

Работа с данными контрольно-надзорной деятельности

Кирилл Титаев, ассоциированный профессор социологии права
им. С.А. Муромцева, директор по исследованиям Института проблем
правоприменения при Европейском университете в Санкт Петербурге

enforce.spb.ru, ktitaev@eu.spb.ru

На материалах Д. Скугаревского, Р. Кучакова, Д. Кузнецовой, В. Кудрявцева

21 октября 2019 года, Москва, с. Вороново

**КОНФЕРЕНЦИЯ «РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
НОВОЕ КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ»,**

Основные темы

- Работа с данными «как есть»
- Возможные альтернативы
- Доступные данные
- Контроль и надзор в 2019 г. новое и неизвестное в ожидании реформы
- Аналитическое сопровождение идущей реформы: опора на новые данные

Основные темы

- **Работа с данными «как есть»**
- Возможные альтернативы
- Доступные данные
- Контроль и надзор в 2019 г. новое и неизвестное в ожидании реформы
- Аналитическое сопровождение идущей реформы: опора на новые данные

- Опора на данные формы 1-контроль или ее ведомственных аналогов
- Учет двух групп показателей (в динамике):
 - «эффективность» (количество «результатов» (нарушений, адм. правонарушений, etc.) на количество проверок);
 - «нагрузка» (количество действий и/или результатов на одного сотрудника / подразделение)
- Попытки привязать оценку КПЭ к фактам реальности (как правило, не связанными с деятельностью органа)
- Отдельные «бонусные» показатели в ряде ведомств (эффективность обжалования, прецедентные кейсы и т.п.)

Как будет: рамки инерционного сценария

- Использование формализованных систем оценки при высокой централизации неизбежно (для ФОИВов точно)
- Опора на данные формы 1-контроль или ее ведомственных аналогов
- «Не допускается установление ключевых показателей видов контроля, основанных на количестве проведенных контрольно-надзорных и профилактических мероприятий, количестве выявленных нарушений и количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности.» Проект ФЗ «О контроле...», ч. 4 ст. 15, версия от мая 2019 года
- Появляется большое количество новых типов КНМ (не только проверки)
- = Учет двух групп показателей (в динамике):
 - «эффективность» (количество «результатов» (нарушений, адм. правонарушений, etc.) на количество проверок);
 - «нагрузка» (количество действий и/или результатов на одного сотрудника / подразделение)

Как будет: инерционные сценарии

- Создание большого количества отчетных показателей «обходящих» запрет на «эффективность» и «нагрузку» (как в МВД в 2001 – н.в., особенно 2001 - 2010) = как есть, только хуже
- Волевое выделение части показателей как ключевых (в разных ведомствах) = переориентация на воспроизводство новых «палок» (что на первых этапах будет порождать большое количество вопиюще неэффективных решений)
- Опора на псевдо-показатели, которые слабо зависят от деятельности самих КНО или не могут быть корректно вычислены (ср.: МВД и общественное мнение)

Закон Кемпбелла:

Использование количественных показателей для оценки результатов деятельности с неизбежностью искажает статистику или сам социальные процессы.

Основные темы

- Работа с данными «как есть»
- **Возможные альтернативы**
- Доступные данные
- Контроль и надзор в 2019 г. новое и неизвестное в ожидании реформы
- Аналитическое сопровождение идущей реформы: опора на новые данные

Как бывает: принципы

1. Последовательная работа над проблемами (рабочая группа по реформированию / парламентская комиссия)
2. Принятие первого цикла изменений исходя из определенных проблем (каждый ориентируется на предлагаемые цели изменений)
3. Мониторинг изменений по неизвестному заранее кругу параметров (что позволяет учесть непредсказуемые негативные и позитивные последствия и избежать искажения данных)
4. Корректировка целей и действий, которые рекомендуются участникам
5. Возврат на п. 3

Как бывает: кейсы и оговорки

Кейсы

- Реформа образования в Великобритании 1984-1996
- US Sentencing Guidelines 1981-2007

Как бывает: кейсы и оговорки

Кейсы

- Реформа образования в Великобритании 1984-1996
- US Sentencing Guidelines 1981-2007

Оговорки

- Привлечение новых данных, на которые не могут (существенно) влиять игроки
- Работа как внутренних так и внешних аналитиков

Основные темы

- Работа с данными «как есть»
- Возможные альтернативы
- **Доступные данные**
- Контроль и надзор в 2019 г. новое и неизвестное в ожидании реформы
- Аналитическое сопровождение идущей реформы: опора на новые данные

Форма 1-контроль

- С 2009 (по факту с 2011) года, до подразделения КНО, фронтальный контроль до первичных документов невозможен.

Форма 1-контроль

- С 2009 (по факту с 2011) года, до подразделения КНО, фронтальный контроль до первичных документов невозможен.

Пример 1-к+ против 1-к (расширение статформ – не панацея)

	2017	2018		2017	2018
Внеплан Док	50	0	Внеплан	50	50
Внеплан Выезд	0	50	План	50	50
План Док	0	50	Док	50	50
План Выезд	50	0	Выезд	50	50

Форма 1-контроль

- С 2009 (по факту с 2011) года, до подразделения КНО, фронтальный контроль до первичных документов невозможен.

Планы проверок (ГП РФ)

- С 2010 года, не вся Россия, а сбалансированная панель, дополнительный контроль, только плановые проверки, план/факт, до конкретной проверки, сложности заполнения

Форма 1-контроль

- С 2009 (по факту с 2011) года, до подразделения КНО, фронтальный контроль до первичных документов невозможен.

