

Владимир Кудрявцев, Дарья Кузнецова, Руслан Кучаков

Плановые проверки в России

аналитический обзор

Плановые проверки в России (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). Авторы: Владимир Кудрявцев, Дарья Кузнецова, Руслан Кучаков. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2017. – 28 стр .

Под редакцией ведущих научных сотрудников ИПП Кирилла Титаева и Дмитрия Скугаревского



Подготовлено при поддержке Центра стратегических разработок

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие судебной реформе и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности – проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ. Деятельность института поддерживается Сбербанком, Фондом Кудрина по поддержке гражданских инициатив, Российским научным фондом, компанией АФК-Система и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.

Авторы:

Кудрявцев В. Е. – младший научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

Кузнецова Д.А. – младший научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

Кучаков Р. – стажер Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

Контакты:

Санкт-Петербург, ул. Гагаринская 3,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Тел.: (812) 386 76 12
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru



Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняется указание имен авторов и правообладателя и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов, оригинальная электронная версия издания, которую можно загрузить с сайта – www.enforce.spb.ru.

Содержание

Введение	5
Описание данных	6
Данные проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	6
Данные о деятельности компаний	6
Определение органов, осуществивших проверки	7
Нормировка	7
Анализ данных	8
География и хронология контрольно-надзорной деятельности	8
Кто стал меньше проверять?	9
Кого стали меньше проверять?	13
Приложения	16
<i>Приложение 1.</i> Перечень общих категорий контрольно-надзорных органов	16
<i>Приложение 2.</i> Список регионов, учтенных в анализе данных плановых проверок за 2011–2017 гг.	16
<i>Приложение 3.</i> Перечень федеральных надзорных органов, участвующих в проекте по переходу на риск-ориентированный контроль и надзор	17
<i>Приложение 4.</i> Рисунки 1–4. Количество проверок, нормированное на ВРП, на количество юридических лиц и ИП.	18
<i>Приложение 5.</i> Рисунки 5–8. Количество проверок, нормированное на ВРП, на количество юридических лиц и ИП	20
<i>Приложение 6.</i> Рисунки 9–12. Количество проверок по категориям	22
<i>Приложение 7.</i> Рисунки 13–16. Количество проверок по федеральным ведомствам	23

Основные результаты | Executive summary

Институт проблем правоприменения проанализировал данные об 1,8 млн плановых проверок, проведенных контрольно-надзорными органами РФ в рамках 294-ФЗ. В анализируемом массиве представлена информация обо всех плановых проверках, прошедших в 2011–2016 гг. в 36 регионах страны (по остальным регионам органы прокуратуры не разместили информацию или она представлена в виде, непригодном для анализа). Собранные сведения позволяют выявить основные тенденции в работе контрольно-надзорных органов в части плановых проверок за последние пять лет.

Мы нашли, что общее количество плановых проверок неуклонно сокращается, причем это сокращение, насколько можно оценить, превышает рост числа внеплановых проверок. Это сокращение распространяется на все регионы и практически на все отрасли экономики, что соответствует курсу правительства РФ на снижение контрольно-надзорного бремени. Особенно заметно уменьшение количества проверок малого и среднего бизнеса. Однако наряду с обозначенной позитивной тенденцией к снижению количества проверок существует и несколько фактов, на которые необходимо обратить внимание в ходе дальнейшего совершенствования контрольно-надзорной деятельности в стране.

1. Снижение числа проверок затрагивает в равной степени все регионы. Уменьшение их объема слабо соотносится с местной спецификой; вероятно, оно связано с административной кампанией по единообразному снижению плановых показателей числа проверок.
2. В сфере транспорта, образования и здравоохранения снижение контрольно-надзорной активности существенно менее заметно, чем в других сферах. Регуляторное бремя может создавать дополнительные издержки при производстве важнейших общественных благ.

Отдельно необходимо отметить, что так и не заработал такой важный инструмент управления контрольно-надзорной деятельностью, как Единый реестр проверок. Сейчас (июнь 2017 г.) в Реестре размещена информация лишь о 130 тыс. проверок за 2017 г. (в том числе за май — 12 634 проверки). При общем количестве около двух миллионов проверок в год это говорит о заполняемости реестра на уровне 10–20%.

ВВЕДЕНИЕ

Чрезмерная активность контрольно-надзорных органов — одна из наиболее обсуждаемых проблем российской экономики. Вместе с тем этот разговор часто основывается на самых общих количественных оценках масштабов проблемы. Наше знание о том, сколько проводится проверок, какова их структура и т.д., до последнего времени ограничивалось общим числом за год (примерно 2 млн)¹ и названиями ведомств, обладающих соответствующими полномочиями.

Предлагаемый обзор использует уникальные данные обо всех плановых проверках, проведенных в 36 регионах России в рамках 294-ФЗ за 6 лет (с 2011 по 2016 гг.), и делает на их основе выводы о количественной динамике таких проверок, их структуре, наличии или отсутствии выраженных региональных и ведомственных различий. Обзор показывает, как росло или уменьшалось количество плановых проверок, какие ведомства были ответственны за рост или снижение их числа, существует ли региональная вариативность в работе контрольно-надзорных органов.

Дискуссию об изменении числа плановых проверок необходимо предварить одним важным замечанием. Любое такое изменение (в сторону увеличения или уменьшения) нельзя рассматривать в отрыве от изменения числа внеплановых проверок. К сожалению, имеющиеся в нашем распоряжении на сегодняшний день данные не позволяют давать точные оценки числа внеплановых проверок, поэтому весь дальнейший анализ следует воспринимать с учетом этой оговорки².

Другое важное ограничение касается длительности проверок. Хотя у нас есть информация об их длительности, указываемая самими регулирующими органами, есть серьезные основания сомневаться в возможности использования этих данных для анализа, поскольку в одних случаях указывается фактическая длительность проверки, а в других — ее предельная возможная продолжительность.

Несмотря на указанные ограничения, собранные данные плановых проверок представляются подходящим инструментом для оценки и анализа контрольно-надзорной деятельности за последние пять лет. Во-первых, такие данные дают представление об общей динамике плановых проверок, которая сама по себе может служить признаком изменения поведения надзорных органов. Во-вторых, эти данные являются инструментом для определения наличия региональной вариативности (или ее отсутствия). В-третьих, они позволяют выявить наиболее активных проверяющих и увидеть отличия в изменении образа действия различных регулирующих органов. Наконец, мы можем получить информацию не только о проверяющих, но и о проверяемых, а также о том, какие предприятия и из каких отраслей несут на себе наибольшее регуляторное бремя и как изменялась эта нагрузка во времени.

¹ Так, по словам первого заместителя Генерального прокурора РФ А. Буксмана, за 2015 г. было проведено 1,3 млн только внеплановых проверок, общее же количество проверок за 2015–2016 гг. должно приближаться к 4 млн. (Совещание с членами Правительства. Сайт Президента России. 22 июля 2016 г. [Режим доступа] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/52566>).

² В аналитической записке «Влияние плановых проверок на деятельность организаций» некоторые из нас подробно останавливались на этой проблеме и указывали, помимо прочего, на проблемы в работе Единого реестра проверок, администрируемого Генеральной прокуратурой РФ при методической поддержке Минэкономразвития РФ. «Влияние плановых проверок на деятельность организаций» (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения»). Авторы: Дмитрий Скугаревский, Кирилл Титаев, Владимир Кудрявцев. СПб: ИПП ЕУСПб, 2016. — 16 стр.

ОПИСАНИЕ ДАННЫХ

Данные проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

Данные проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей были собраны нами с сайтов прокуратур всех субъектов федерации и специализированных (транспортных) прокуратур, где они были размещены в соответствии со ст. 13.3 294-ФЗ³. Исходные данные представляли собой разрозненные XLS-файлы, которые мы объединили в базу данных. В большинстве случаев нам известны тип проверки (выездная, документарная), ее продолжительность (в днях и часах), наименование органа, проводящего проверку, а также ИНН и ОГРН проверяемой организации. Мы обнаружили неравномерное представление данных и временные пробелы в отчетности от региона к региону, поэтому ограничили наш анализ сбалансированной панелью⁴, включающей информацию об утвержденных прокуратурами плановых проверках в 36 субъектах РФ в период с 2011 по 2017 гг. Всего в данной панели представлена информация об 1 842 982 проверках, которым подверглись обладатели 707 024 уникальных ИНН.

Панель из 36 регионов несколько снижает объясняющий потенциал нашего анализа, но мы вправе рассматривать данную выборку в качестве достаточно репрезентативной. Во-первых, мы не наблюдаем какой-либо системности в исключении регионов из панели. Во-вторых, в валовом исчислении наша панель включает чуть менее половины от всех доступных наблюдений (первичная выборка содержит информацию о 3,8 млн плановых проверок).

Данные о деятельности компаний

В настоящем обзоре мы опирались на информацию о существовании и деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей из базы данных Ruslana, являющейся частью глобальной базы Orbis и поддерживаемой компанией Bureau van Dijk. Orbis представляет собой гармонизированную базу финансовых данных о более чем 150 миллионах компаний из более чем 90 стран мира. В этой базе представлено свыше 8 миллионов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей⁵ из России. Orbis имеет двухлетний лаг обновления и восьмилетнее окно данных, что означает выпуск в 2016 г. данных за 2006–2014 гг.⁶

Объединение данных Orbis и сформированной базы данных плановых проверок дало пересечение по 764 148 наблюдениям: другими словами, из 1 842 982 проверок дополнительные сведения о компаниях и их роде деятельности были получены только в 41,5% случаев. Кроме того, при слиянии данных наблюдается ярко выраженная тенденция уменьшения доступности информации во времени: с 2011 по 2017 гг. отсутствуют

³ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

⁴ Доступность данных о проверках в региональном и годовом разрезе представлена в Приложении 2.

