах (confidence intervals) и уровне участия респондентов (response rates);</li> <li>- Для административных данных (administrative data) описание включает ссылку на занижение отчетных показателей (under-reporting) и точность классификации (accuracy of coding), а также предоставление справочной информации о том, как данные были собраны;</li> <li>- Где предварительные статистические данные (provisional statistic) существенно отличаются от окончательных, дается полное объяснение.</li> </ul>
<b>Своевременность (timeliness)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HSE публикует статистические релизы в максимально сжатые сроки после отчетного периода (с учетом графиков подготовки и соблюдения принципа «согласованность»).</li> </ul>
<b>Доступность (accessibility)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Широкий спектр подробных таблиц, диаграмм и карт, с подробной интерпретацией доступны и бесплатны на веб-сайте HSE;</li> <li>- Многие из таблиц с данными были разработаны как интерактивные excel таблицы, которые позволяют пользователям адаптировать их для анализа;</li> <li>- На сайте HSE стремится быть как можно более доступным и соответствовать всем веб и законодательным требованиям Великобритании, касающимся доступности;</li> </ul>

<b>Принцип обеспечения качества (Quality principle)</b>	<b>Как обеспечивается статистика (How our statistics deliver)</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Согласно протоколам Национального статистического органа (National Statistics Protocols) все даты выпуска релизов должны быть предварительно объявлены.</li> </ul>
<b>Сопоставимость (comparability)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HSE делает все возможное для обеспечения сопоставимости данных во времени. Там, где это не представляется возможным, будут представлены линии разрыва (discontinuity lines) и информация о причине отсутствия таких данных;</li> <li>- Там, где имеются надежные данные о занятости, данные о подгруппах населения (sub-populations) – например, по регионам, секторам промышленности или занятости, – данные всегда представлены в виде рейтингов (часто в дополнение к оценкам частоты) для включения сопоставимости между группами;</li> <li>- Где это возможно и целесообразно используются международные определения и термины.</li> </ul>
<b>Согласованность (coherence)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- В качестве стандартной практики HSE выпускает соответствующие статистические публикации в тот же день, как это было заявлено, для обеспечения прозрачности для пользователей;</li> <li>- Между релизами должна быть существенная пауза для обеспечения согласованности данных между релизами;</li> <li>- По мнению пользователей, предпочтительнее, когда отдельные релизы выходят в разные дни, а не одновременно в один день;</li> <li>- Там, где это необходимо, будет обязательно указываться информация и ссылки на предыдущие релизы, где данные сведения использовались ранее;</li> <li>- Веб-сайт статистики включает в себя анализ и интерпретацию данных для ключевых вопросов о здоровье и безопасности на работе, опираясь на информацию из всего спектра имеющихся источников;</li> <li>- Когда различные источники данных дают оценку одного и того же показателя, HSE готовит комментарии для пользователей по использованию и интерпретации этих источников.</li> </ul>

Кроме того, приводятся подробные доклады по обеспечению качества

данных (Detailed quality report) по каждому источнику данных<sup>26</sup>:

- Подробный и содержательный доклад о статистике травм, о которых сообщили через базу данных RIDDOR (RIDDOR Background Quality Report<sup>27</sup>);
- Подробный и содержательный доклад о статистике производственных травм и профессиональных заболеваний, полученный через исследования Labour Force Survey (Background Quality Report. Self-reported workplace injury and work-related illness statistics from the Labour Force Survey<sup>28</sup>);
- Подробный и содержательный доклад о статистике заболеваний, связанных с работой, на основе отчетов врачей общего профиля (General Practitioners) в информационной системе THOR GP (Background Quality Report. Work-related ill health statistics based on reports by General Practitioners to THOR-GP<sup>29</sup>);
- Подробный и содержательный доклад о статистике заболеваний, связанных с работой, на основе данных от узких специалистов по здоровью (specialist physicians) в информационной системе THOR (Background Quality Report. Work-related ill health statistics based on reports by specialist physicians to THOR<sup>30</sup>).

Рассмотрим структуру докладов об обеспечении качества на примере доклада о статистике травм, о которых сообщили через базу данных RIDDOR (RIDDOR Background Quality Report<sup>31</sup>), которая включает следующие разделы:

- Введение (Introduction);
- Справочная информация (Background);
- Цель документа (Purpose of the document);
- Оценка статистических данных в отношении качества измерений и принципов (Assessment of statistics against quality dimensions and principles);
- Актуальность (Relevance);
- Точность и надежность (Accuracy and reliability);
- Своевременность и пунктуальность (Timeliness and punctuality);
- Доступность и прозрачность (Accessibility and clarity);
- Согласованность и сопоставимость (Coherence and comparability);
- Взаимосвязь между компонентами обеспечения качества (Trade-offs between output quality components);

---

<sup>26</sup> HSE: Quality guidelines (<http://www.hse.gov.uk/statistics/about/quality-guidelines.htm>)

<sup>27</sup> HSE: RIDDOR Background Quality Report

(<http://www.hse.gov.uk/statistics/pdf/riddor-background-quality-report.pdf?pdf=riddor-background-quality-report>)

<sup>28</sup> HSE: Background Quality Report. Self-reported workplace injury and work-related illness statistics from the Labour Force Survey (<http://www.hse.gov.uk/statistics/pdf/lfs-background-quality-report.pdf?pdf=lfs-background-quality-report>)

<sup>29</sup> HSE: Background Quality Report. Work-related ill health statistics based on reports by General Practitioners to THOR-GP (<http://www.hse.gov.uk/statistics/pdf/thorgp-background-quality-report.pdf?pdf=thorgp-background-quality-report>)

<sup>30</sup> HSE: Background Quality Report. Work-related ill health statistics based on reports by specialist physicians to THOR (<http://www.hse.gov.uk/statistics/pdf/thor-background-quality-report.pdf?pdf=thor-background-quality-report>)

<sup>31</sup> HSE: RIDDOR Background Quality Report (<http://www.hse.gov.uk/statistics/pdf/riddor-background-quality-report.pdf?pdf=riddor-background-quality-report>)

- Оценки потребностей пользователей и их восприятия (Assessment of user needs and perceptions);
- Эффективность, результативность, затраты и нагрузка на респондентов (Performance, Cost and Respondent Burden);
- Конфиденциальность, прозрачность и безопасность (Confidentiality, transparency and security).

Как видно из приведенного примера структуры доклада о качестве, основные разделы посвящены описанию того, как обеспечивается соблюдение описанных в таблице выше (Таблица 9) принципов обеспечения качества. В качестве основной цели документа заявлено:

- Документ призван предоставить пользователям обоснованную оценку качества статистических данных из системы RIDDOR, которая делается на основе девяти измерений качества и принципов системы качества Европейской статистической системы (European Statistical System (ESS) quality framework).

Поступая таким образом, HSE соблюдает выполнение Кодекса практики национальной статистики (Code of Practice for Official Statistics), органа статистики в Великобритании (UK Statistics Authority (UKSA)), особенно принципа 4 практики 2, который гласит: «Гарантировать, чтобы официальная статистика собиралась на том уровне качества, которая будет удовлетворять потребности пользователей и гарантировать, что пользователи информируются о качестве статистических данных, включая оценки основных источников отклонений и возможных ошибок, а также других аспектов Европейской системы определения качества статистических данных (European Statistical System definition of quality)».

### 3.5. Представление данных

#### Кейс 33. Пример инфраструктуры предоставления данных Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS).

В основе инфраструктуры FSIS (Рисунок 53) лежат следующие элементы:

- Интерфейс (Gateway);
- База данных, ориентированная на оперативную аналитическую обработку данных (Data Warehouse);
- Информационная система общественного здравоохранения (Public Health Information System (PHIS)).

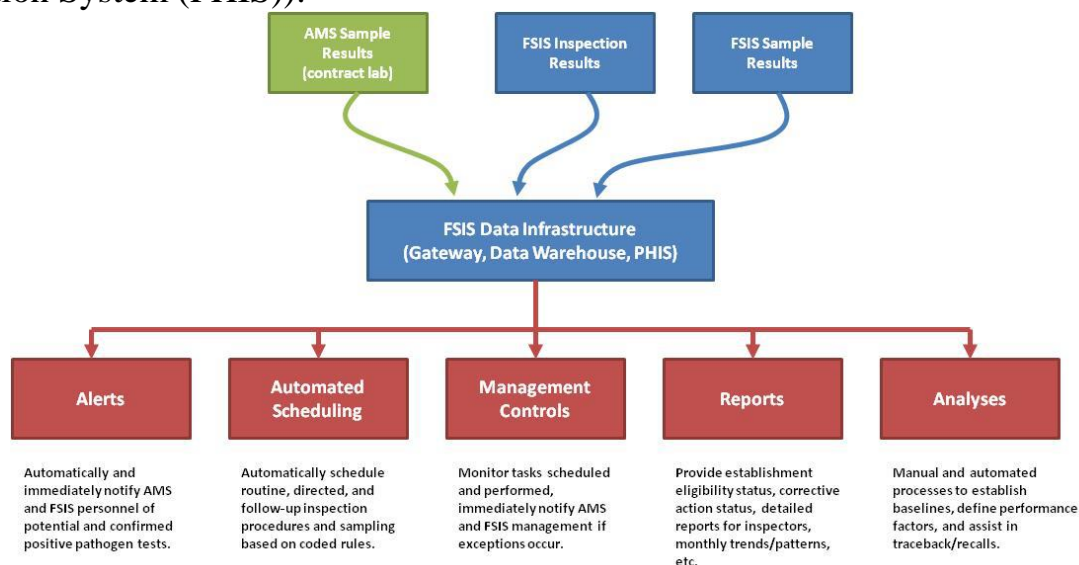


Рисунок 53. Инфраструктура данных Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS)

В качестве источников данных используются следующие сведения:

- результаты проб от лабораторий, работающих по контракту (AMS Sample Results);
- результаты проводимых инспекций (FSIS Inspection Results);
- результаты проб, сделанных ведомством (FSIS Sample Results).