Планы проверок (ГП РФ)

- С 2010 года, не вся Россия, а сбалансированная панель, дополнительный контроль, только плановые проверки, план/факт, до конкретной проверки, сложности заполнения

Пример: сбалансированная панель – это данные 25 регионов, в которых полностью представлены планы проверок за 2011-2019 годы.

Форма 1-контроль

- С 2009 (по факту с 2011) года, до подразделения КНО, фронтальный контроль до первичных документов невозможен.

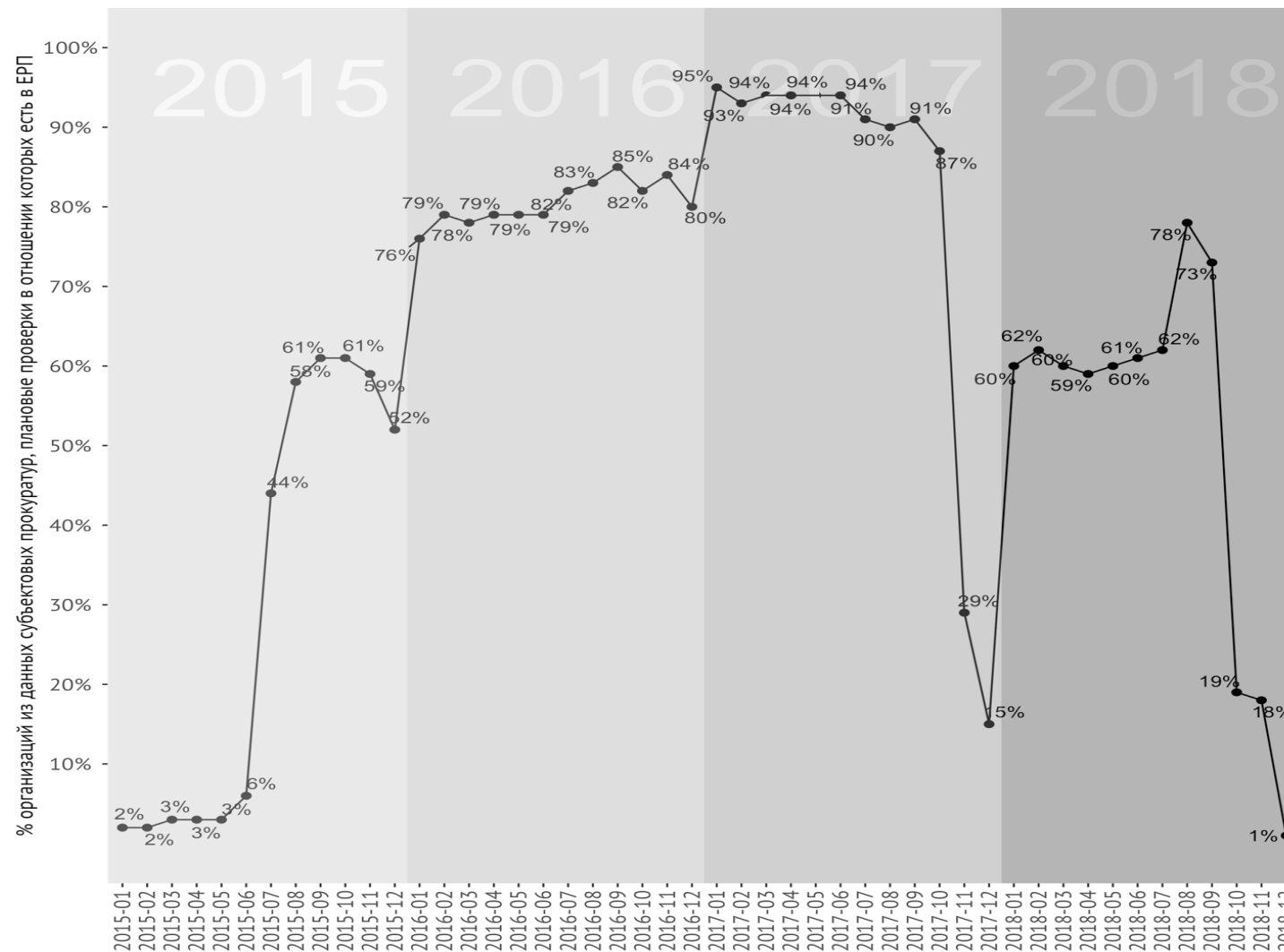
Планы проверок (ГП РФ)

- С 2010 года, не вся Россия, а сбалансированная панель, дополнительный контроль, только плановые проверки, план/факт, до конкретной проверки, проблемы заполнения