⁵ Компания собирает данные от национальных поставщиков, унифицирует и агрегирует их. В России такими поставщиками выступают Федеральная налоговая служба, Росстат и другие ведомства. См. перечень поставщиков: https://help.bvdinfo.com/mergedProjects/48_EN/Data/Misc/SourcesUpdatingFrequencyRu.htm

⁶ Выбор Orbis в качестве поставщика данных был вызван относительной унификацией данных между странами, что позволяет проводить межстрановые сопоставления, репрезентативностью этой базы данных и ее популярностью среди исследователей (см. Kalemli-Özcan et al. (2015) в глобальном аспекте; Bruno, Vytychkova, and Estrin (2013) применительно к РФ).

данные по 28,3%, 48%, 59,8%, 66,5%, 67,8%, 82,2%, 85,6% позиций соответственно. Разумеется, эти обстоятельства ограничивают наши возможности интерпретации и обобщения результатов, полученных на основе данных Orbis, сличенных с данными базы плановых проверок.

Определение органов, осуществивших проверки

В плане проверок любая вариация в графе «наименование органа, проводящего проверку» рассматривалась как уникальное имя. В созданных данных оказалось 45 798 уникальных названий контрольно-надзорных органов. Столь значительное количество органов, очевидно не соответствующее реальному количеству ведомств, объясняется рядом причин. Прежде всего, следует отметить произвольное заполнение указанной графы⁷ на местах и присутствие среди наименований органов названий администраций муниципальных образований. Для эффективной работы со сформированной базой данных необходимо было провести группировку уникальных наименований, результатом чего должен был стать перечень групп (категорий) контрольно-надзорных органов приемлемой для анализа величины. В основание группировки был положен принцип «жизнедеятельности» проверяющих органов, под которой понимается преимущественная (основная) сфера деятельности. Проще говоря, в итоговом перечне представлены не собственно органы, а сферы контрольно-надзорной деятельности, которые для простоты обозначены названием доминирующего федерального органа. Подобный выбор обусловлен следующими соображениями. Между ведомствами, представляющими разные уровни государственной и муниципальной власти, существуют тематические пересечения⁸; их разделение на федеральные, региональные и муниципальные затруднено из-за качества исходных данных и вызовет неоправданное усложнение структуры итогового перечня (например, надзором в сфере трудовой деятельности будет заниматься почти 100 отдельных ведомств). В том случае, если деятельность одного ведомства явно превалировала и однозначно идентифицировалась, то категория получала имя последнего. Список общих категорий представлен в Приложении 2.

Отдельно были проанализированы 12 федеральных надзорных органов, реализующих проект по переходу на риск-ориентированный контроль и надзор⁹ (см. Приложение 4).

Нормировка

Количество проверок в разных регионах (например, в Москве и Ненецком автономном округе) зачастую имеет несопоставимый масштаб. Это приводит к проблеме сравнимости анализируемых показателей. Одним из типовых способов решения подобного рода затруднений является нормирование, позволяющее соотнести различные валовые по-

⁷ Например, Отдел надзорной деятельности государственного пожарного надзора именовался следующим образом: ОНД, ОПН, ГПН, Пожарный надзор, Отдел ГПН и т.д. Все эти наименования считывались как уникальные имена.

⁸ В случае проведения совместных проверок в графе «наименование органа, проводящего проверку» содержатся перечисления ответственных ведомств. Их количество не столь значительно, однако, поскольку для определения органа власти мы использовали регулярные выражения (поисковые запросы), данной группе наблюдений присваивалась категория по последней идентификации.

⁹ Риск-ориентированный подход является одним из направлений реформирования системы контрольно-надзорной деятельности, реализуемого в настоящее время, суть которого заключается в классификации подконтрольных организаций по степени возможной общественной угрозы и проведении контрольных мероприятий с интенсивностью, ей соответствующей. Данная модель контрольно-надзорной деятельности должна прийти на смену плановым проверкам. Предполагается, что практика риск-ориентированного подхода будет распространена на все контрольно-надзорные органы государственной власти с 2018 г.

казатели (например, количество проверок) с численностью населения или объемом ВРП, тем самым придавая данным относительный характер. В результате мы получаем возможность оперировать такими показателями, как количество проверок на один миллион рублей ВРП или на тысячу человек, проживающих в том или ином субъекте федерации.

Количество проверок в региональном разрезе нормировалось по двум показателям: (1) реальный валовой региональный продукт с 2011 по 2015 гг., разделенный на 1 000¹⁰; (2) количество зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по состоянию на февраль с 2011 по 2016 г., умноженное на 10 000¹¹.

Для графического отображения шкалы были приведены к единообразию min-max шкалированием¹² – от 0 до 1. Данная процедура позволила более выразительно представить обнаруженные различия¹³.

АНАЛИЗ ДАННЫХ

География и хронология контрольно-надзорной деятельности

Исследование количества плановых проверок в регионах, нормированное на количество действующих подконтрольных организаций, выявило устойчивое снижение их количества в 2011–2017 гг. Общее количество проверок снизилось за период с 2011 до 2017 гг. на 55,3%.

Структура этого снижения показывает, что оно характерно для всех исследуемых регионов последовательно от 2011 к 2015 гг.¹⁴ Не обнаружена взаимосвязь между географическим положением региона, его размером и экономическим состоянием и количеством проверок. Так, несмотря на то, что мы ожидали обнаружить региональные различия в организации контрольно-надзорной деятельности, по общему количеству проверок на 1000 юридических лиц, к примеру, Хабаровский край существенно не отличается от Краснодарского, а небольшая Владимирская область – от крупной Свердловской. Но такое равномерное распределение плотности проверок демонстрирует, что при составлении ежегодного плана проверки не учитывается структура экономики региона, а контрольно-надзорные ведомства прилагают одинаковые усилия как в регионах, например, с преобладающим сельскохозяйственным производством, так и в регионах с большим количеством опасных производств. Снижение количества проверок тоже происходит в регионах равномерно, что означает, что темпы снижения примерно одни и те же и там,

¹⁰ Федеральная служба государственной статистики. Национальные счета. [Режим доступа] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/

¹¹ Федеральная налоговая служба. Статистическая информация по государственной регистрации. [Режим доступа] URL: https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/registration_ip_yl/#t5

¹² Формула для шкалирования данных: $\frac{X_{i,k} - \min(X_{i,k})}{\max(X_{i,k}) - \min(X_{i,k})}$, где i – наблюдение, k – переменная.

¹³ На практике это означает следующее. В выбранном показателе – например, количестве плановых проверок, нормированном на ВРП (см. Рисунок № 2), наибольшее значение принимается за единицу и выделяется темным цветом, а наименьшее – за ноль, чему соответствует светлый цвет. Все остальные значения рассчитываются по вышеуказанной формуле. В итоге цветовая шкала отражает изменчивость переменной от 0 до 1 в виде цветового перехода от наиболее светлого к наиболее темному оттенку.

¹⁴ Республики Дагестан, Чечня, Ингушетия, Ямало-Ненецкий АО и другие подобные им по структуре и/или небольшие с точки зрения территории или количества населения регионы демонстрируют более выраженные скачки, но это обусловлено тем, что при меньшем количестве проверок колебания заметнее из-за эффекта базы.

где их количество было сбалансировано, и там, где их число можно было бы значительно сократить, используя оценку возможных рисков.

Показателями экономической активности региона можно считать ВРП и число действующих юридических лиц¹⁵. Но установить действительное число юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, фактически ведущих экономическую деятельность, сложно, можно оценить только количество зарегистрированных. По данным Росстата, число индивидуальных предпринимателей выросло с 1 914 000 в 2010 г. до 2 493 000 в 2015 г., число малых предприятий увеличилось с 1 644 269 в 2010 г. до 2 103 780 в 2015 г., и только количество средних предприятий снизилось с 25 170 в 2010 г. до 13 691 в 2014 г.¹⁶

Таким образом, снижение количества проверок не связано с уменьшением «базы проверяемых». Видимо, не связано оно и с «перетеканием» плановых проверок во внеплановые, когда ведомство просто стало применять другие основания для проведения проверок, сохраняя свою общую активность. Плановые проверки требуют предварительного согласования с прокуратурой и обоснования включения объекта в план на будущий год и могут проводиться не чаще одного раза в три года. Внеплановые проверки проводятся в любой момент, когда возникает одно из установленных законом оснований – например, поступившая в контрольно-надзорное ведомство жалоба. Но, согласно данным Минэкономразвития, доля плановых проверок от общего числа проверок снизилась с 48% в 2011 г. до 41% в 2015 г.¹⁷, что говорит о том, что перетекания плановых проверок во внеплановые не произошло, по крайней мере в таком масштабе, который повлиял бы на общую картину (см. графики 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 в Приложении).