Полученные и обработанные сведения используются для следующих целей:

- предупреждения (Alerts) – автоматизированные уведомления персонала о потенциальных или подтвержденных тестах на патогены;
- автоматизированное формирование графиков проведения инспекций и взятия проб в соответствии с утвержденными правилами (Automated Scheduling);
- управленческий контроль (Management Controls) – мониторинг запланированных и завершенных задач и уведомление руководства в случае нарушения графиков;

- отчетность (Reports) – подготовка детализированной отчетности для инспекторов, отслеживание ежемесячных трендов и паттернов;
- проведение анализа (Analyses) – автоматизированные и неавтоматизированные процедуры, направленные на выявление базовых уровней значений показателей, определение факторов, влияющих на результативность и эффективность, содействие в предоставлении данных для отзывных кампаний.

**Кейс 34. Агентство по защите окружающей среды (Environmental Protection Agency, EPA) для планирования своей работы агрегирует всю информацию об окружающей среде по всей стране.**

Агентство по защите окружающей среды (Environmental Protection Agency, EPA) для планирования своей работы агрегирует всю информацию об окружающей среде по всей стране. Для аккумуляции всей экологической информации EPA используется Единый шлюз экологической информации (The Environmental Dataset Gateway, далее – EDG). EDG является порталом, построенным на основе метаданных EPA, которые поступают из разных региональных источников. EDG также содержит ссылки на георесурсы.

Для работы региональных офисов с EDG выстроена система управления по загрузке документов. Каждый офис EPA выделяет одного или нескольких ответственных лиц, отвечающих за внесение и управление наборами данных для EDG. Ответственные лица готовят данные, а затем загружают их вручную или автоматическим способом на портал EDG. Внесенные метаданные EDG рассматриваются и утверждаются администратором EDG. После того, как данные были одобрены администратором системы, данные становятся доступными для всех пользователей. Наличие подобного шлюза позволяет потребителям просматривать и работать с информацией в сети Интернет из одного источника. Также EDG позволяет тем, кто направляет отчетную информацию, представлять свои данные другим участникам и визуализировать их.

Особенности портала EDG приведены на рисунке ниже (Рисунок 54):

- портал содержит наборы данных EPA по таким темам, как изменение климата, качество воздуха;
- портал EDG содержит различные виджеты, чтобы организации могли использовать данные и интегрировать данные в свои приложения;
- портал EDG упрощает обмен метаданными EPA с другими внешними порталами. Портал используется в качестве единственного источника для внесения информации EPA на порталы Data.gov и Geo.Data.gov;
- портал EDG поддерживает EPA в реализации плана открытого правительства;

– EDG помогает в реализации принципов прозрачности, участия и сотрудничества в сфере охраны окружающей среды.

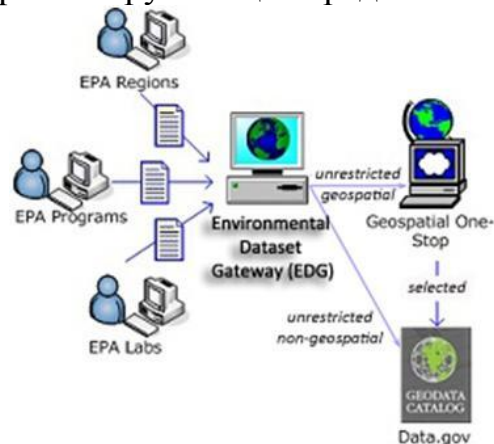


Рисунок 54. Единый шлюз экологической информации (The Environmental Dataset Gateway)

Возможности, которые предоставляет портал:

- поиск информации (доступен расширенный поиск по наборам экологических данных);
- просмотр метаданных в браузере (по названию, типу контента, организации EPA);
- просмотр данных с привязкой к карте (отображение данных на карте);
- загрузка локаций (обеспечение места, где поставщики информации могут хранить свои данные и иметь к ним доступ);
- «Clip and Ship» (выбор данных о пространственной протяженности и загрузка данных в различных форматах);
- метрики EDG (доступ ко всей информации и возможность выгрузки в формате CSV);
- повторное использование компонентов (возможность встраивания виджетов на другие сайты).



### 3.6. Межведомственный обмен данными

#### Кейс 35. Межведомственный обмен данными на примере Департамента Транспорта США.

В январе 2011 года в США был издан Президентский указ (меморандум) о приведении в соответствие нормативных требований (Presidential Memoranda - Regulatory Compliance<sup>32</sup>), согласно которому, в том числе, Федеральному директору по информационным технологиям (Federal Chief Information Officer) и Техническому директору (Chief Technology Officer) при участии Директора Административно-бюджетного управления (OMB) и ответственных исполнителей органов власти было поручено разработать предложения по накоплению и обмену информацией в сфере контроля и обеспечения соблюдения обязательных требований. Обмен данной информацией должен способствовать применению риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля, когда нарушения обязательных требований подконтрольным субъектом в одной сфере контроля может указывать на необходимость повышенного внимания со стороны другого органа власти.

В апреле 2012 года в Плане открытого правительства Департамента Транспорта США (U.S. Department of Transportation Open Government Plan<sup>33</sup>) появилась плановая задача: «Обеспечение обмена данными для наполнения и предоставления информации с Портала об опасных материалах (Hazardous Materials Intelligence Portal) и Витрины данных о трубопроводах (Pipeline Data Mart<sup>34</sup>)» в рамках достижения цели «Повысить прозрачность и подотчетность ведомства». Для этого были раскрыты следующие сведения:

- реестры подконтрольных субъектов;
- выданные разрешения;
- проведенные проверки;
- нарушения;
- штрафы;
- инциденты;
- жалобы;
- и т.д.

<sup>32</sup> The White House: Office of the Press Secretary. Presidential Memoranda - Regulatory Compliance. Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies [<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/18/presidential-memoranda-regulatory-compliance>]

<sup>33</sup> U.S. Department of Transportation: Open Government Plan , April 2012 – April 2014, Version 2.0, April 9, 2012 [[https://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/docs/open-gov-v2\\_0.pdf](https://www.transportation.gov/sites/dot.gov/files/docs/open-gov-v2_0.pdf)]

<sup>34</sup> U.S. Department of Transportation: US DOT's Intelligence Portals [<https://hip.phmsa.dot.gov/>]

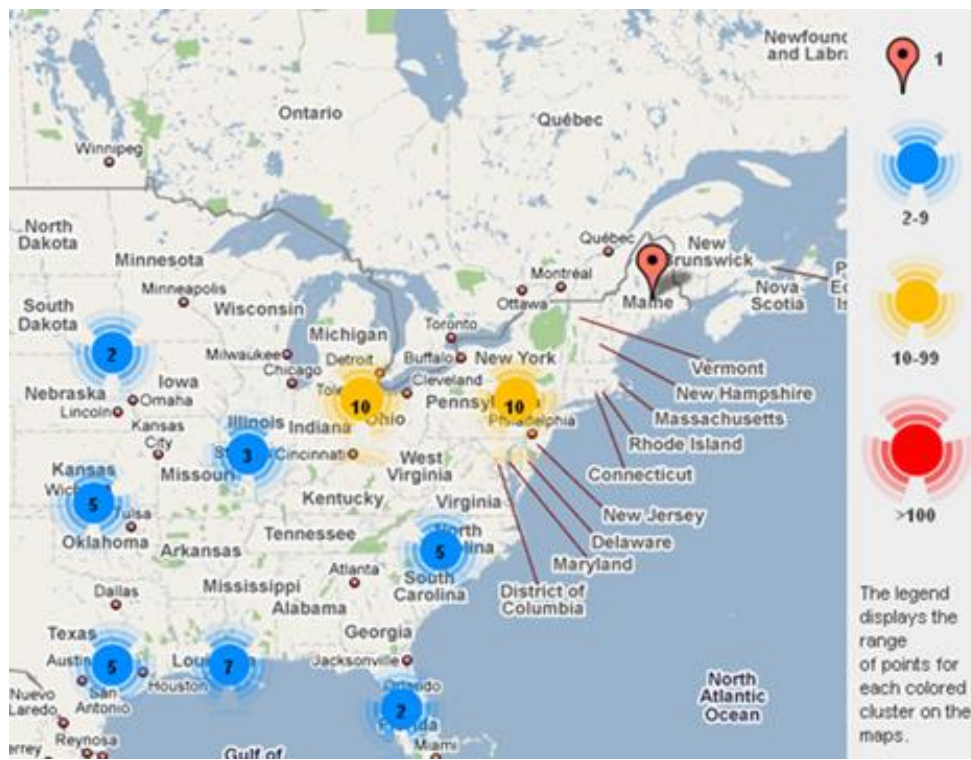


Рисунок 55. Карта опасных инцидентов (по данным CDC, DOT, EPA и USCG)

## 4. Инфраструктура

---

### 4.1. Регламентация

#### **Кейс 36. Основные роли участвующих сторон в системе управления результативностью и эффективностью в органах государственной власти США.**

В обновленном Законе США «О показателях и результатах деятельности органов государственной власти» (Government Performance and Results Modernization Act of 2010) (далее – GPRAMA (H.R. 2142)) были закреплены основные роли участвующих сторон в системе управления результативностью и эффективностью в органах государственной власти, чему предшествовал ряд подготовительных шагов.