ЕРП

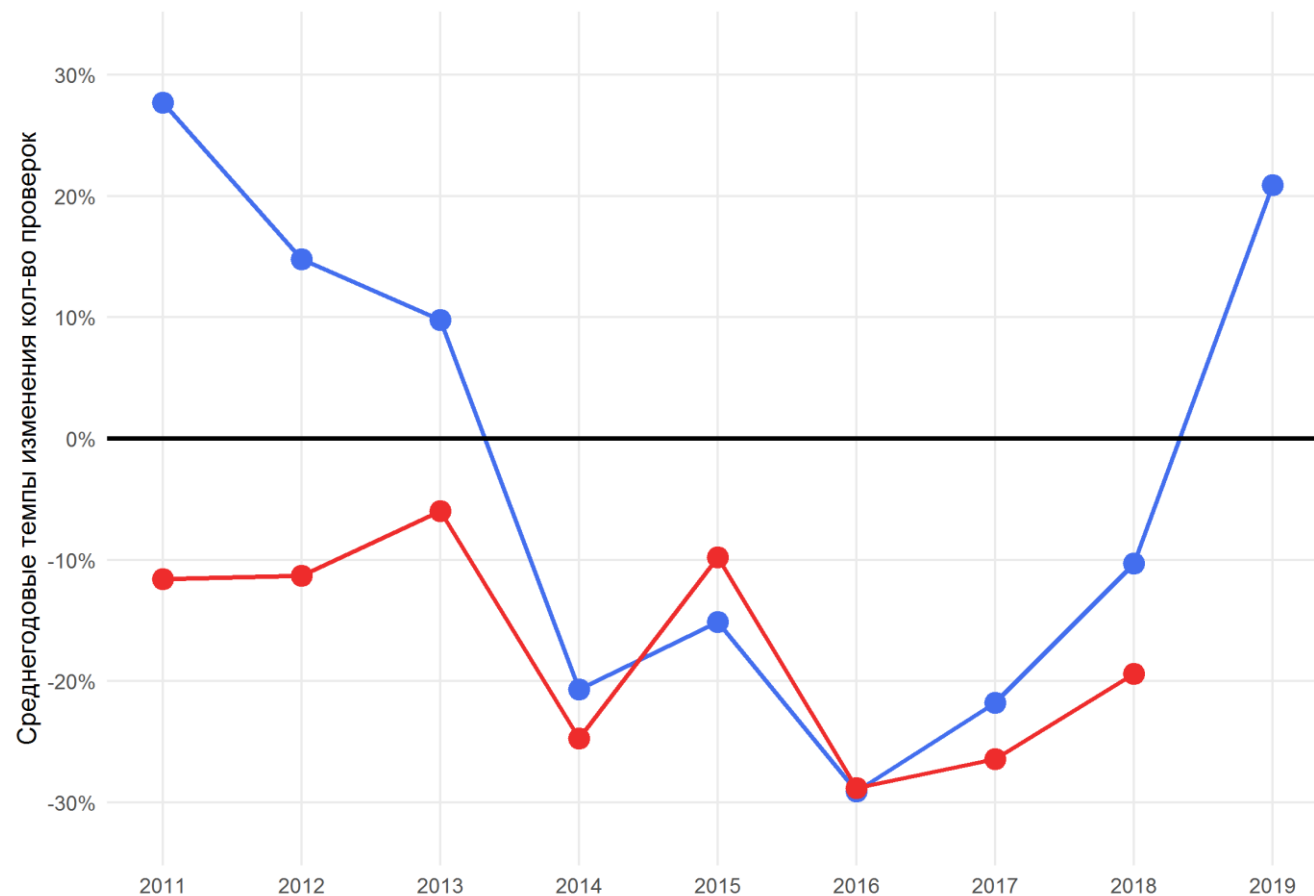
- С 2015 года (неполно, см. Скугаревский и др.), ОГРН проверяющей организации – с 2018, до конкретной проверки, все проверки по 294-ФЗ, псевдо-правоустанавливающий реестр, проблемы заполнения

Доступные данные



Соотношение данных и оперативность данных

Данные: ● планы проверок с сайтов прокуратур ● форма 1-Контроль

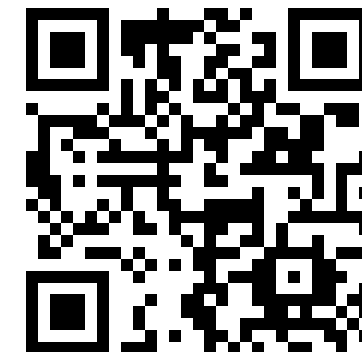


Основные темы

- Работа с данными «как есть»
- Возможные альтернативы
- Доступные данные
- **Контроль и надзор в 2019 г. новое и неизвестное в ожидании реформы**
- Аналитическое сопровождение идущей реформы: опора на новые данные

Новый
продукт:

Контроль и надзор в 2019 г. Новое и неизвестное. В ожидании реформы



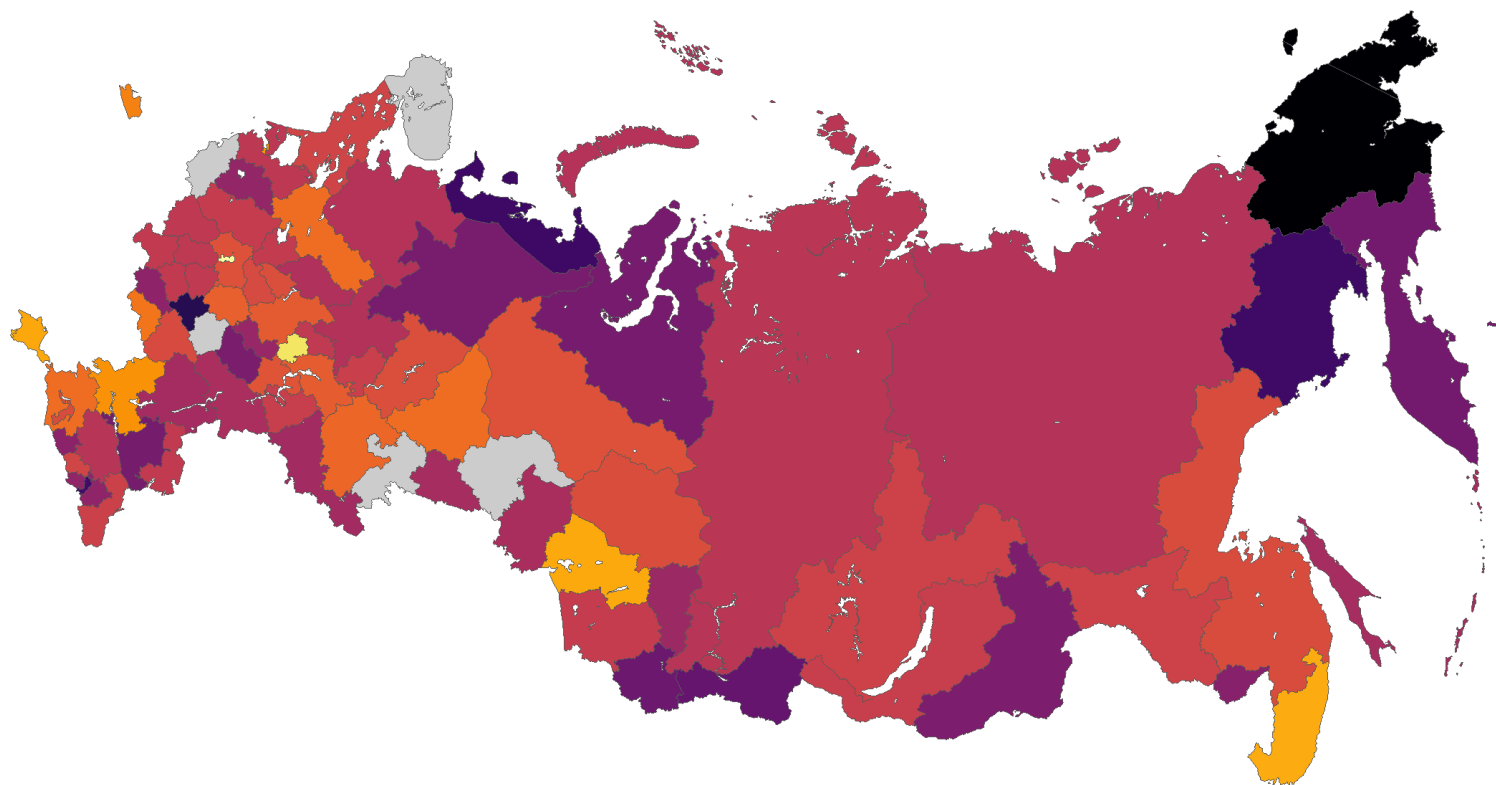
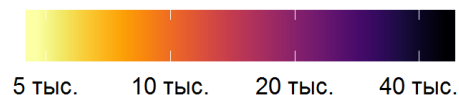
<http://inspections.enforce.spb.ru/>

Руслан Кучаков, Дарья Кузнецова, Владимир Кудрявцев,
Дмитрий Скугаревский, Кирилл Титаев

Нормированная географическая вариация

Рис. 1 Карта интенсивности проверочной нагрузки

Кол-во проверок на 100 тыс.
зарегистрированных организаций в ЕГРЮЛ/ЕГРИП.
Логарифмическая шкала



Контроль и
надзор в 2019 г.
Новое и
неизвестное.
В ожидании
реформы

[http://inspections.
enforce.spb.ru/](http://inspections.enforce.spb.ru/)

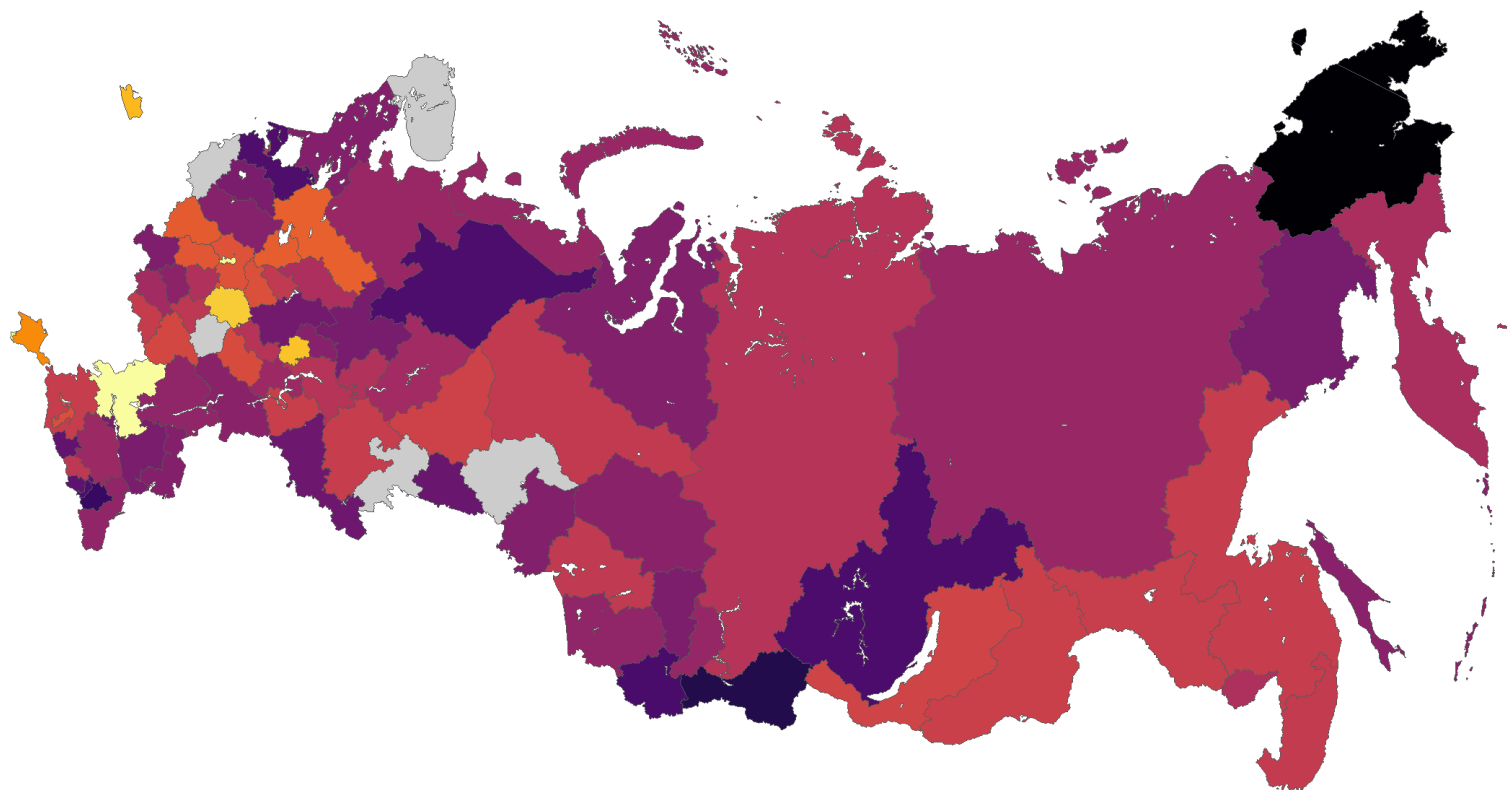
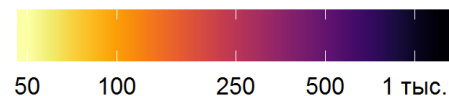
Руслан Кучаков, Дарья
Кузнецова, Владимир
Кудрявцев, Кирилл Титаев,
Дмитрий Скугаревский