В итоге, несмотря на то, что общая контрольно-надзорная нагрузка на предприятия снижается, это происходит неоптимальным образом. Снижение числа проверок планомерно охватывает все регионы без учета их размеров и структуры экономики. Логичным следующим шагом является корректировка политики контрольно-надзорных ведомств с выстраиванием моделей интенсивности контрольно-надзорной деятельности, привязанных к экономической ситуации в регионе.

Кто стал меньше проверять?

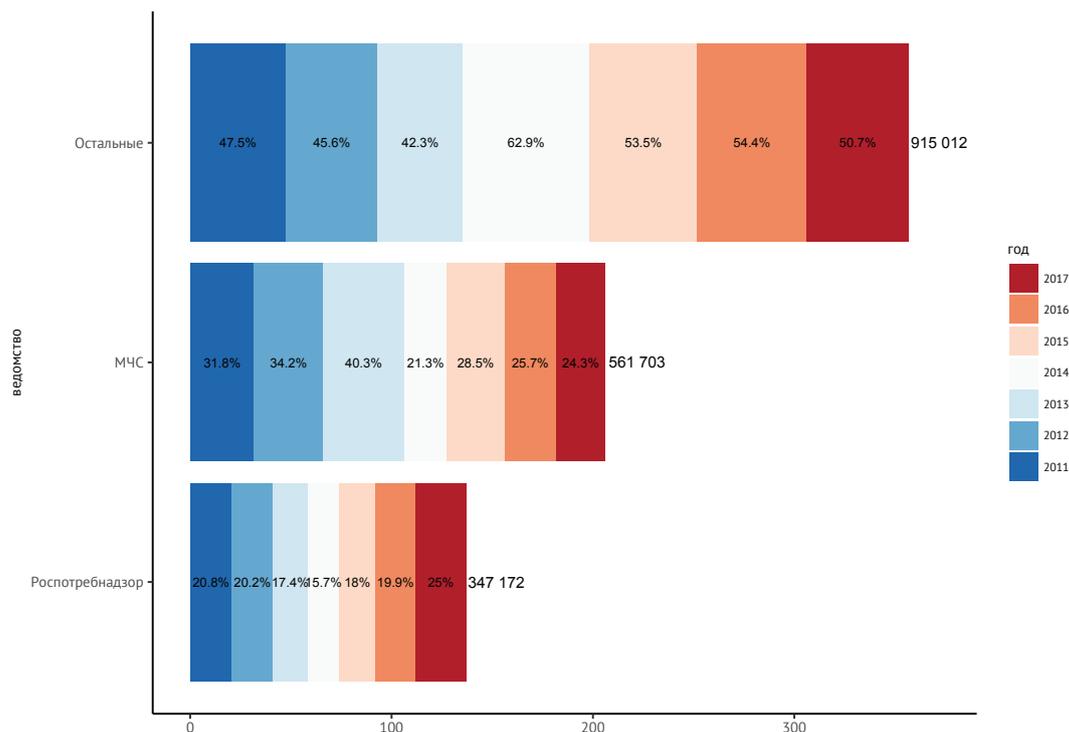
Для того чтобы понять структуру снижения количества проверок, мы обратились к статистике деятельности конкретных ведомств и сфер контроля. Обнаружилось, что большую часть проверок в РФ производят два ведомства: Роспотребнадзор и МЧС (в лице пожарного надзора). Они ответственны за половину всех проводимых в стране плановых проверок. С 2011 по 2017 гг. МЧС и Роспотребнадзор провели 908 875 проверок, тогда как количество проверок, осуществленных всеми остальными ведомствами, составило 915 012. С 2011 по 2013 гг. МЧС осуществляло 30–40% всех проверок в изученной совокупности (см. графики 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 в Приложении).

¹⁵ Существенное падение количества проверок на фоне снижения или небольшого роста экономической активности означает, что даже если какая-то часть юридических лиц и ИП была ликвидирована или перестала функционировать, выпав, соответственно, из плана проверок, то на динамике количества проверок в статистике это не отразилось.

¹⁶ Сборник Росстата «Малое и среднее предпринимательство в России», 2015 г. [Режим доступа] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1139841601359

¹⁷ Доклады Минэкономразвития «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» [Режим доступа] URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depGosRegulirIneconomy/20160311> (за 2014 г.); <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depGosRegulirIneconomy/201606070> (за 2015 г.)

Рисунок 17. Распределение проверок МЧС и Роспотребнадзора в 2011–2017 гг.



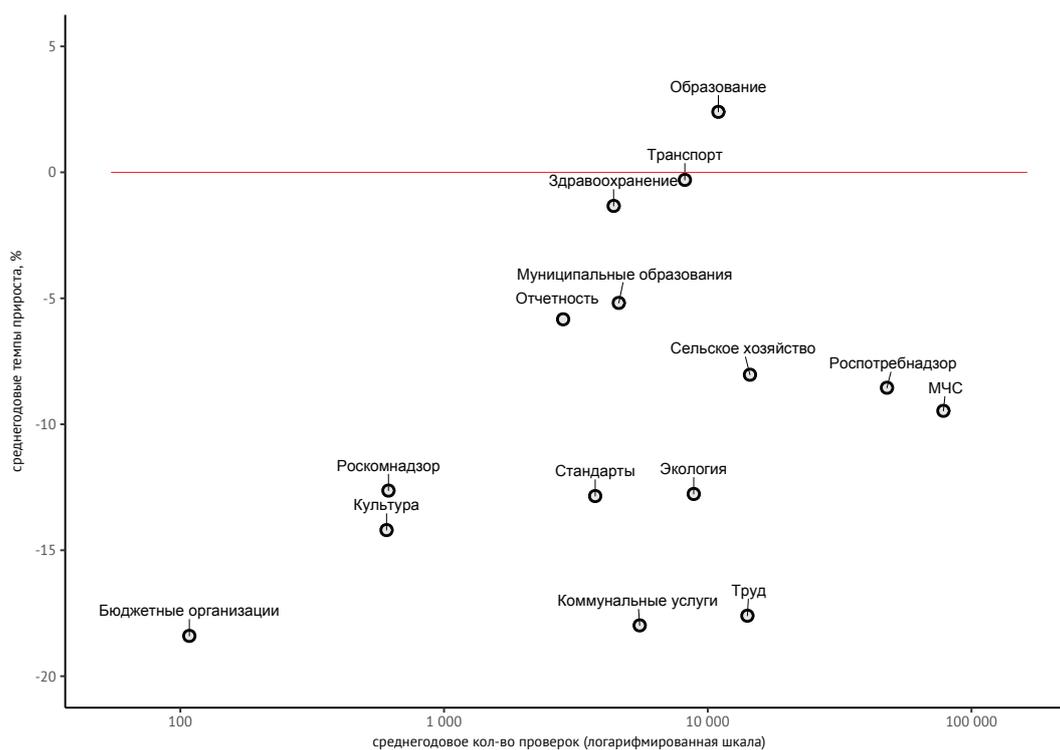
Прим.: ось x не имеет содержательной интерпретации, на оси y отложены наиболее активные ведомства. Цветовая шкала отражает временной период с 2011 по 2017 г. Значения, изображенные в столбцах, соответствуют доли проверок данного ведомства в том или ином году. В конце каждого столбца указано общее количество плановых проверок данного органа

При этом самое большое снижение числа проверок в абсолютных величинах также обнаружено у Роспотребнадзора и МЧС. Однако и остальные ведомства постепенно снижали их количество относительно своих показателей 2011 г., за исключением проверок в сфере здравоохранения, образования¹⁸ и транспорта. Сохранение активности проверяющих в этих сферах соответствует прогнозировавшемуся экспертами переходу контрольно-надзорных ведомств на относительно «слабые» в межведомственной борьбе, по преимуществу государственные, организации. Проще говоря, проверяя предпринимателя, контрольно-надзорный орган имеет существенно больше шансов столкнуться с активной правовой защитой, оспариванием результатов проверки (в том числе судебным) и т.д. Проверяя же школу, больницу или муниципальный автопарк, контрольно-надзорный орган с большой вероятностью может рассчитывать на то, что эти организации согласятся с результатами проверки и не будут их оспаривать. Также ситуацию усложняет то, что нередко контрольно-надзорное ведомство может выходить не на руководителя организации, а на государственный или муниципальный орган, который является учредителем, что повышает кооперативность руководителей организаций.

Такой перенос тяжести контрольно-надзорной активности на транспорт, образование и здравоохранение – существенный риск, на минимизацию которого должны быть направлены отдельные усилия.