1. Совет управляющих Президента (President’s Management Council, PMC) во главе с Заместителем директора по управлению OMB (Deputy Director for Management of OMB) состоит из различных ведомственных Операционных директоров (Chief Operation Officer, COO).

В 2002 году Счетная палата США (Government Accountability Office (GAO)) созвала круглый стол для обсуждения концепции главного ведомственного операционного директора (COO) и того, как она может применяться в рамках федеральных ведомств в качестве одной из стратегий решения некоторых системных задач федерального управления. Участники согласились с тем, что COO может повысить внимание к вопросам управления и трансформационным изменениям, интегрировать различные ключевые управленческие и трансформационные усилия и институционализировать подотчетность для решения проблем управления и трансформационных изменений.

Два президентских меморандума – от 1 октября 1993 года и 11 июля 2001 года – обозначили позицию центрального аппарата в федеральном правительстве. Оба меморандума предоставили COO ответственность за совершенствование управления и эффективности ведомства, а также реализацию миссии и целей ведомства. H.R. 2142 сохраняет эти полномочия и добавляет новые, чтобы привести их в соответствие с требованиями планирования и отчетности, предусмотренными в этом законодательстве. H.R. 2142 будет кодифицировать, что заместитель руководителя ведомства или его эквивалент является главным COO и несет ответственность за улучшение управления и эффективности работы ведомства. COO также должен помогать руководителю ведомства в выполнении требований к планированию и отчетности, надзор за конкретными усилиями ведомства по улучшению управления внутри ведомства и федерального правительства и координации с соответствующим персоналом внутри и вне ведомства, которые играют важную роль в содействии миссии и целям ведомства.

## 2. Специалист по повышению эффективности на уровне ведомства (Agency-Level Performance Improvement Officer, PIO)

Н.Р. 2142 также устанавливает должность специалиста по повышению эффективности работы (Performance Improvement Officer, PIO) в каждом ведомстве. Положение PIO в настоящее время существует в федеральном правительстве, которое было создано Исполнительным приказом 13450 «Улучшение эффективности правительственных программ» от 13 ноября 2007 года (Executive Order (E.O.) 13450).

В Н.Р. 2142 регламентировано назначение одного из старших руководителей ведомства (a senior executive of the agency) в качестве PIO, тем самым в законе делается попытка обеспечения постоянства этой позиции с течением времени, чтобы помочь ведомству сосредоточиться на достижении его долгосрочных целей. Такая должность необходима для поддержания долгосрочных целей при смене руководства ведомства, которое обычно длится всего несколько лет.

## 3. Совет по повышению эффективности деятельности правительства (Performance Improvement Council, PIC),

Закон Н.Р. 2142 регламентирует создание Совета по повышению эффективности деятельности правительства (Performance Improvement Council, PIC), в состав которого входит Заместитель директора по управлению ОМВ, который является председателем, а также PIO от каждого из 24 ведомств согласно Закону о главных финансовых директорах (Chief Financial Officers Act, CFO Act), других ведомственных PIO и других лиц в качестве определенных председателем. Первоначально PIC был создан в рамках Исполнительного приказа 13450 (E.O. 13450). HR 2142 расширяет обязанности PIC, направляя его на координацию деятельности и управленческой деятельности с другими межведомственными советами (interagency management council ). Комитет национальной безопасности и государственного управления (The Committee on Homeland Security and Governmental Affairs) ожидает, что другие межведомственные советы по вопросам управления возьмут на себя ответственность за реализацию приоритетных задач федерального правительства, связанных с управлением, т. е. Совет финансовых директоров (Chief Financial Officers Council) будет отвечать за достижение целей, связанных с управлением финансами. При этом PIC оказывает помощь другим советам и контролирует прогресс в достижении целей.

## 4.2. Учет

### **Кейс 37. Пример учета результатов мероприятий (документирования результатов мероприятий) из Плана по проведению стратегического анализа данных Инспекции по безопасности пищевых продуктов США (FSIS Strategic Data Analysis Plan for Domestic Inspection).**

Когда инспектор проводит проверки, результаты их проведения вносятся в Систему проведения инспекций на основе результативности и эффективности (Performance Based Inspection System (PBIS)).

Система собирает информацию об инспекционных процедурах, выполненных или не выполненных, информацию о выявленном соблюдении или не соблюдении обязательных требований, сведения о конкретных выявленных несоответствиях. При обнаружении не соблюдения создается запись о не соблюдении (non-compliance record, NR), которая включает в себя информацию о конкретных обязательных требованиях, которые не были соблюдены. Записи и выводы на основе NR анализируются на наличие взаимосвязи между типами учреждений (например, крупные и малые предприятия), географическим местоположением, временем года и (или) другими факторами. Организации с высоким уровнем не соблюдения требований для обеспечения общественного здравоохранения (W3NRs) могут быть включены в график оценки причин продовольственной безопасности (For Cause Food Safety Assessment (FSA)), чтобы получить более точную картину их системы обеспечения продовольственной безопасности. Анализ таких записей о не соблюдении выявил несколько примеров таких ограничений, когда результат проверки зафиксирован как: «Субъект проверки соответствует требованиям» или не фиксируется какая-либо информация о конкретных деталях проведенной проверки. Это ограничивает способность ведомства определить уровень истинного несоблюдения на уровне типов обязательных требований.

Еще одним ограничением NR является трудность в определении, где не соблюдение имело место в производственном процессе. Конкретные сведения о не соблюдении вводятся инспектором в NR, в том числе, где такое не соблюдение имело место, но это отражено в неструктурированном текстовом виде. Вариативность в терминологии и деталях описания отдельными инспекторами в сочетании со сложностью извлечения структурированной информации из них препятствовали получению большей пользы от обработки этих сведений.

Информационная система общественного здравоохранения (Public Health Information System (PHIS)) была разработана для сбора данных более высокого качества о контрольных точках в процессе, где выполняются задачи и конкретные обязательные требования, которые были проверены, независимо от того, было ли выявлено несоблюдение или нет.

### Этап 1.

PHIS позволяет повысить качество информации о проведенных инспекциях по IP-адресу, который доступен для анализа и принятия решений. FSIS переработала формы, используемые для документирования в PHIS для облегчения сбора данных, что сделало процедуру проще и точнее. В ходе инспекции должны фиксироваться все проверенные ими точки в системе безопасности продуктов питания, какие обязательные требования были проверены, были ли они признаны, как соответствующие или нет. PHIS позволяет на основе IP-адреса отобрать только те обязательные требования и формы, которые должны быть применимы к субъекту контроля.

### Этап 2

На втором этапе FSIS рассмотрела документирование по результатам инспекций для дальнейшего анализа процедуры документации и сведения неструктурированного текста к минимуму. Кроме того, FSIS оценила дополнительные потребности в данных, которые должны быть собраны, и возможности совершенствования существующих форматов документирования для дальнейшего улучшения и облегчения сбора данных высокого качества.

## 4.2. Моделирование процессов

### Кейс 38. Построение логических моделей процессов на примере описания траектории (pathway) по борьбе с незаконным выбросом мусора в Восточном Кембриджшире (East Cambridgeshire).

На рисунке ниже (Рисунок 56) представлен пример описания траектории (pathway) по борьбе с незаконным выбросом мусора в Восточном Кембриджшире (East Cambridgeshire), при этом процессы разделены по следующим этапам базовой логической модели:

- входные условия (Inputs);
- необходимые мероприятия (Activities) ;
- непосредственные результаты (Outputs);
- промежуточные результаты (Intermediate Outcomes);
- конечные результаты / Результативность (Outcomes);
- оценка влияния (Impacts).