Нормированная географическая вариация

Карта интенсивности проверочной нагрузки МЧС

Кол-во проверок на 10 тыс.
зарегистрированных организаций в ЕГРЮЛ/ЕГРИП.
Логарифмическая шкала



Контроль и
надзор в 2019 г.
Новое и
неизвестное.
В ожидании
реформы

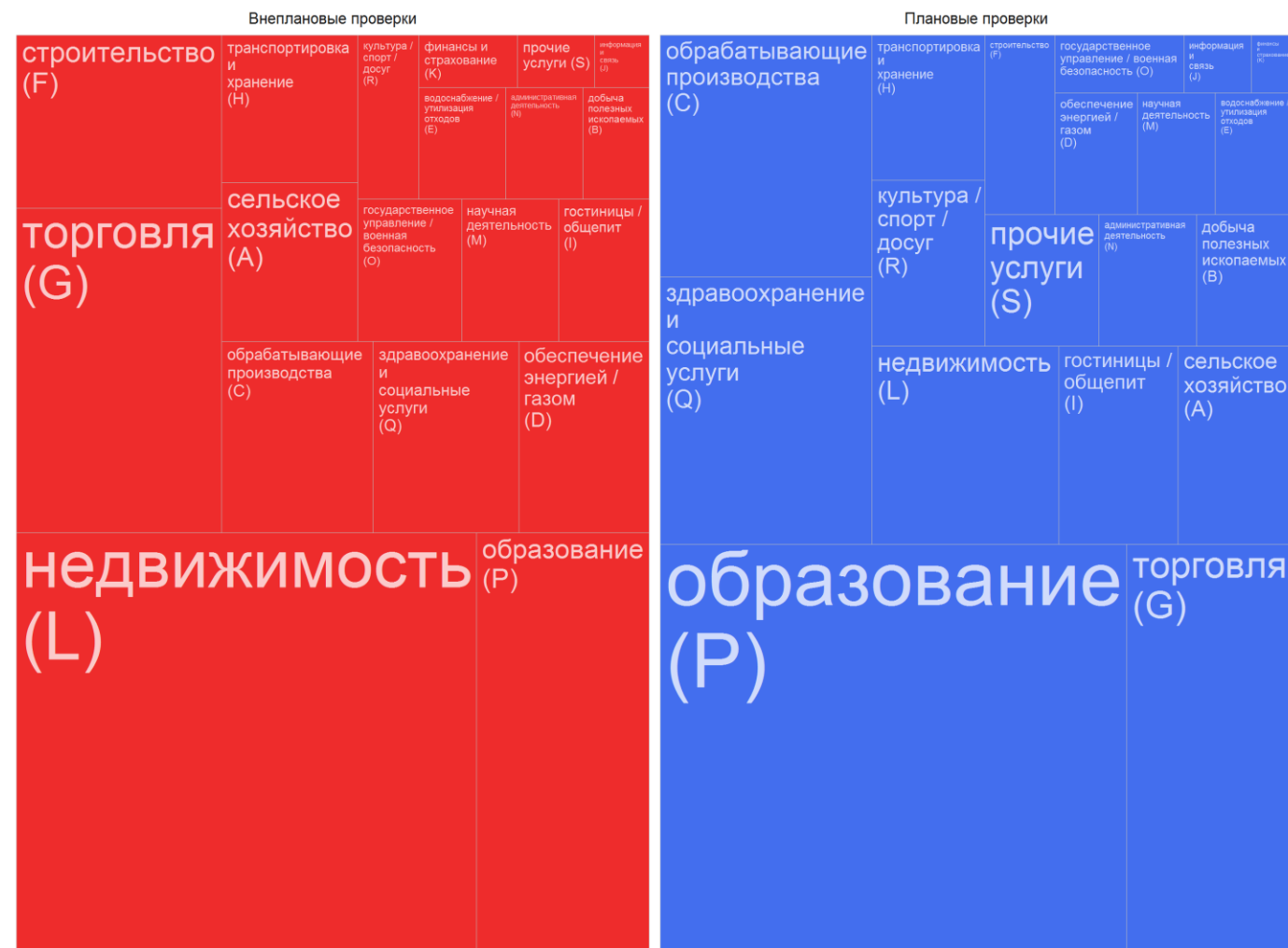
[http://inspections.
enforce.spb.ru/](http://inspections.enforce.spb.ru/)