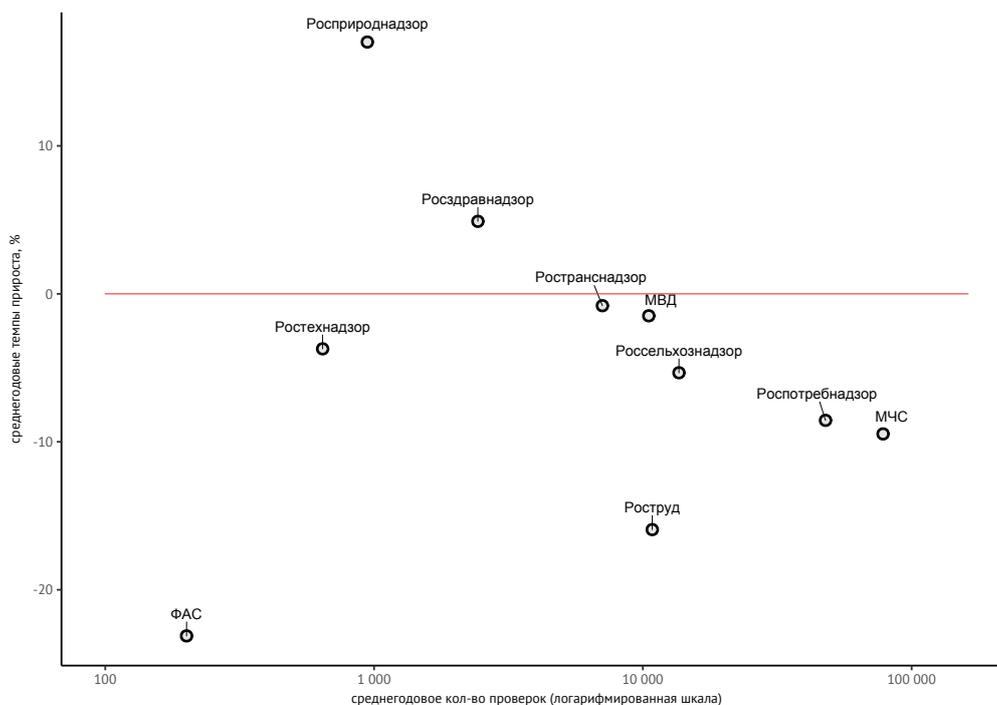
¹⁸ Подробнее о проверках в сфере образования см. аналитическую записку «Лучше быть неэффективным, чем негосударственным: как Рособрнадзор наказывает вузы» (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения»). Авторы: Катерина Губа, Маргарита Завадская. СПб: ИПП ЕУСПб, 2017. – 12 стр.

Рисунок 18. Среднегодовые темпы прироста количества плановых проверок: по категориям



Прим.: на оси x отложены логарифмированные значения среднегодового количества плановых проверок в 2011–2017 гг. по общим категориям, на оси y – среднегодовой прирост или уменьшение количества проверок в процентном выражении.

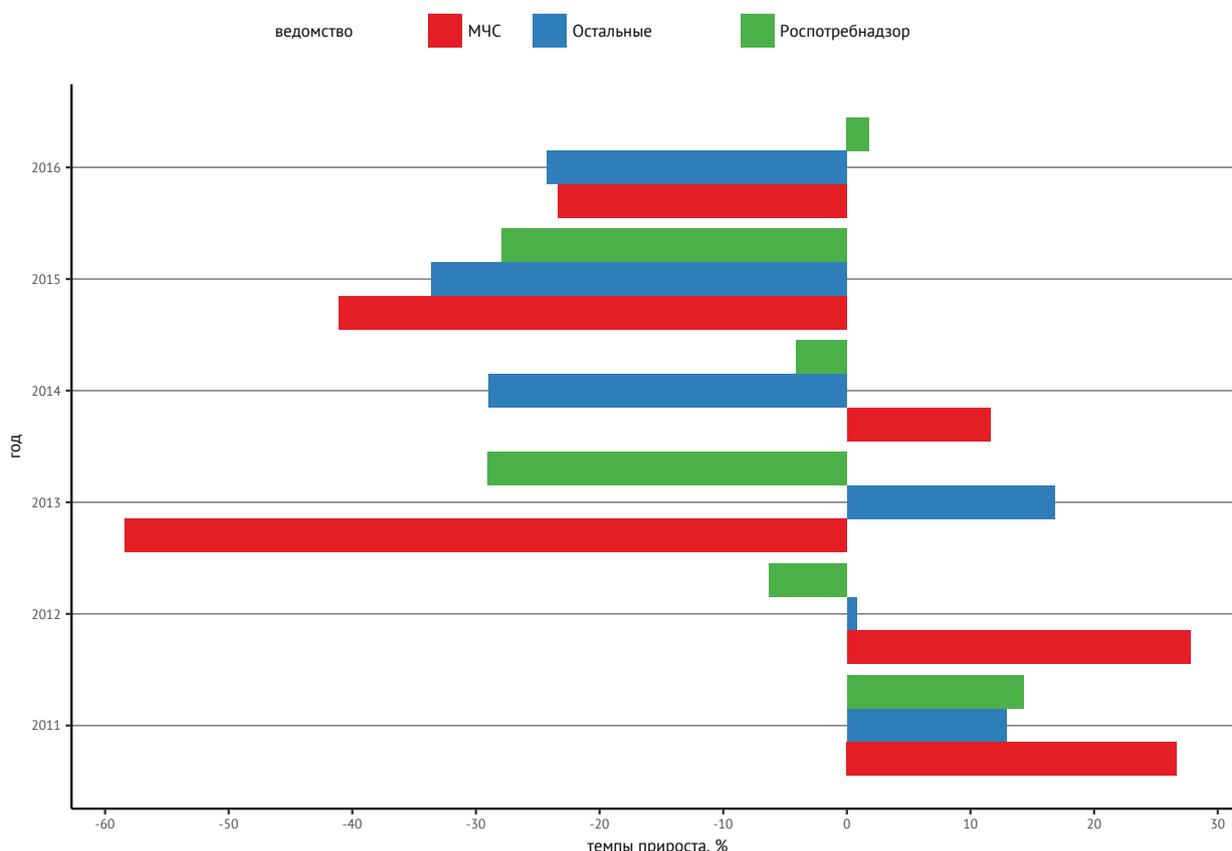
Рисунок 19. Среднегодовые темпы прироста количества плановых проверок: по ведомствам



Прим.: на оси x отложены логарифмированные значения среднегодового количества плановых проверок в 2011–2017 гг. по федеральным органам, на оси y – среднегодовой прирост (уменьшение) количества проверок в процентном выражении.

Роспотребнадзор и МЧС все же могут считаться своеобразными «рекордсменами» по снижению интенсивности регуляторного бремени среди контрольно-надзорных органов не только за счет объемов проверок, но и за счет темпов снижения с 2011 года. Так, в 2012 г. показатели плановых проверок росли у всех ведомств. Однако уже в 2013 г. МЧС и Роспотребнадзор резко снизили свою активность. В 2013 г. МЧС уменьшило количество своих плановых проверок практически на 60%, в 2014 г. был небольшой «коррекционный» рост на 15% относительно предыдущего года, и в 2015-2016 гг. снова наблюдается значительное снижение – на 40 и 25 % соответственно. При этом число плановых проверок МЧС снизилось в исследуемый период заметнее, чем у всех остальных ведомств, вместе взятых. Аналогичные пиковые снижения у Роспотребнадзора наблюдались в 2013 и 2015 гг. (с небольшим ростом в 2016 г.). Таким образом, курс на снижение количества плановых проверок (особенно в отношении индивидуальных предпринимателей и небольших предприятий) некоторые контрольно-надзорные органы взяли задолго до официального вступления в силу так называемого моратория на проверки субъектов МСП.

Рисунок 20. Годовые темпы прироста кол-ва проверок по отношению к указанному году, %



С января 2016 г. вступили в силу изменения в 294-ФЗ¹⁹: были установлены ограничения на проведение плановых проверок в отношении малых предприятий (со штатной численностью до 100 человек и доходом не выше 800 миллионов рублей в год) в течение 2016–2018 гг., а кроме того, закон был дополнен положениями о риск-ориентированном

¹⁹ Федеральный закон от 13.07.2015 N 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”».

подходе. Теперь при проведении проверок их интенсивность (форма, продолжительность, периодичность) должна определяться с учетом категории риска либо класса (категории) опасности проверяемого объекта.

Возможным объяснением таких высоких темпов снижения надзорной активности у МЧС и Роспотребнадзора может служить более эффективное, чем в других ведомствах, внедрение риск-ориентированного подхода. Важно отметить, что МЧС (в лице пожарного надзора) позиционирует себя как один из флагманов применения риск-ориентированного подхода. Система управления рисками и присваивания объектам классов опасности была введена МЧС еще до 1990-х гг.²⁰ и затем периодически обновлялась, например, в части технического регламента о требованиях к пожарной безопасности. Однако отнесение объекта к тому или иному классу безопасности не влияет на порядок проведения проверок, в том числе на их периодичность и объем. С 2009 г. начал действовать закон о независимой оценке пожарного риска, согласно которому объекты, получившие положительное заключение аккредитованных МЧС экспертов, не могут быть включены в реестры плановых проверок в течение срока действия этого заключения (3 года). В 2013 г. вышло письмо с разъяснениями, в котором сказано, что «ведомственные (отраслевые) документы по пожарной безопасности являются документами добровольного применения и не могут применяться органами надзорной деятельности МЧС России при проведении контрольных (надзорных) мероприятий»²¹.

Роспотребнадзор разработал риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия в 2014 г. и ввел ее в действие в 2015 г. В этой модели был предложен порядок выбора приоритетных объектов и субъектов надзора для целей планирования надзорных мероприятий, согласно которому при подготовке ежегодных планов проведения плановых проверок необходимо осуществлять дифференцированный подход к их объему и содержанию с учетом класса опасности объекта. В 2015 г. были разработаны и методические рекомендации по расчету класса опасности объекта²².