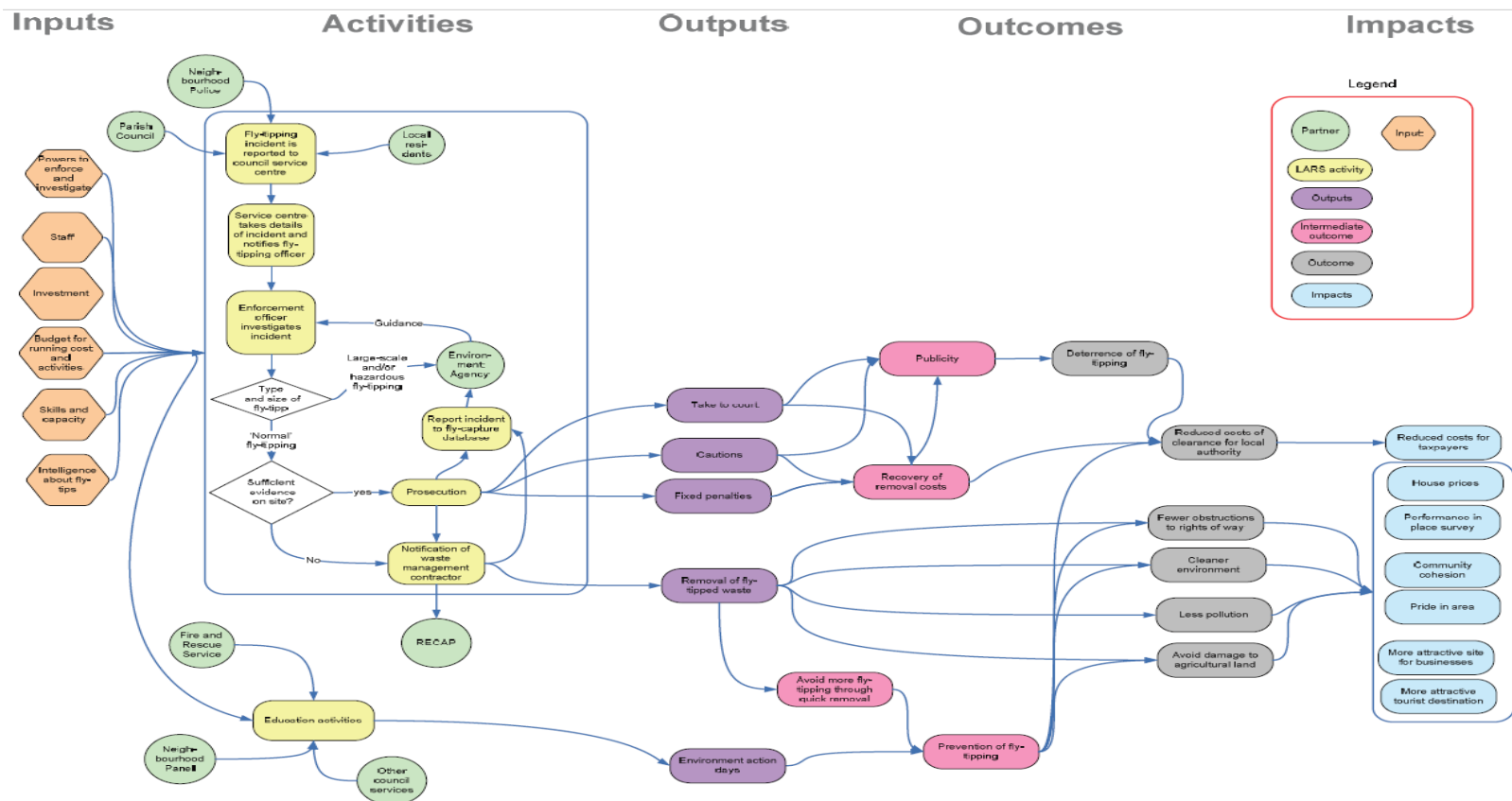


Рисунок 566. Пример описания траектории (pathway) по борьбе с незаконным выбросом мусора в Восточном Кембриджшире (East Cambridgeshire)<sup>35</sup>

<sup>35</sup> LBRO: Impacts and Outcomes of Local Authority Regulatory Services ([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/261935/09-1664-oi-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/261935/09-1664-oi-report.pdf))



Интерпретация представленного процесса в табличной форме представлена в таблице ниже (Таблица 10):

**Таблица 10. Описание процессов по борьбе с незаконным выбросом мусора по этапам базовой логической модели**

<b>Входные условия (Inputs)</b>	<b>Необходимые мероприятия (Activities)</b>	<b>Непосредственные результаты (Outputs)</b>	<b>Промежуточные результаты (Intermediate Outcomes)</b>	<b>Конечные результаты / Результативность (Outcomes)</b>	<b>Оценка влияния (Impacts)</b>
Полномочия для обеспечения исполнения и расследования (Powers to enforce and investigate)	Инциденты о незаконных выбросах мусора фиксируются в местном сервис-центре (Fly-tipping incident is reported to council service center)	Суд (Take to court)	Огласка, общественный резонанс (Publicity)	Сдерживание незаконных выбросов мусора (Deterrence of fly-tipping)	Сокращение расходов для налогоплательщиков (Reduced costs for taxpayers)
Персонал (Staff)	Сервис-центр рассматривает детали инцидента и уведомляет инспектора (Service center takes details of incident and notifies fly-tipping officer)	Предостережения (Cautions)	Возмещение затрат на уборку мусора (Recovery of removal costs)	Сокращение расходов на уборку мусора для местных органов власти (Reduced costs of clearance for local authority)	Цены на жилье (House prices)
Инвестиции (Investment)	Уполномоченное лицо по применению мер принуждения (enforcement officer) расследует инцидент (investigates)	Фиксированные штрафы (Fixed penalties)	Предотвращение последующих выбросов мусора за счет быстрой уборки свалки (Avoid more fly-tipping through)	Меньше препятствий для прохода (Fewer obstructions to rights of way)	Результативность и эффективность в местах проведения обследования (Performance in place survey)

	incident)		quick removal)		
Бюджет для реализации мероприятий (Budget for running cost and activities)	Преследование (Prosecution)	Уборка отходов (Removal of fly-tipped waste)	Предотвращение незаконных выбросов (Prevention of fly-tipping)	Более чистая окружающая среда (Cleaner environment)	Сплоченность общества (Community cohesion)
Навыки и способности (Skills and capacity)	Уведомление подрядчика по управлению отходами (Notification of waste management contractor)	Участие в днях по защите окружающей среды (Environment action days)		Меньшее загрязнение (Less pollution)	Гордость района (Pride in area)
Разведанные о незаконных выбросах мусора (Intelligence about fly-tips)	Фиксация инцидента в базе-данных незаконных выбросов мусора (Report incident to fly-capture database)			Предотвращение повреждения сельскохозяйственных земель (Avoid damage to agricultural land)	Более привлекательная площадка для бизнеса (More attractive site for business) Большая привлекательность для туристов

## Кейс 39. Моделирование и анализ процессов с использованием стандартизированных нотаций.

Совершенствование процессов должно быть основано на результатах тщательного анализа их текущего состояния, позволяющего выявить все зоны низкой эффективности, дублирующие и избыточные действия, нерациональное распределение полномочий, простои и перегруженность ресурсов и т.д. Выработанные меры по оптимизации действий одних участников процесса не должны приводить к снижению эффективности действий иных участников процесса, так же как и совершенствование одного процесса не должно приводить к снижению эффективности иных процессов.

Для этого при моделировании и анализе процессов должен использоваться единый язык (нотация), понятный всем заинтересованным сторонам, в том числе:

- экспертам, осуществляющим моделирование и анализ процессов;
- руководителям, осуществляющим управление, мониторинг и контроль за исполнением процессов;
- исполнителям, непосредственно выполняющим действия в ходе отдельных этапов процессов;
- поддерживающему персоналу, обеспечивающему выполнение действий в составе процессов;
- иным заинтересованным лицам, на которых оказывают влияние результаты осуществления процессов.

Использование стандартизированной нотации также позволяет достичь единообразного понимания участниками роли каждого из них в осуществлении процесса, а также обеспечивает унифицированный порядок выполнения ими одних и тех же действий.

Нотации могут варьироваться от простых блоков для обобщенного описания процессов до более сложных наборов специальных графических обозначений, описывающих участников, их взаимодействие, формируемых и используемых объектов данных, условия начала осуществления действий и т.д.

В качестве примера простой нотации можно привести следующую блок-схему, на которой каждый блок отражает процесс или группу процессов (Ошибка! Источник ссылки не найден.):



Рисунок 577. Пример простой нотации

В качестве примера более сложной нотации можно привести нотацию BPMN (Business Process Model and Notation), принятую в качестве международного стандарта ISO/IEC 19510:2013. Пример процесса, описанного в данной нотации, приведен ниже (Ошибка! Источник ссылки не найден.):

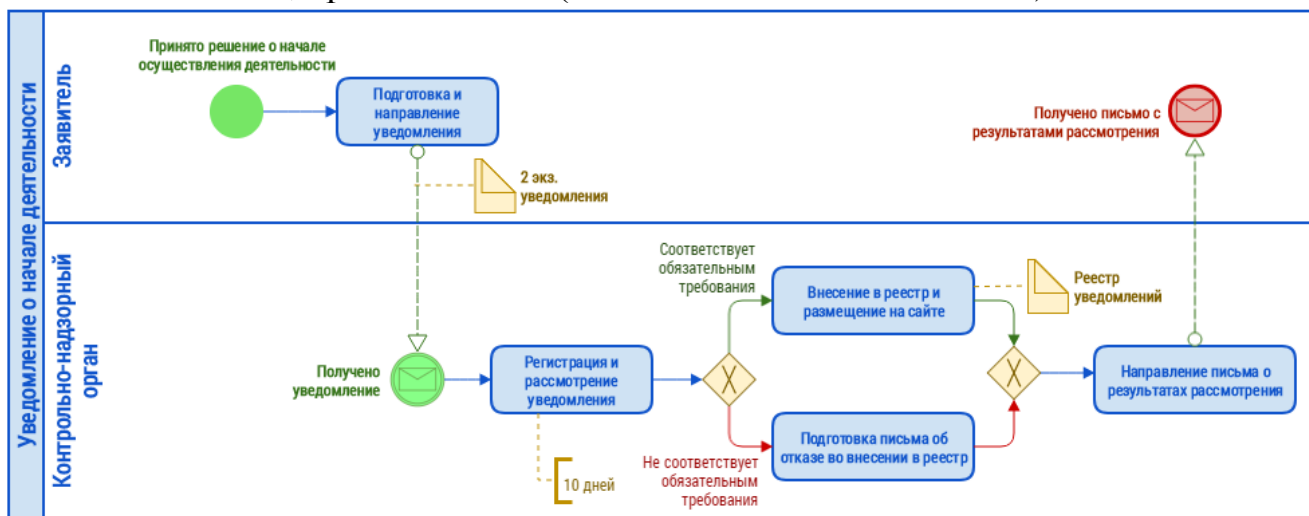




Рисунок 588. Пример нотации BPMN

В нотации BPMN используются следующие основные элементы (Ошибка! Источник ссылки не найден.):

Таблица 11. Элементы нотации BPMN

Элемент	Описание	Изображение
Дорожка (Lane)	Представляет участника процесса. На дорожке отражаются все действия, выполняемые участником	
Событие (Event)	Характеризует свершившийся факт или некое условие. Подразделяется на:	
Начало (Start Event)	Начало процесса (обычная граница)	
Конец (End Event)	Окончание процесса (полужирная граница)	
Промежуточное (Intermediate Event)	Промежуточное событие (двойная граница)	
-	Также внутри событий могут быть изображены дополнительные маркеры, обозначающие вид события. Например,	

Элемент	Описание	Изображение
	событие – получение или отправка сообщения (уведомления, письма и т.д.)	
Действие (Task)	Отдельное действие в составе процесса	
Объединение (Gateway)	Контроль последовательности исполнения: ветвление, раздвоение, слияние и соединение различных веток процесса, в зависимости от маркера:	
И (Parallel Gateway)	Одновременно начинаются (завершаются) все ветки	
ИЛИ (Inclusive Gateway)	Может начаться (завершиться) несколько веток	
Исключающее ИЛИ (Exclusive Gateway)	Может начаться (завершиться) только одна ветка	
Последовательный поток (Sequence Flow)	Отражает порядок, согласно которому будут выполняться действия процесса	
Поток сообщений (Message Flow)	Отражает поток сообщений между участниками	
Объект данных (Data Object)	Документ или иной объект данных	
Текстовая аннотация (Text Annotation)	Дополнительная информация (примечания)	

#### 4.4. Научная база

##### Кейс 40. Взаимосвязь научной оценки рисков и процесса установления целевых значений показателей результативности на примере Германии.