Руслан Кучаков, Дарья
Кузнецова, Владимир
Кудрявцев, Кирилл Титаев,
Дмитрий Скугаревский



Отрасль проверки

Рис. 3 Распределение проверок по секторам экономики



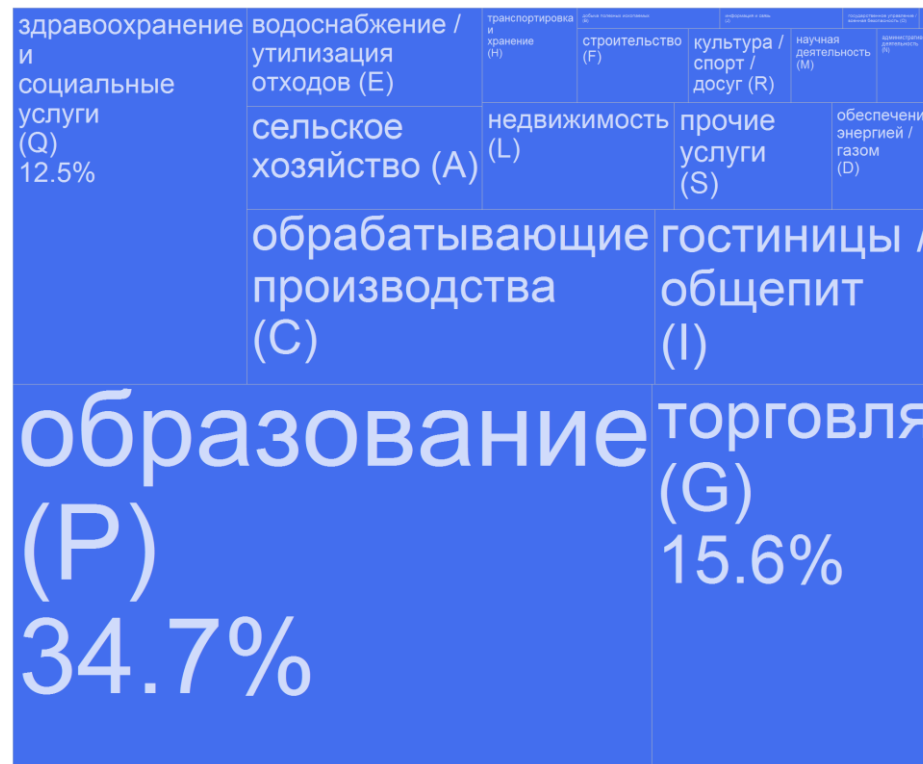
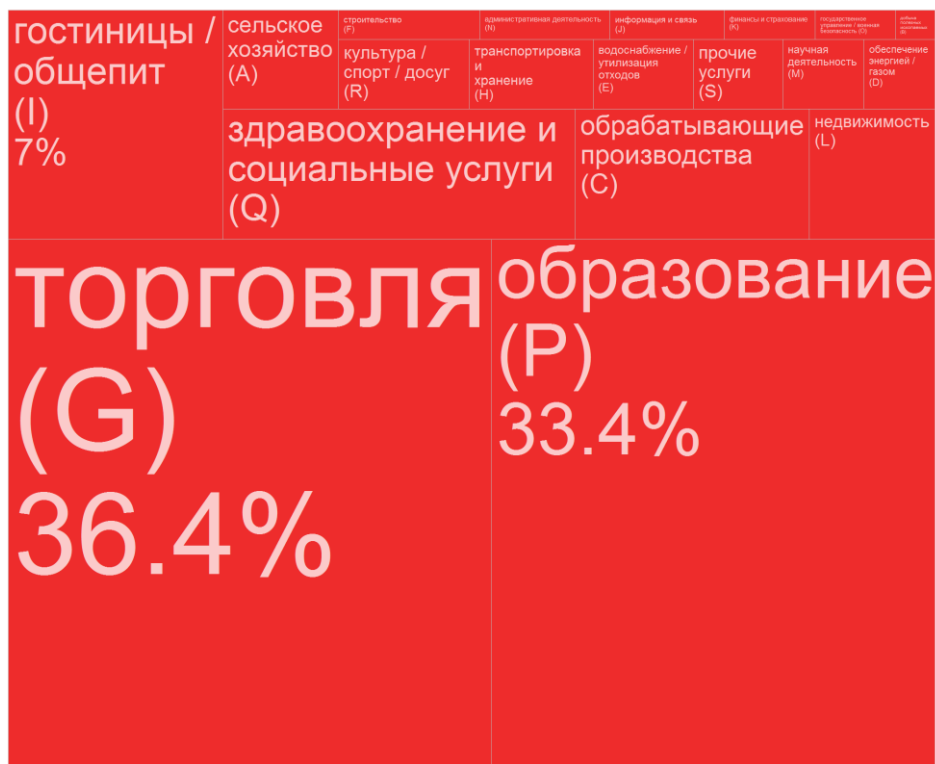
Контроль и
надзор в 2019 г.
Новое и
неизвестное.
В ожидании
реформы

[http://inspections.
enforce.spb.ru/](http://inspections.enforce.spb.ru/)

Руслан Кучаков, Дарья
Кузнецова, Владимир
Кудрявцев, Кирилл Титаев,
Дмитрий Скугаревский



Отрасль проверки для Роспотребнадзора



Контроль и
надзор в 2019 г.