Отсутствие снижения количества проверок в сфере здравоохранения может свидетельствовать о том, что проверка таких социально значимых, но при этом «беззащитных» объектов, как школы, детские сады и больницы, все еще в фокусе внимания контрольно-надзорных ведомств. Такие проверки легко обосновать, несложно проводить, и в этих организациях редко есть структуры (например, сильный юридический отдел), способные оказать сопротивление в случае вынесения предписания и наложения штрафов по результатам проверки.

Кого стали меньше проверять?

Созданная база данных позволила выделить проверки индивидуальных предпринимателей (около 210 тыс. проверок). Мы видим, что число плановых проверок снижается в отношении всех организаций, подверженных контролю (надзору), но особенно существенные изменения произошли в 2013 г. в отношении именно индивидуальных предпринимателей.

²⁰ Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад. – 2014. – М.: МАКС Пресс, 2015. – стр. 60.

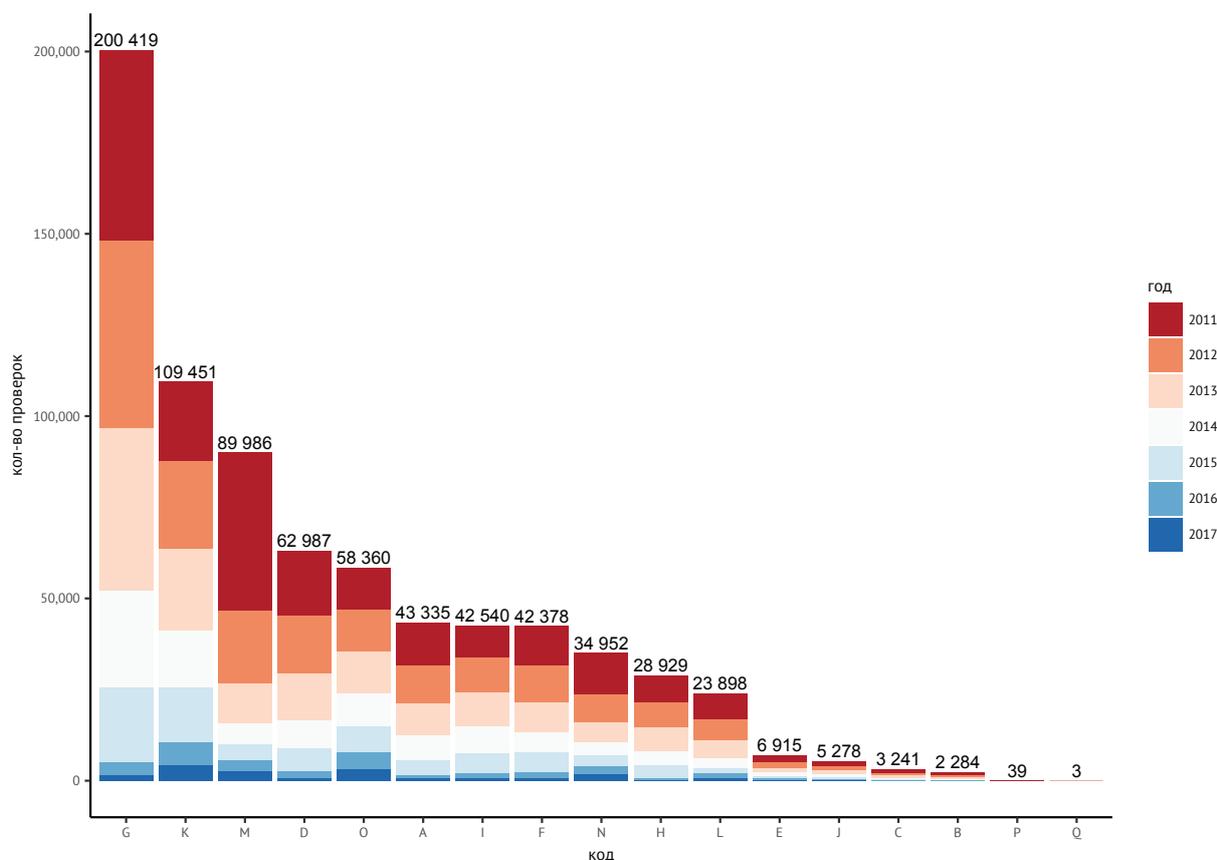
²¹ Письмо МЧС России от 18.12.2013 N 19-3-1-5587 «О ведомственных документах по пожарной безопасности».

²² Классификация видов деятельности и хозяйствующих субъектов по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий. Методические рекомендации. М. – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2014

Что примечательно, данное снижение произошло за полтора года до официального подписания и за два до вступления в силу запрета на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого предпринимательства. Так называемые «надзорные каникулы» начали действовать с января 2016 г., и количество плановых проверок действительно снизилось в 2016–2017 гг. до нуля.

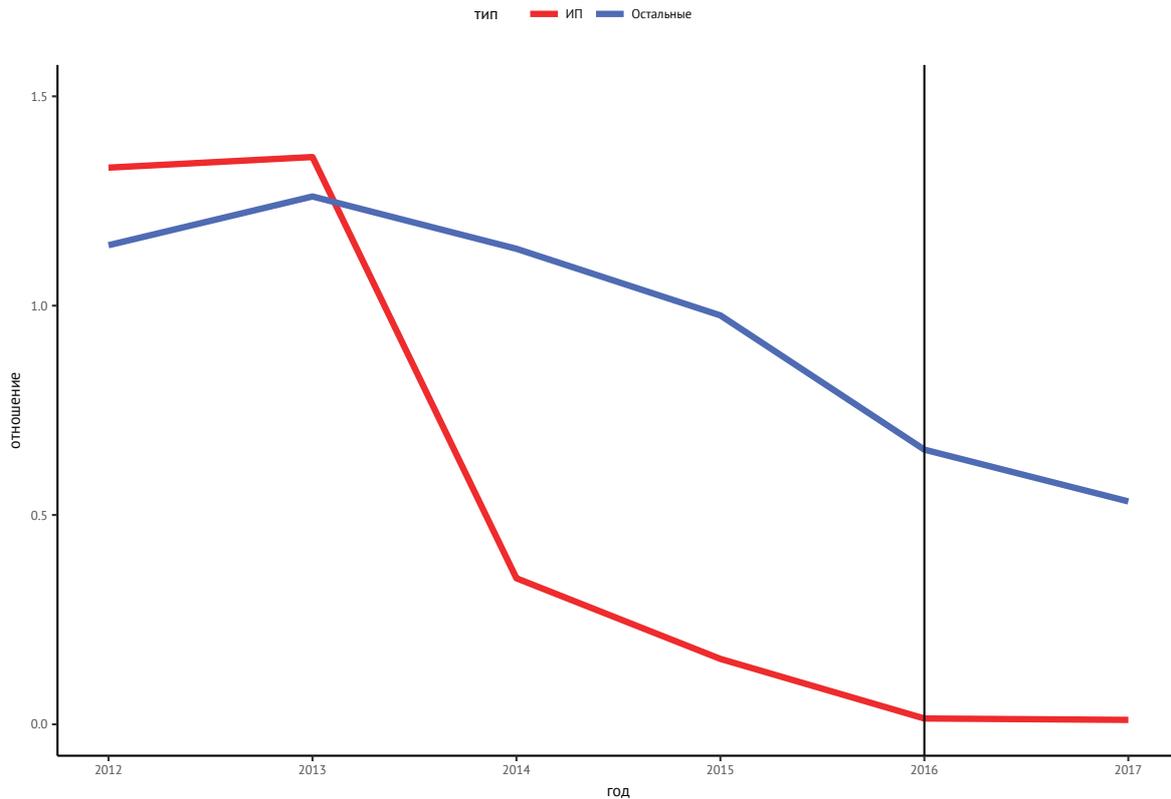
Первое лавинообразное снижение в 2013 г. совпало с активным обсуждением и подготовкой Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 гг. Кроме того, в 2013 г. были внесены изменения в 294-ФЗ, согласно которым был ограничен перечень объектов, подлежащих постоянному государственному контролю (надзору)

Рисунок 21. Распределение проверок по видам деятельности ОКВЭД в 2011–2017 гг.



Прим.: на оси x отложены коды экономической деятельности ОКВЭД, на оси y – количество проверок. Цветовая шкала отражает временной период с 2011 по 2017 г. В конце каждого столбца указано общее количество проверок по определенному коду ОКВЭД. Напомним, что используемые здесь данные имеют ряд недостатков, во-первых, было идентифицировано всего 764 148 наблюдения (менее половины), во-вторых, с 2011 по 2017 г. отсутствуют данные по 28,3%, 48%, 59,8%, 66,5%, 67,8%, 82,2%, 85,6% позиций, соответственно.

Рисунок 22. Кол-во проверок ИП по отношению к 2011 г.