Роль Федерального института оценки рисков (BfR) в реализации стратегии обеспечения безопасности пищевой продукции в Германии заключается в сборе и оценке данных о возникновении и распространении различных заболеваний. Например, изучение зоонозы, которая является инфекционным заболеванием, передающимся от позвоночных животных человеку. Институт изучает, как развиваются зоонозы и какие тенденции наблюдаются, выявление источников микробов, какие пищевые продукты являются источником какой доли инфекций сальмонеллы. На основе сделанных научных выводов политики могут определить правильные основные направления при принятии мер по снижению числа вспышек заболеваний и инфекций среди людей. Для этого, во-первых, требуется снизить уровень микробного загрязнения в производстве, а, во-вторых, нужно предотвратить передачу болезнетворных микробов другим людям. Для этого требуется усиленное сотрудничество органов надзора в сфере здравоохранения,

ветеринарии и контроля безопасности пищевой продукции. Также требуется просвещение потребителей. Исследование зоонозных инфекций и борьба с ними – это вызов в адрес всех европейских стран. За последние годы сотрудничество было усилено. В сфере борьбы с сальмонеллезом уже достигнуты успехи. Количество зарегистрированных случаев заболеваний сальмонеллезом снизилось с 200 тыс. случаев в 90-е годы до 53 тыс. случаев в 2006 году. Конечной целью является дальнейшее снижение количества заболеваний среди людей.

Использование ряда показателей приводит к необходимости проведения фундаментальных исследований, примеры которых представлены ниже (Рисунок 59):

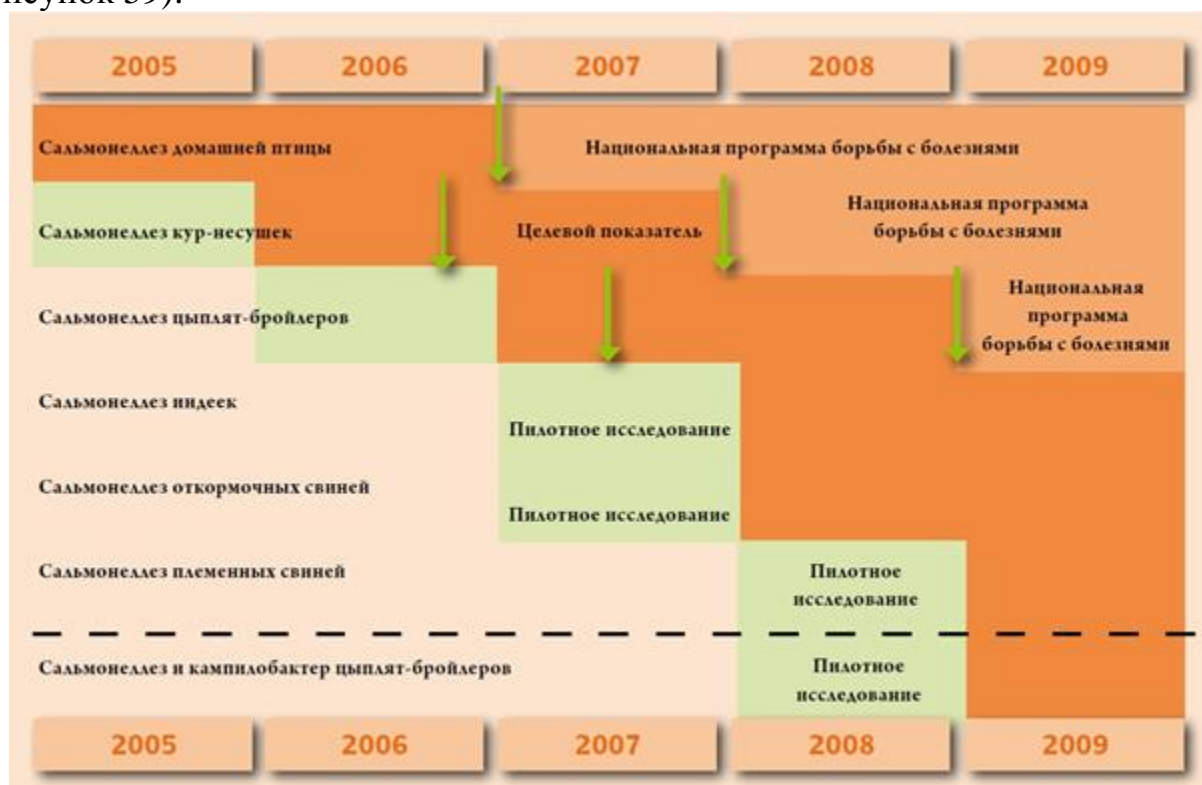


Рисунок 59. Обзор программ научных исследований в ЕС по теме пищевой безопасности

Уже в течение нескольких лет Комиссия и страны-члены ЕС занимаются систематической разработкой программ по борьбе с зоонозами для разных видов животных и разных видов возбудителей, следуя одному принципу проведения во всех странах-членах ЕС, проводятся пилотные исследования для изучения вопроса: «Насколько широко распространен возбудитель болезни среди животных одного определенного вида?».

На этой основе ЕС затем устанавливает целевые показатели, которые должны быть достигнуты через несколько лет. Например, в 2006 году 17 % поголовья цыплят-бройлеров в Германии было поражено сальмонеллезом. В соответствии с предписанием Комиссии ЕС требуется, чтобы до 31.11.2011 г. не более 1 % поголовья цыплят-бройлеров было инфицировано сальмонеллезом. Таким образом, поставлены высокие цели. С помощью этой системы во всей Европе устанавливаются целевые показатели по

борьбе с сальмонеллезом среди домашней птицы, кур-несушек, цыплят-бройлеров, индеек и откормочных свиней. В 2008 году было проведено аналогичное пилотное исследование, которое занималось сальмонеллезом племенных свиней, а также распространением сальмонеллеза и кампилобактера среди цыплят-бройлеров.

#### **Кейс 41. Научная стратегия на 2002-2016 годы (Science Strategy 2012-2016<sup>36</sup>) Европейского управления безопасности пищевых продуктов (European Food Safety Authority, EFSA).**

Основными задачами научной стратегии являются:

- развитие научных исследований и других основных ценностей, таких, как открытость, прозрачность, независимость и оперативность;
- оптимизация использования европейского потенциала использования оценки рисков (European risk assessment capacity)
- разработка и согласование методологий оценки риска и подходов к оценке рисков, связанных с пищевой цепочкой;
- укрепление научной основы для оценки и мониторинга риска.

Разработка научной стратегии была предметом широких консультаций с участием научного комитета EFSA (EFSA's Scientific Committee), Консультативного форума (Advisory Forum), сотрудников и заинтересованных сторон, а также консультаций с общественностью. Научный комитет возглавляет Директор по научной стратегии и координации (Director of Science Strategy and Coordination).

Научная стратегия ставит своей целью продолжение осуществления поддержки Системе Европейской продовольственной безопасности в предстоящие годы. Основной ролью стратегия является стать одним из лидеров в разработке методологий оценки рисков в ключевых областях при удовлетворении потребностей риск-менеджеров наиболее эффективным способом. Отношения с государствами-членами Евросоюза будут строиться через призму сбора информации и обмена через обеспечение высокой квалификации и качественных доказательств к оценке рисков, развитие навыков оценки рисков по всей Европе.

В стратегии приведен обзор непосредственных научных результатов EFSA в годы до принятия стратегии (scientific outputs) (Рисунок 60), основные области знаний и научной деятельности EFSA (Рисунок 61), а также предлагаемая в рамках стратегии модель организации научного процесса (Рисунок 62).