Новое и
неизвестное.

В ожидании
реформы

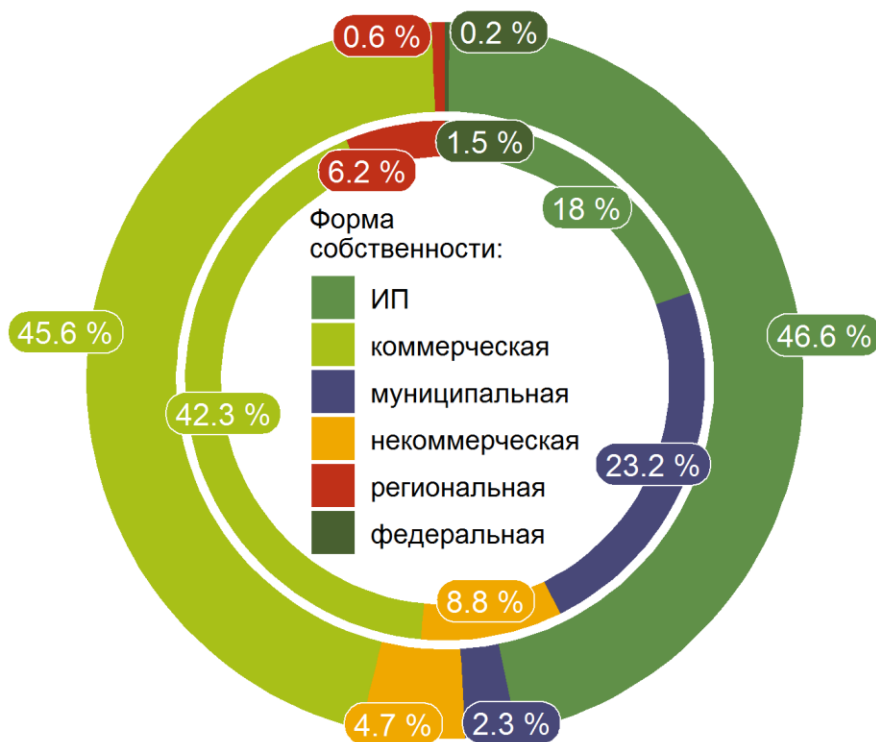
[http://inspections.
enforce.spb.ru/](http://inspections.enforce.spb.ru/)

Руслан Кучаков, Дарья
Кузнецова, Владимир
Кудрявцев, Кирилл Титаев,
Дмитрий Скугаревский



Форма собственности

Рис. 4 Распределение проверенных и зарегистрированных организаций по форме собственности



Контроль и
надзор в 2019 г.
Новое и
неизвестное.
В ожидании
реформы

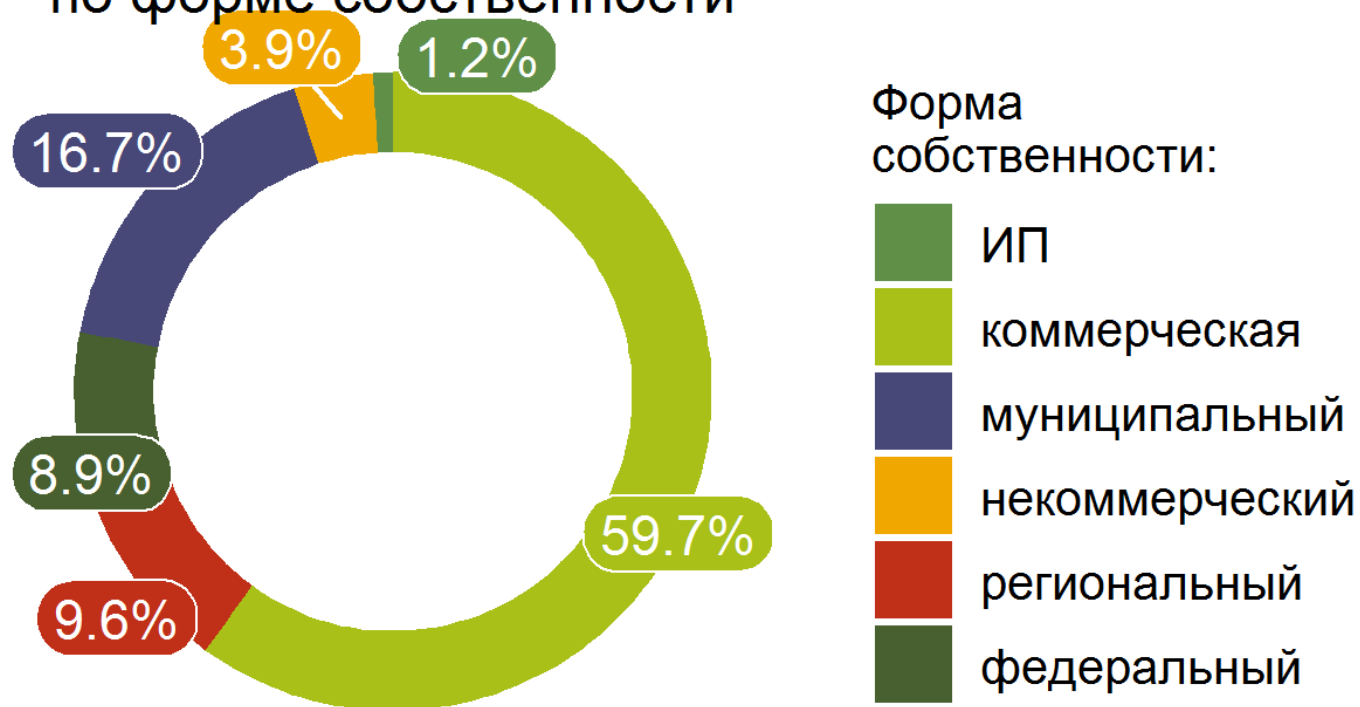
[http://inspections.
enforce.spb.ru/](http://inspections.enforce.spb.ru/)