Наиболее серьезно снижение числа проверок затронуло сферу **торговли**, финансовой и страховой деятельности, сферу услуг (в том числе профессиональные и научно-технические услуги, за исключением бухгалтерского учета, архитектурного дела, инженерно-технического проектирования, технических испытаний и исследований, управления и консультирования в сфере менеджмента, научных исследований и рекламной деятельности). Для этих сфер характерны не крупные и мелкие формы организаций – ООО, ИП. Такие предприятия редко связаны с опасным производством и относятся к классу малоопасных объектов, что важно при риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Перечень общих категорий контрольно-надзорных органов

1. «Экология» (ядро – отделения Росприроднадзора);
2. «Сельское хозяйство» (ядро – отделения Россельхознадзора и Ростехнадзора);
3. «Здравоохранение» (ядро – отделения Росздравнадзора);
4. «Безопасность» (ядро – отделения МВД);
5. «Стандарты» (ядро – отделения Росстандарта, лицензирующие органы);
6. «Коммунальные услуги» (ядро – Государственная жилищная инспекция, муниципальные ведомства имущественных и земельных отношений);
7. Росреестр;
8. «Труд» (ядро – Государственная инспекция труда, отделения ФМС);
9. «Образование» (ядро – региональные ведомства, отвечающие за проведение политики в сфере образования);
10. «Культура» (ядро – региональные ведомства, отвечающие за проведение политики в сфере культуры);
11. МЧС;
12. «Тарифы» (ядро – отделения ФАС, ведомства контроля за ценообразованием);
13. «Отчетность» (ядро – отделения Минюста, ФНС, ФТС);
14. «Казенные учреждения»;
15. «Муниципальные образования (ядро – администрации МО);
16. Роспотребнадзор;
17. Роскомнадзор;
18. «Транспорт» (ядро – отделения Ространснадзора).

Приложение 2. Список регионов, учтенных в анализе данных плановых проверок за 2011–2017 гг.

1. Архангельская область
2. Астраханская область
3. Белгородская область
4. Владимирская область
5. Кабардино-Балкарская Республика
6. Карачаево-Черкесская Республика
7. Кировская область
8. Костромская область
9. Краснодарский край
10. Липецкая область
11. Магаданская область
12. Москва
13. Московская область

14. Ненецкий АО
15. Пермский край
16. Приморский край
17. Республика Алтай
18. Республика Бурятия
19. Республика Дагестан
20. Республика Ингушетия
21. Республика Карелия
22. Республика Тыва
23. Республика Хакасия
24. Самарская область
25. Саратовская область
26. Сахалинская область
27. Свердловская область
28. Тверская область
29. Томская область
30. Тульская область
31. Удмуртская Республика
32. Ульяновская область
33. Хабаровский край
34. Чеченская Республика
35. Ямало-Ненецкий АО
36. Ярославская область

**Приложение 3. Перечень федеральных надзорных органов,
участвующих в проекте по переходу на риск-ориентированный
контроль и надзор**

1. МВД
2. МЧС
3. ФАС
4. ФНС
5. Россельхознадзор
6. Росздравнадзор
7. Ространснадзор
8. Росприроднадзор
9. Роспотребнадзор
10. Роструд
11. Ростехнадзор
12. ФТС

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

Рисунки 1–4. Количество проверок, нормированное на ВРП, на количество юридических лиц и ИП.

Цветовой градиент: по всей выборочной совокупности

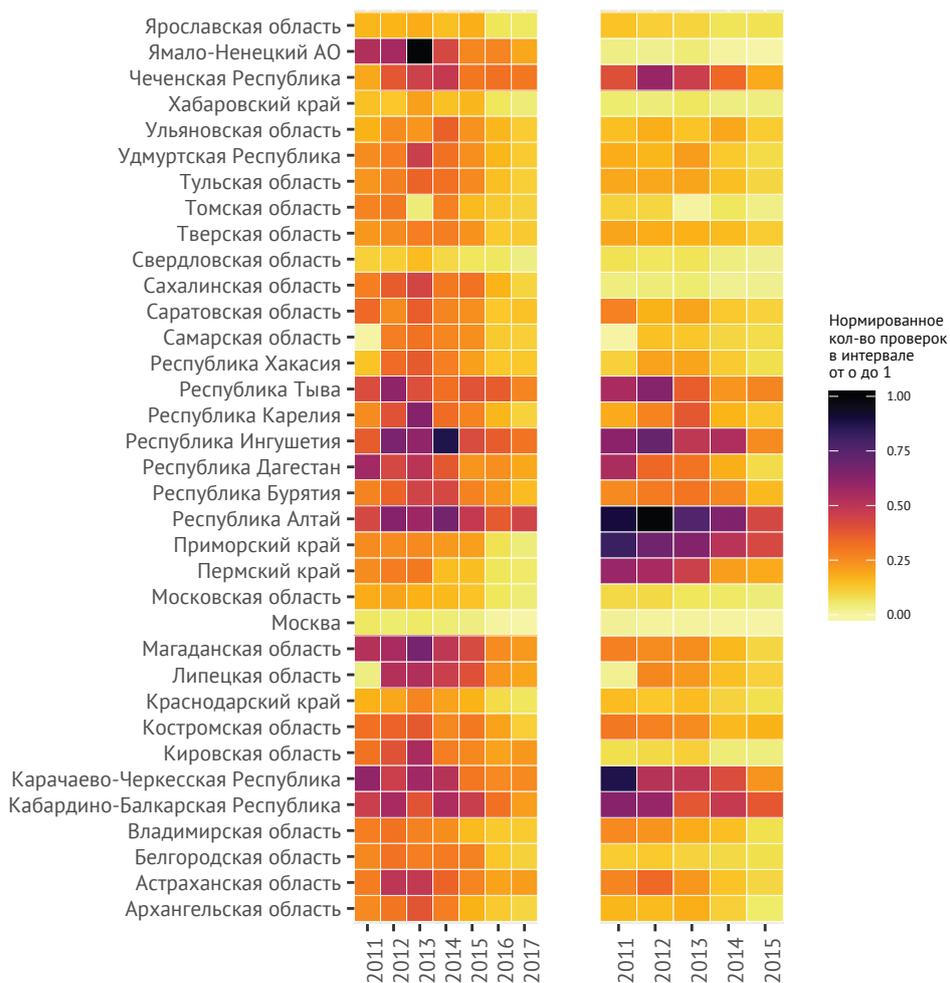


Рисунок 1.
Кол-во проверок, нормированное на кол-во юр. лиц и ИП

Рисунок 2.
Кол-во проверок, нормированное на ВРП

Прим.: На Рисунке 1 и 2 представлены частоты проверок по регионам, нормированные на количество зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и реальный валовый региональный продукт, соответственно. На Рисунках 3 и 4 отражены аналогичные данные, но по отношению к 2011 г. Цветовой градиент для четырех рисунков устроен схожим образом – максимальное и минимальное значение, которым соответствует наиболее темный и светлый цвет, были определены без учета региона и года, что отражает межрегиональную вариацию и динамику изменений контрольно-надзорной деятельности. Наблюдения по Ненецкому АО, Липецкой и Самарской области были исключены как вылеты.

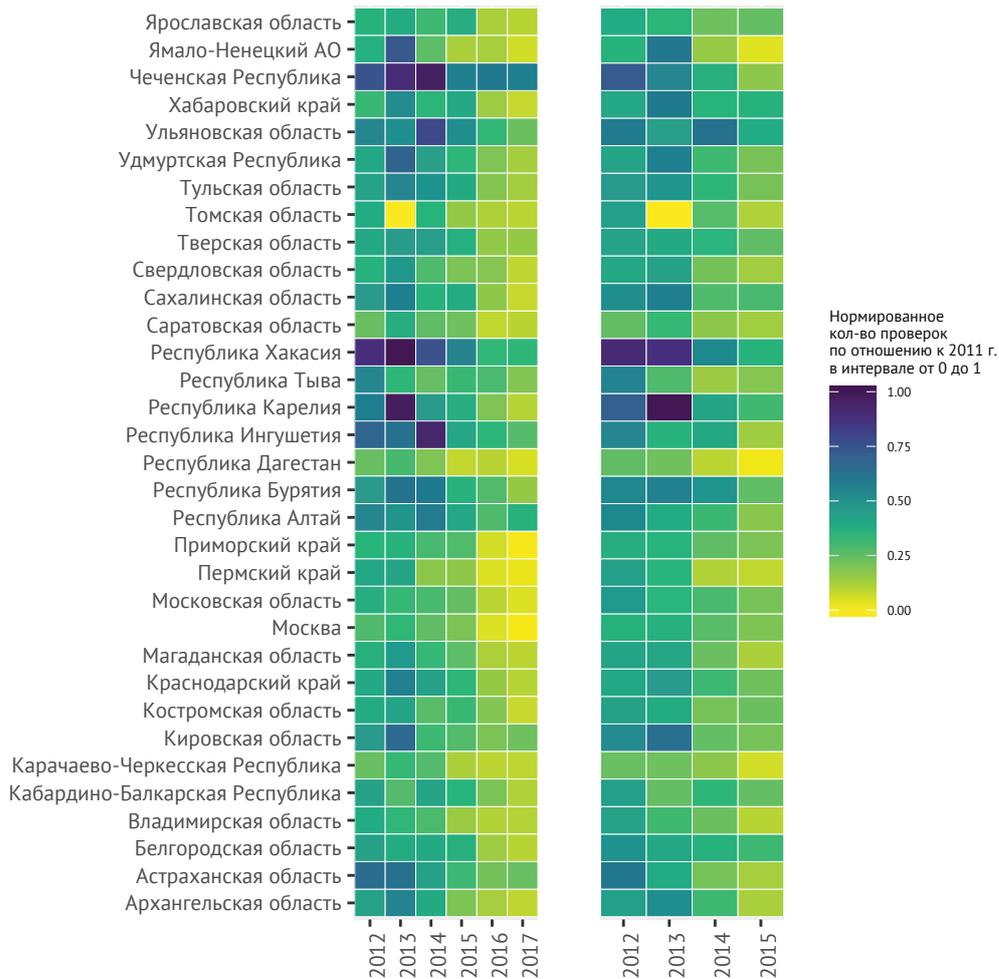


Рисунок 3.
Кол-во проверок,
нормированное
на кол-во юр. лиц и ИП
по отношению к 2011 г.