<sup>36</sup> <http://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/assets/sciencestrategy.pdf>



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	Total
<b>Activity 1. Provision of scientific opinions and advice &amp; risk assessment approaches</b>								
Opinion of the Scientific Committee/Scientific Panel	35	27	61	70	54	44	57	348
Statement of the Scientific Committee/Scientific Panel	5	6	2	3	9	8	1	34
Guidance of the Scientific Committee/Scientific Panel	0	1	2	1	5	2	5	16
Statement of EFSA	0	0	1	4	3	5	4	17
Guidance of EFSA	0	0	0	0	0	0	0	0
Scientific Report of EFSA	11	1	0	2	4	4	6	28
<b>Total scientific outputs Act. 1</b>	<b>51</b>	<b>34</b>	<b>66</b>	<b>80</b>	<b>75</b>	<b>63</b>	<b>73</b>	<b>442</b>

Рисунок 60. Обзор непосредственных научных результатов EFSA в годы до принятия научной стратегии

		EFSA's main areas of work									
		Animal health	Biological hazards/ zoonoses	Food/feed contaminants	Feed additives	Flavourings, Food additives, Food contact materials	Genetically modified organisms	Nutrition	Novel foods	Pesticides	Plant health
Chemical risk assessment (including residues)	Hazard Identification & Characterisation			X	X	X	X	X	X	X	
	Exposure Assessment			X	X	X	X	X	X	X	
	Risk Characterisation			X	X	X	X	X	X	X	
Microbiological risk assessment and animal welfare assessment	Hazard identification & characterisation	X	X		X		X				X
	Exposure assessment	X	X		X		X				X
	Risk characterisation	X	X		X		X				X
Environmental risk assessment	Environmental fate and behaviour	X			X		X			X	
	Eco-biodiversity	X			X		X				X
Import risk assessment		X									X
Benefit /efficacy assessment	Human		X					X		X	
	Animal				X						

\* The Scientific Committee is not listed explicitly as its role is overarching

Рисунок 61. Основные области знаний и научной деятельности EFSA



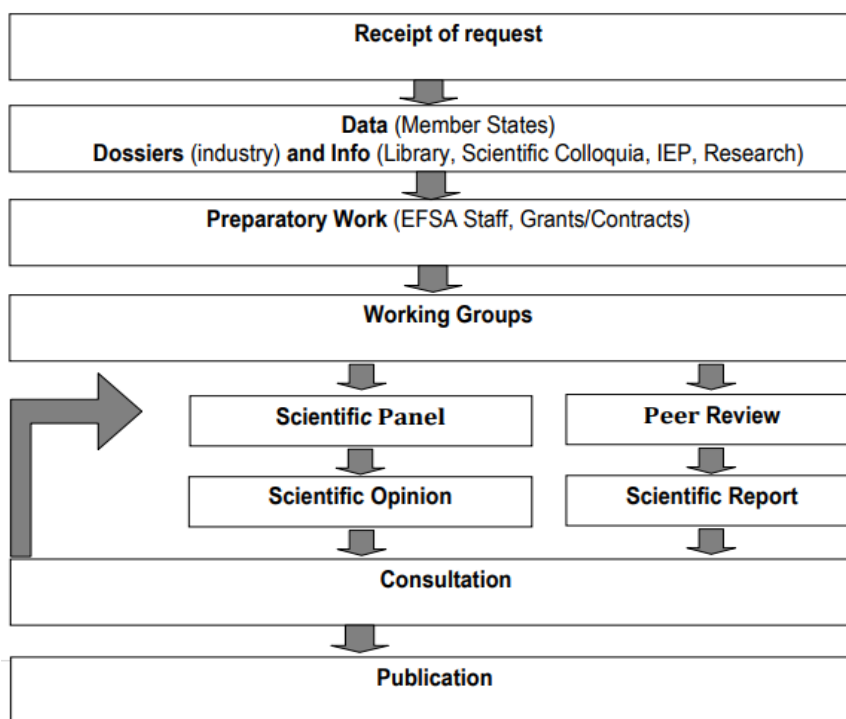


Рисунок 62. Модель организации научного процесса

#### Кейс 42. Система управления научной деятельностью (Framework for science governance) в Агентстве по пищевым стандартам Великобритании (Food Standards Agency).

Термин «управление научной деятельностью» (science governance) в FSA подразумевает демонстрацию того факта, что научные данные и анализ научных исследований запрашиваются, получают, интерпретируются, используются и передаются обществу эффективно и надлежащим образом, с научными доказательствами и результатами анализа.

Основные принципы управления научной деятельностью включают в себя открытость, прозрачность, научность и доказательность в работе ведомства.

Система управления научной деятельностью состоит из трех основных компонентов:

- 1) Модель, определяющая ключевые элементы надлежащего использования науки в политике и принятии решений, а также роли, обязанности и отношения между участниками системы.
- 2) Инструменты и руководство, которые поддерживают использование передовой практики.
- 3) Процедуры для проверки и демонстрации того, как процессы системы работают на практике.

На рисунке ниже (Рисунок 63) представлены основные элементы Системы управления научной деятельностью в Агентстве по пищевым стандартам Великобритании<sup>37</sup>:

- 1) Установление повестки научного исследования (Set the agenda);
- 2) Определение изучаемой проблемы (Define the issue);
- 3) Анализ ситуации (Understand the situation);
- 4) Разработка и оценка вариантов проведения исследования (Develop and assess options);
- 5) Оценка рисков и неопределенностей (Assess risks and uncertainties);
- 6) Формулирование политики или решения (Formulate policy or decision);
- 7) Исполнение и мониторинг (Implement and monitor);
- 8) Оценка и адаптация (Evaluate and adapt).

Также представлены основные участники системы, а в центре представлены основные инструменты системы (Рисунок 63):

- 1) Научные чек-листы (Science checklist)<sup>38</sup>;
- 2) Открытость и участие (Openness + engagement);
- 3) Соревновательность (Challenge).

---

<sup>37</sup> FSA: Frame for science governance [<https://www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/governance-framework.pdf>]

<sup>38</sup> FSA: Science governance: a checklist [<https://www.food.gov.uk/science/sci-gov/science-governance>]

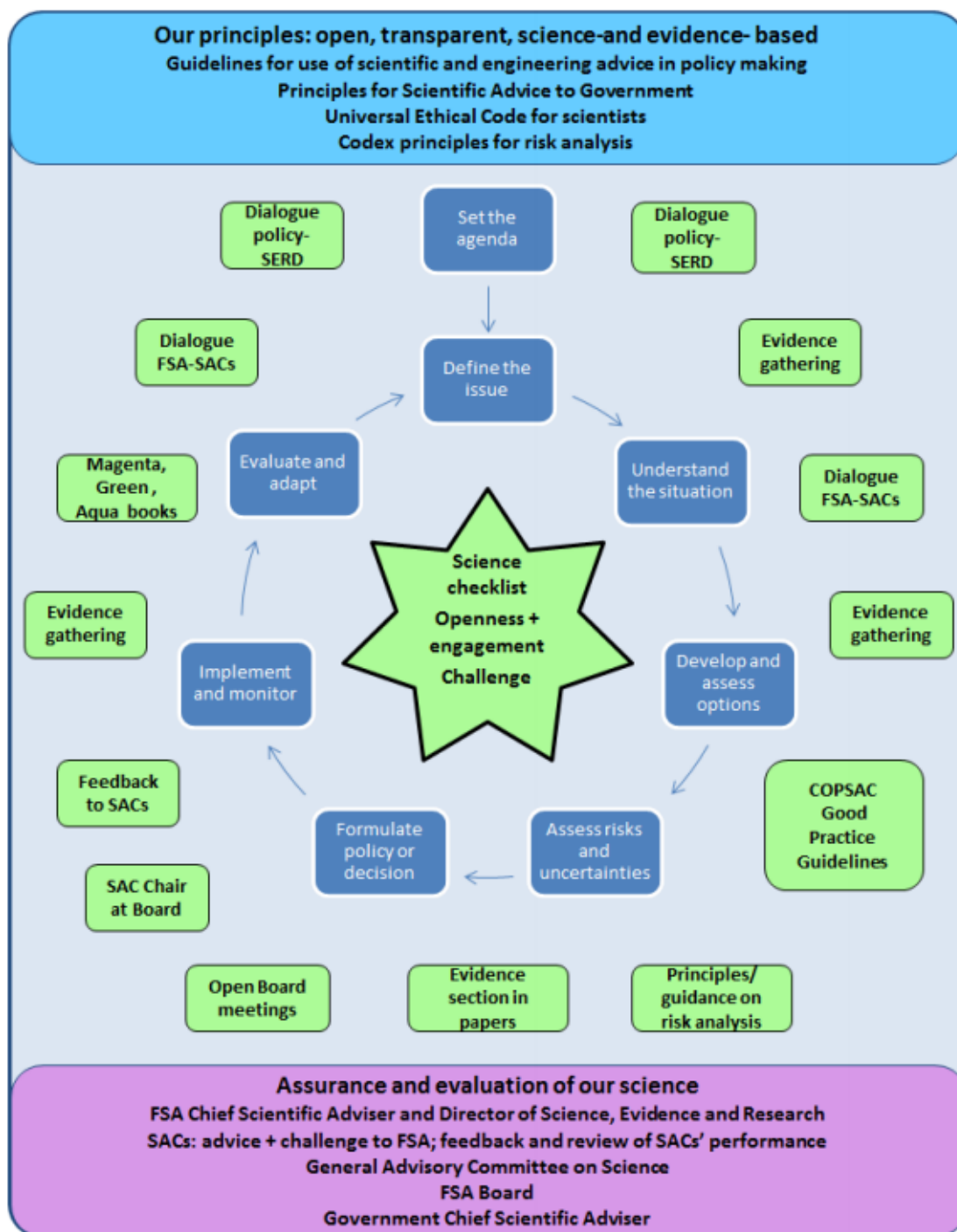


Рисунок 63. Основные элементы Системы управления научной деятельностью в Агентстве по пищевым стандартам Великобритании

Научный чек-лист призван подчеркнуть основные моменты, которые следует учитывать при использовании научных данных в разработке и раскрытии политических документов и предложений, касающихся научных вопросов, и вопросов, которые основаны на рекомендациях Научных консультативных комитетов (Scientific Advisory Committees (SACs)). Научный чек-лист включает вопросы, которые необходимо рассмотреть для предложения и документов, чтобы убедиться, что все соответствующие контрольные точки и планы по достижению определены и учтены. Вопросы разделены на следующие категории:

- 1) Определение проблемы и подхода

- 2) Сбор и оценка доказательств
- 3) Оценка риска
- 4) Интерпретация

Примеры вопросов по первой категории «Определение проблемы и подхода»:

1. Была ли четко определена проблема?
2. Были ли выявлены все научные данные, необходимые для решения проблемы?
3. Учитывались ли различные взгляды заинтересованных сторон при разработке вопросов, которые необходимо решить?
4. Если проблема возникает между научными консультативными комитетами (Scientific Advisory Committees (SACs)) или более чем одним комитетом, существует ли удовлетворительный механизм для обеспечения участия всех сторон? Каждый комитет осведомлен о мнениях других?