Руслан Кучаков, Дарья
Кузнецова, Владимир
Кудрявцев, Кирилл Титаев,
Дмитрий Скугаревский



Форма собственности

Распределение проверок Ростехнадзора по форме собственности



Контроль и надзор в 2019 г.
Новое и неизвестное.
В ожидании реформы

<http://inspections.enforce.spb.ru/>

Руслан Кучаков, Дарья Кузнецова, Владимир Кудрявцев, Кирилл Титаев, Дмитрий Скугаревский



Форма собственности: обсуждение кейса

- (1) Проверка должна быть индифферентна к форме собственности (см. ст. 8 Конституции), она должна быть привязана к категории риска
- (2) Однако для этого категории риска должны быть индифферентны к форме собственности и отрасли, что не так (Гарипов, 2018)
- Если условие (2) не соблюдается, то перевес в сторону проверок организаций, принадлежащих государственным органам и органам местного самоуправления должен корректироваться
- (3) Категория риска / интенсивность проверок должна быть связана с наличием / отсутствием ведомственного (корпоративного) контроля соответствующей проблематики.
- Если условие (3) реализовано равномерно, то проверка должна быть индифферентна к сочетанию риск* принадлежность. Если нет – то нет.

Обзор новых инструментов: прообраз dashboard руководителя

- Географическая вариация (сравнение себя с соседями)
- Динамика по ведомствам, отраслям, размеру и географии
- Возраст и размер компаний
- Мандат КНО и фактическая структура проверок
- Сравнение разных источников данных
- Соотношение ведомств между собой

Контроль и
надзор в 2019 г.

Новое и
неизвестное.

В ожидании
реформы

[http://inspections.
enforce.spb.ru/](http://inspections.enforce.spb.ru/)

Руслан Кучаков, Дарья
Кузнецова, Владимир
Кудрявцев, Кирилл Титаев,
Дмитрий Скугаревский



Основные темы

- Работа с данными «как есть»
- Возможные альтернативы
- Доступные данные
- Контроль и надзор в 2019 г. новое и неизвестное в ожидании реформы
- **Аналитическое сопровождение идущей реформы: опора на новые данные**

ФОИВы являются участниками стратегического планирования (п.7 ч. 1 ст. 9 172-ФЗ)

Федеральные органы исполнительной власти в процессе реализации планов деятельности вправе осуществлять их корректировку в порядке, предусмотренном для разработки планов деятельности. (п. 15 ППРФ № 1449 от 26.12.2015)

ФОИВ вправе оценивать свою работу, выдвигать предложения по корректировке своих целей и задач, которые в дальнейшем в обобщенном виде передаются в Правительство Российской Федерации (ч. в п. 20 ППРФ № 1449 от 26.12.2015)

Важнейшей частью работы ФОИВа по стратегическому планированию должна являться масштабная оценка работы по большому количеству параметров и принятие обоснованных решений по корректировке целей, текущей модели работы и КПЭ

Аналитическое сопровождение реформ: контекст

- Невозможность работать со старыми КПЭ
- Запрет на использование отдельных групп КПЭ
- Разбалансированность данных в разных источниках
- Доступность больших массивов данных
- Доступность оперативных данных
- Возможности для сравнений
- Появление множества новых явлений / инструментов работы

Аналитическое сопровождение реформ: ВЫЗОВЫ

- (1) Необходимость создавать новую систему управления работой на основе множественности КНМ + новых приоритетов + новой системы требований
- Необходимость создавать динамическую систему КПЭ с учетом условия (1)
- (2) Необходимость координировать ее со смежными ведомствами (для ФОИВов) / смежными ведомствами и федеральными структурами (для РОИВов)
- Необходимость соотносить КПЭ с реальной ситуацией в сфере надзора

Аналитическое сопровождение реформ: инерционный сценарий

- Непонятные (= непрозрачные = неэффективные КПЭ), которые устанавливаются стабильно и оцениваются много лет, каждый год (см. закон Кэмпбелла) теряют свою ценность
 - По факту: управление не на КПЭ, а на частных событиях = невозможность оценить эффекты от реализации реформ
- = дальнейшее расхождение нормативной и существующей реальности
- = провал реформы

Аналитическое сопровождение реформ: позитивная повестка

- Широкие возможности данных
- Возможность оценивать ретроспективу
- Опробованные аналитические инструменты
- Правовые возможности для корректировки целей и задач
- Возможность работать в рамках единого пространства оценки регуляторной и контрольно-надзорной деятельности
- Возможности для создания цифровых инструментов

Работа с данными контрольно-надзорной деятельности

Кирилл Титаев, ассоциированный профессор социологии права
им. С.А. Муромцева, директор по исследованиям Института проблем
правоприменения при Европейском университете в Санкт Петербурге

enforce.spb.ru, ktitaev@eu.spb.ru

На материалах Д. Скугаревского, Р. Кучакова, Д. Кузнецовой, В. Кудрявцева

21 октября 2019 года, Москва, с. Вороново

**КОНФЕРЕНЦИЯ «РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:
НОВОЕ КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ»,**