Рисунок 4.
Кол-во проверок,
нормированное на ВРП
по отношению к 2011 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.

Рисунки 5–8. Количество проверок, нормированное на ВРП, на количество юридических лиц и ИП

Цветовой градиент: по регионам

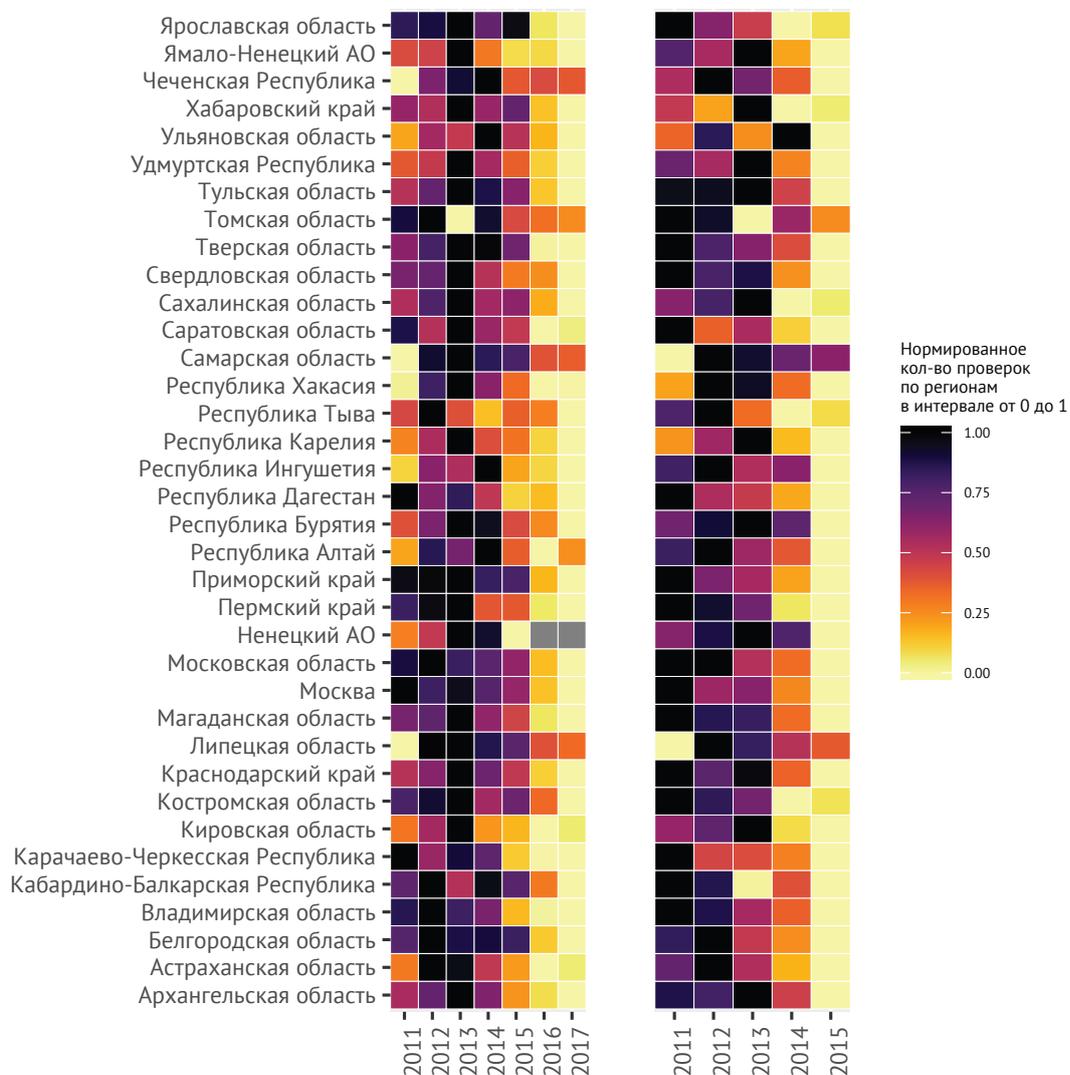


Рисунок 5.
Кол-во проверок, нормированное на кол-во юр. лиц и ИП по регионам

Рисунок 6.
Кол-во проверок, нормированное на ВРП по регионам

Прим.: На Рисунке 5 и 6 представлены частоты проверок по регионам, нормированные на количество зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и реальный валовый региональный продукт, соответственно. На Рисунках 7 и 8 отражены аналогичные данные, но по отношению к 2011 г. Цветовой градиент устроен следующий образом: максимальное и минимальное значение выбирались по каждому региону в отдельности, соответственно, для каждого субъекта федерации определен год с максимальной и минимальной надзорной нагрузкой. Таким образом, Рисунки № 5–8 позволяют наглядно отразить внутрирегиональную динамику.

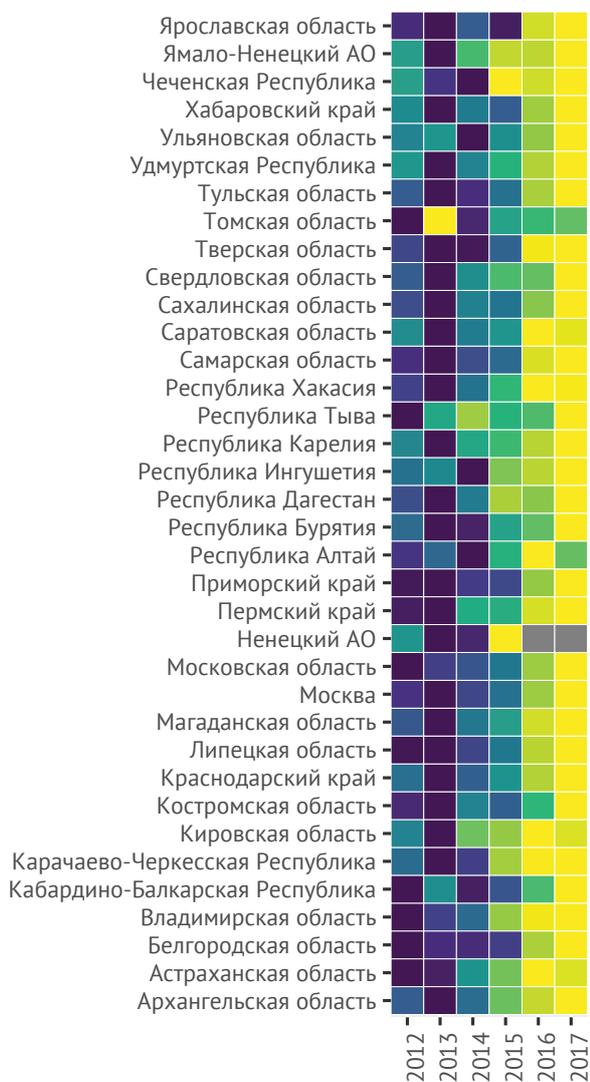


Рисунок 7.
Кол-во проверок, нормированное на кол-во юр. лиц и ИП по отношению к 2011 г. по регионам

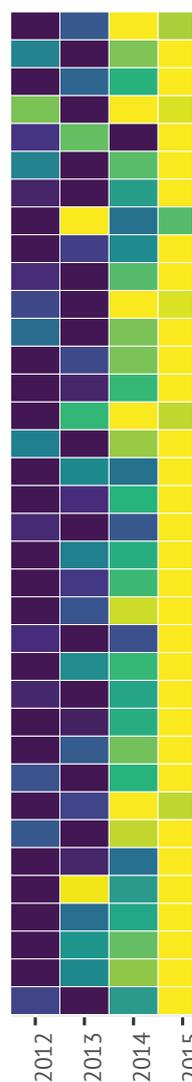


Рисунок 8.
Кол-во проверок, нормированное на ВРП по отношению к 2011 г. по регионам

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.

Рисунки 9–12. Количество проверок по категориям

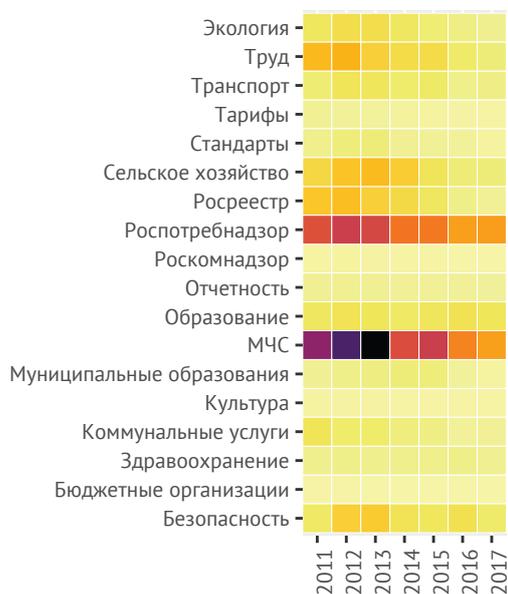


Рисунок 9.
Кол-во проверок по категориям

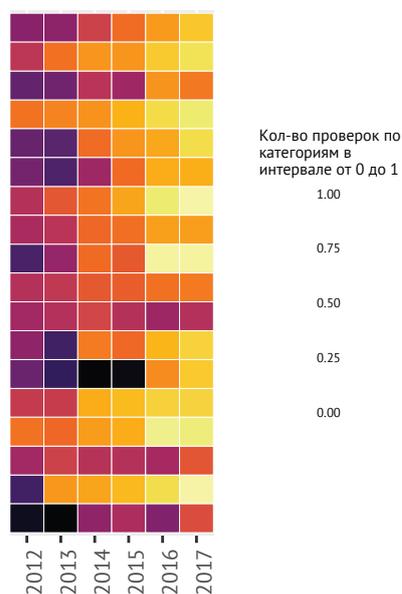


Рисунок 10.
Кол-во проверок по категориям по отношению к 2011 г.