## 4.5. Методическое сопровождение

### Кейс 43. Руководство для инспекторов Международной ассоциации трудовых инспекций (International Association of Labour Inspection, IALI).

Руководство для трудовых инспекторов Международной ассоциации трудовых инспекций (International Association of Labour Inspection, IALI) направлено на оценку результативности и эффективности функций обеспечения безопасности труда<sup>39</sup> (Рисунок 64):



Рисунок 64. Руководство для трудовых инспекторов Международной ассоциации трудовых инспекций

#### Руководство имеет следующую структуру:

##### ЧАСТЬ 1. ВВЕДЕНИЕ

- 1.1. О чем это руководство?
- 1.2. Что руководство не содержит?
- 1.3. Для кого это руководство предназначается?
- 1.4. Как это руководство организовано?
- 1.5. Краткий глоссарий используемых терминов.

##### ЧАСТЬ 2. ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ЗДОРОВЬЕ КАК КОМПЛЕКС МЕРОПРИЯТИЙ

- 2.1. Какова роль трудового инспектора в обеспечении охраны труда.
- 2.2. Управление системой оценки результативности и эффективности в сфере охраны труда и трудовых инспекций.
- 2.3. Зачем делать оценку результативности и эффективности, если это сложно и тяжело в отношении инспектората?

<sup>39</sup> A HANDBOOK FOR LABOUR INSPECTORATES. Measuring Performance of the Occupational Safety and Health Function. IALI, 2013

### ЧАСТЬ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ДЛЯ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ИНСПЕКТОРАТА В ОТНОШЕНИИ ОХРАНЫ ТРУДА

3.1. Предпосылки.

3.2. Обзор концептуальной модели оценки результативности и эффективности для работы инспектората в сфере охраны труда.

3.3. Важные определения, используемые в модели.

3.4. Видение, цели, задачи – в чем разница?

3.5. Ресурсы.

3.6. Мероприятия.

3.7. Непосредственные результаты.

3.8. Конечные результаты.

3.9. Эффективность.

3.10. Результативность.

3.11. Оценка влияния внешних факторов.

### ЧАСТЬ 4. ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ДЛЯ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

4.1. Шаг 1. Анализ ситуации охраны труда.

4.2. Шаг 2. Установление цели (целей).

4.2.1. Как разрабатывать цели для инспектората (операционный уровень).

4.2.2. Какие критерии следует использовать при разработке целей?

4.3. Шаг 3. Доступные ресурсы.

4.4. Шаг 4. Необходимые мероприятия.

4.5. Шаг 5. Оценка непосредственных результатов.

4.6. Шаг 6. Оценка конечных результатов.

4.6.1. Разработка декларации конечных результатов.

4.6.2. Как сформулировать декларацию конечных результатов.

### ЧАСТЬ 5. ОБЪЕДИНЕНИЕ ШАГОВ В КОНЦЕПТУАЛЬНУЮ МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

5.1. Проведение проверки соответствия мероприятий конечным результатам.

5.2. Соединение контрольных точек и показателей с конечными результатами.

5.3. Получение информации для оценки результативности и эффективности.

5.3.1. Сбор данных.

5.3.2. Анализ данных: выявление влияния внешних факторов.

5.3.3. Важные сведения о работе с данными.

5.3.4. Руководящие принципы и критерии по введению изменений в работу по проверке субъектов контроля инспектората.

5.4. Порядок объединения элементов системы.

### ЧАСТЬ 6. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРИМЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Южная Австралия

Австрия

Канада  
Дания  
Литва  
Нидерланды  
Норвегия  
Сингапур  
Словения  
Великобритания

## ЧАСТЬ 7. ДОПОЛНЕНИЯ. ПРОВЕДЕНИЕ АУДИТА И ОЦЕНКИ

7. Оценка результативности и эффективности охраны труда и аудит: в чем разница?

7.1. Оценка результативности и эффективности охраны труда.

7.2. Аудит охраны труда.

7.3. Аудит Комитета старших инспекторов.

7.4. Резюме: Взаимодополняющая работа систем оценки результативности и эффективности и аудита охраны труда.

## ЧАСТЬ 8. КРАТКАЯ ИСТОРИЯ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ.

8.1. Сбалансированная система оценки результативности и эффективности.

8.2. Панели показателей.

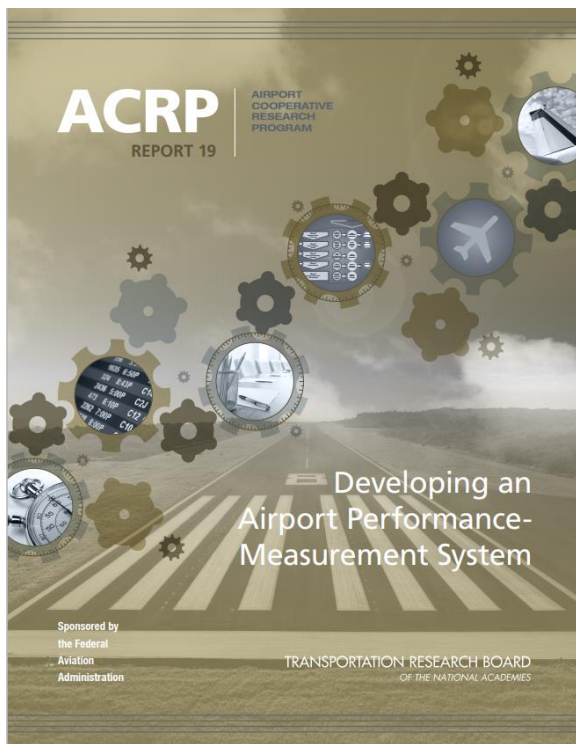
8.3. Критерии Национальной Премии Качества Малколма Болдриджа.

### **Кейс 44. Ведомственная модель оценки результативности и эффективности на примере Федеральной авиационной администрации США.<sup>40</sup>**

Руководство по разработке системы оценки результативности и эффективности для аэропортов (Developing an Airport Performance-Measurement System) было разработано в рамках Исследовательской программы по кооперации аэропортов (Airport Cooperative Research Program) при участии Группы по инфраструктурному менеджменту (Infrastructure Management Group Inc. Bethesda, MD), Института по результативности и эффективности (The Performance Institute, Washington, DC) и Корпорации счетных технологий (Counter Technology Incorporated, Germantown, MD) в 2010 году (Рисунок 65):

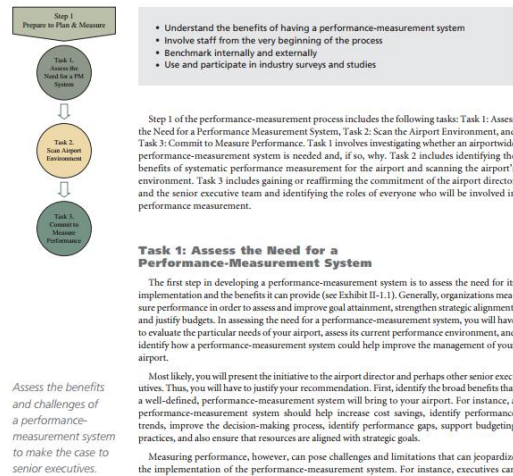
<sup>40</sup> ACPR: Developing an Airport Performance Measurement System  
[[https://ntl.bts.gov/lib/43000/43900/43901/acrp\\_rpt\\_019.pdf](https://ntl.bts.gov/lib/43000/43900/43901/acrp_rpt_019.pdf)]





## CHAPTER 1

### Prepare to Plan and Measure (Step 1)



38

Рисунок 65. Руководство по разработке системы оценки результативности и эффективности для аэропортов

Руководство содержит следующие разделы:

## ЧАСТЬ 1. ВВЕДЕНИЕ В СИСТЕМУ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

1. Введение в руководство.

2. Теория и практика процессов оценки результативности и эффективности.

## ЧАСТЬ 2. ПОСТРОЕНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Введение в часть 2

1. Подготовка к планированию и оценке.

2. План по достижению результатов.

3. Создание структуры для отчетности.

4. Реализация планов и оценка.

5. Управление системой оценки результативности и эффективности.

6. Настоящие и развивающиеся технологии для процессов оценки результативности и эффективности.

## ЧАСТЬ 3. Полевые исследования по оценке результативности и эффективности.

1. Практические примеры систем оценки результативности и эффективности в аэропортах.

2. Региональное, государственное и федеральное применение систем оценки результативности и эффективности.

Сноски

Приложение А. Определения и сокращения.

Приложение Б. Сборник ключевых областей и показателей эффективности.



#### 4.6. Навыки и компетенции

##### Кейс 45. Законодательное закрепление требований к обучению сотрудникам навыкам управления результативности и эффективности в США.

Закон США «О показателях и результатах деятельности органов государственной власти» (Government Performance and Results Act, GPRA) определил обязанность Управления по организации кадровой работы (Office of Personnel Management, OPM) разработать учебный план (training component) по стратегическому планированию и оценке эффективности для своей программы обучения. В результатах опроса федеральных менеджеров 2007 года Счетная палата США (Government Accountability Office, GAO) обнаружила, что с 1997 года, несмотря на значительный рост числа задействованных в обучении госслужащих, только половина респондентов GAO в 2007 году сообщили о получении какой-либо подготовки, которая помогла бы в стратегическом планировании и оценке эффективности.

Обновленный Закон США «О показателях и результатах деятельности органов государственной власти» (Government Performance and Results Modernization Act of 2010, GPRAMA / H.R. 2142) обязывает Директора OPM (Управление кадрами) консультироваться с Советом по повышению эффективности в США (Performance Improvement Council, PIC) для определения ключевых навыков и компетенций, связанных с управлением результативностью и эффективностью в федеральном правительстве. Это важный шаг для обеспечения того, чтобы ведомства могли обучать своих сотрудников эффективно использовать возможности построения показателей результативности и эффективности для продолжения планирования работы. Крайне важно создать аналитический потенциал для использования информации о результативности и эффективности и обеспечения ее качества, чтобы использовать эту информацию о результативности и эффективности значимым образом для улучшения управления. Ранее GAO отметила важность подготовки специалистов по установлению целевых показателей эффективности программ и использованию информации о результативности и эффективности, а также **рекомендовала ОМВ обеспечить, чтобы ведомства вносили адекватные капиталовложения в такое обучение.** Это требование поможет обеспечить доступ соответствующего персонала ведомства к такой подготовке.

## Кейс 46. Пример проведения ведомственных консультаций в США.

Закон H.R. 2142 регламентирует создание Совета по повышению эффективности деятельности правительства (Performance Improvement Council, PIC), в состав которого входит Заместитель директора по управлению OMB, который является председателем, а также специалисты по повышению эффективности на уровне ведомств (Agency-Level Performance Improvement Officer, PIO) от каждого из 24 ведомств, согласно Закону о главных финансовых директорах (Chief Financial Officers Act, CFO Act), других ведомственных PIO и иных лиц, определенных председателем. Первоначально PIC был создан в рамках Исполнительного приказа 13450 (E.O. 13450). HR 2142 расширяет обязанности PIC, направляя его на координацию деятельности и управленческой деятельности с другими межведомственными советами (interagency management council).

Каждый из членов Совета по повышению эффективности деятельности правительства (PIC) обладает специальными знаниями в различных аспектах управления эффективностью и улучшений. Команда совета консультируется с ведомствами и проектными группами, предлагая свою помощь в консалтинге, методической и экспертной поддержке и коучинге для достижения ведомственных целей в области результативности и эффективности.

Так как Совет по повышению эффективности деятельности правительства (PIC) работает со всеми 24 ведомствами, указанными в Законе о главных финансовых директорах (CFO Act), совет находится в уникальном положении, позволяющем видеть картину в целом по всем ведомствам. Такое положение позволяет видеть различные подходы, предпринимаемые ведомствами, и оценивать, какие инициативы работают хорошо, а какие – нет. Благодаря этим знаниям совет можем помочь организовывать целевые встречи отдельных ведомств для обмена опытом и мозгового штурма.

Совет по повышению эффективности деятельности правительства (PIC) помогает обмену знаниями между ведомствами посредством следующих целей и компетенций:

- Повышение скорости и широты распространения эффективного использования практик управления результативностью и эффективностью (поддержка эффективного использования модели управления результативностью и эффективностью (Performance Framework) вовремя повышения ведомствами своих возможностей по достижению результатов);
- Содействие межведомственному сотрудничеству по вопросам повышения совместной результативности и эффективности (оказание помощи по достижению результатов в приоритетных областях посредством внедрения инструментов управления результативностью и эффективностью и коллективной командной работы по достижению межведомственных результатов).

## Кейс 47. Программа профессионального коучинга по вопросам управления результативностью и эффективностью в США (Professional Coaching).

В программе профессионального коучинга доступны различные услуги для оказания помощи лидерам, менеджерам, профессионалам в области оценки результативности и эффективности в повышении их компетенции.

### ЦЕЛИ ПРОГРАММЫ

Коучинг по оценке результативности и эффективности призван максимизировать личные и организационные возможности для достижения реалистичных, амбициозных и трудно достижимых целей. Программа целиком ориентирована на достижение целей: что можно и необходимо сделать для этого:

1. Уточнить цели и задачи;
2. Определить границы ролей, ожиданий и их взаимоотношений;
3. Разработать эффективные стратегии;
4. Распознать и устранить препятствия на пути прогресса;
5. Создавать небольшие, управляемые шаги, которые будут способствовать достижению цели;
6. Научить формировать отчетность для контроля достижения каждого действия, которое совершается.

### УЧАСТНИКИ ПРОГРАММЫ

Программа предназначена только для федеральных служащих:

- Лидеры межведомственных целей (CAP Goal leaders/deputies), ведомственные лидеры по целям (APG leaders/deputies), лидеры стратегических задач (Strategic Objective Leaders/Deputies), менеджеры программ, основанных на миссии (Mission-based Program Managers).
  - Программа посвящена роли федерального служащего в реализации более крупных организационных или межорганизационных целей, сосредоточению внимания на том, как служащий может влиять на успешное достижение посредством собственнo принятого решения, управлению взаимоотношениями и мероприятиями. На основе полученных значений служащий эволюционирует сам и может сделать более успешной свою карьеру в будущем.
- Участники программ лидерства, поддерживаемые Советом по повышению эффективности деятельности правительства (PIC): Программа развития лидерства Белого Дома (White House Leadership Development Program) и Сеть развития лидерства (Leaders Delivery Network)
  - Программа способствует как развитию личного организационного стремления, так и профессиональному развитию.
- Профессиональные специалисты в области оценки результативности и эффективности или начинающие специалисты
  - Программа способствует мотивации и способностям для входа или

продвижения по карьерной лестнице в области управления результативностью и эффективностью, улучшению и дополнению знаний в этой области.

### **СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ**

Существует несколько видов коучинга, предлагаемых РС:

- 1) Стратегический и тактический коучинг: для организационной результативности и эффективности.
- 2) Точечный коучинг: для быстрого понимания и решения проблемы.
- 3) Карьерный коучинг в области системы управления на основе оценки результативности и эффективности: для профессионалов и тех, кто хочет таковыми быть.
- 4) Коучинг тренеров: для профессионалов, руководителей и менеджеров.

Все виды программы являются бесплатными. Любая обсуждаемая информация является конфиденциальной.

### **КАК ЭТО РАБОТАЕТ**

Шаг 1. Тренер и клиент.

- 1) соглашаются на коучинговые отношения;
- 2) обсуждают правила участия;
- 3) обычно обсуждают основную цель коучингового взаимодействия.

Шаг 2А. Цель коучинговой сессии определена с последующим обсуждением соответствующих вопросов.

Выявленные стратегии, точки зрения и варианты затем обсуждаются.

Клиент определяет действия, которые необходимо предпринять до следующей сессии.

Шаг 2В. Клиент выполняет все мероприятия, выявленные во время сессии.

Клиент может связаться с тренером для внеплановой сессии, если возникнет необходимость.

Шаг 2С. Клиент делится информацией о предпринятых действиях.

Обсуждаются реакция на выполненные мероприятия и результаты.

Повторение шага 2 для следующей цели.

Шаг 3. Тренер и клиент соглашаются завершить коучинговые отношения, когда цель коучинга будет достигнута или на пути к завершению.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ФОРМА ПАСПОРТА ПОКАЗАТЕЛЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

«Паспорт показателя результативности (*указывается вид контроля (надзора)*) (*указывается наименование показателя*)

<i>Наименование ответственного структурного подразделения органа исполнительной власти</i>						
<b>I. Общая информация по показателю</b>						
Номер (индекс) показателя	Номер цели и наименование	Номер задачи и наименование	Наименование показателя	Дата утверждения показателя	Базовое значение	Международное сопоставление показателя
Формула расчета показателя						
Расшифровка (данных) переменных			Источники (данных) переменных, в том числе информационные системы (реквизиты статистических форм, номера строк, наименования и реквизиты информационных систем)			
<b>II. Методика расчета переменных, используемых для расчета показателя</b>						
<b>III. Состояние показателя</b>						
Описание основных обстоятельств, характеризующих текущее значение показателя						
Описание стратегической цели и поэтапных значений показателя						

<b>Годы и целевые (прогнозные) значения показателей</b>	<i>гг.</i>	<i>гг.</i>	<i>гг.</i>	<i>гг.</i>	<i>гг.</i>	<i>гг.</i>
	<i>значения</i>	<i>значения</i>	<i>значения</i>	<i>значения</i>	<i>значения</i>	<i>значения</i>
<b>Описание способов и методов достижения поставленных целевых значений</b>						
<b>Описание рисков не достижения целевых значений показателя</b>						
<b>IV. Методика сбора и управления данными</b>						
<b>Методы сбора и управления статистическими и иными данными, необходимыми для расчета показателя, включая механизмы и сроки их совершенствования/опубликования (в том числе в формате открытых данных)</b>						
<b>Наименование необходимых данных</b>						
<b>Источники исходных данных</b>						
<b>Характеристики, отражающие специфику данных, в том числе географический объем исходных данных</b>						
<b>Требования/руководства по сбору данных</b>						
<b>Ограничения данных</b>						
<b>Процедуры обеспечения качества данных</b>						

<b>Надзор за данными</b>	
<b>Надзор и сроки представления окончательных результатов</b>	
<b>Механизм внешнего аудита данных</b>	