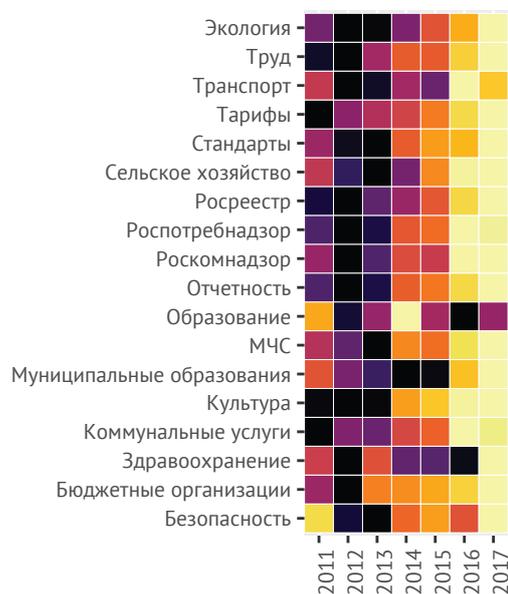


Рисунок 11.
Кол-во проверок нормированное по категориям

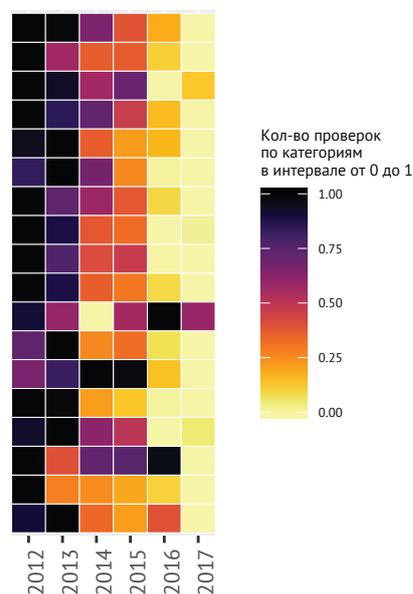


Рисунок 12.
Кол-во проверок нормированное по категориям по отношению к 2011 г.

Прим.: На Рисунках 9 и 10 представлены частоты проверок, сгруппированные по общим категориям, соответственно, на первом рисунке приведены абсолютные частота, а на втором – относительно данных 2011-го года. Цветовой градиент сформирован для всей совокупности. Рисунки 11 и 12 содержат аналогичную информацию, но цветовой градиент устроен иначе – максимальное и минимальное значение были определены для каждой категории в отдельности, что сделало более наглядным внутригрупповую динамику.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.

Рисунки 13–16. Количество проверок по федеральным ведомствам

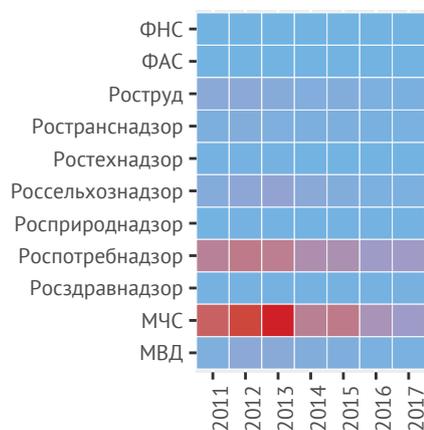


Рисунок 13.
Кол-во проверок федеральных органов

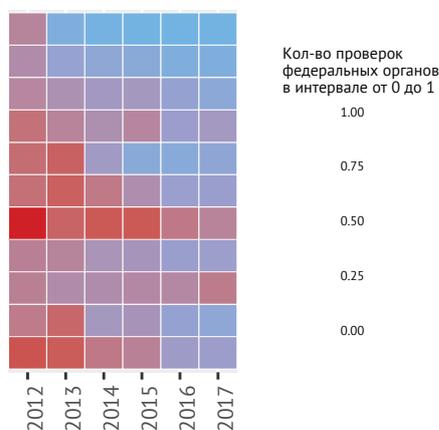


Рисунок 14.
Кол-во проверок федеральных органов по отношению к 2011 г.

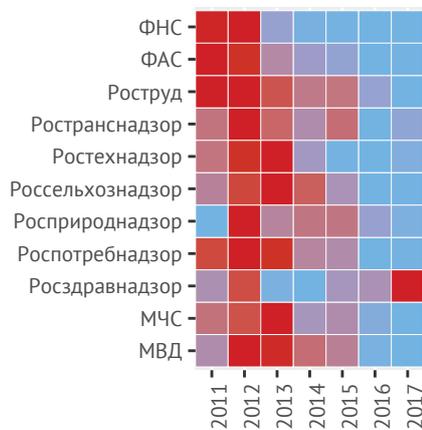


Рисунок 15.
Кол-во проверок федеральных органов нормированное по ведомствам

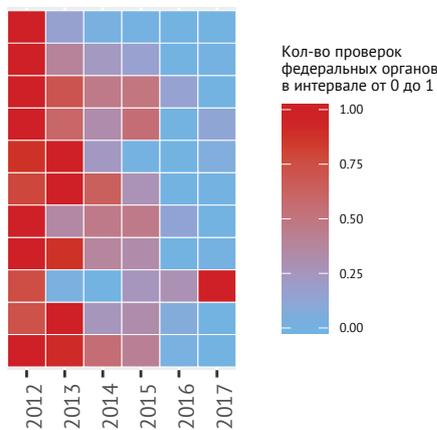


Рисунок 16.
Кол-во проверок федеральных органов по отношению к 2011 г. нормированное по ведомствам

Прим.: На Рисунках 13 и 14 представлены частоты проверок, сгруппированные по общим федеральным контрольно-надзорным органам, соответственно, на первом рисунке приведены абсолютные частота, а на втором – относительно данных 2011-го года. Цветовой градиент рассчитан для всей совокупности. Рисунки 15 и 16 содержат аналогичную информацию, но цветовой градиент устроен иначе – максимальное и минимальное значение были определены для каждого органа в отдельности, что сделало более наглядным внутриведомственную динамику.



ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВООБРАЗОВАНИЯ

Сотрудники

Вадим Волков <i>научный руководитель</i>	доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), профессор социологии права им. С.А. Муромцева Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)
Кирилл Титаев	кандидат социологических наук, специалист по эмпирическим исследованиям права и правоприменения
Арина Дмитриева	социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права
Мария Шклярчук	юрист, LL.M. (Hamburg), кандидат экономических наук, специалист по проблемам правоохранительной деятельности, сравнительному правоведению
Дмитрий Скугаревский	экономист, специалист по судебной статистике
Ирина Четверикова	юрист, социолог, специалист по судебной статистике и криминологии
Екатерина Моисеева	кандидат социологических наук, специалист по социологическому анализу рынков и социологии профессий
Тимур Бочаров	юрист, социолог, специалист по гражданскому и арбитражному процессу
Алексей Кнорре	социолог, программист
Владимир Кудрявцев	политолог, специалист по уголовной политике
Катерина Губа	кандидат социологических наук, специалист по исследованиям высшего образования и наукометрии
Денис Савельев	кандидат юридических наук, научный сотрудник, специалист по информационному праву и интеллектуальным правам
Дарья Кузнецова	юрист, младший научный сотрудник, специалист в антимонопольном праве и концессионных соглашениях

Наши книги

Административный директор – Мария Батыгина **Администратор – Маргарита Михно**

- *Т. Бочаров, Е. Моисеева.* Быть адвокатом в России: социологическое исследование профессии. СПб., 2016. – 278 с.
- *К. Титаев, М. Шклярчук.* Российский следователь: призвание, профессия, повседневность. М., 2016. – 192 с.
- *В. Волков, А. Дмитриева, М. Поздняков, К. Титаев.* Российские судьи: социологическое исследование профессии. М., 2016. – 272 с.
- *Обвинение и оправдание в постсоветской уголовной юстиции.* М., 2015. – 320 с.
- *Право и правоприменение в зеркале социальных наук: хрестоматия современных текстов.* М., 2014. – 568 с.
- *По ту сторону права: законодатели, суды и полиция в России.* М., 2014. – 331 с.

- *Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права.* М., 2012. – 368 с.
- *Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования.* М., 2011. – 317 с.

Наши серии

- Аналитические записки по проблемам правоприменения
- Аналитические обзоры по проблемам правоприменения
- Препринты сотрудников ИПП

Все материалы сотрудников ИПП
Вы всегда можете найти на сайте
www.enforce.spb.ru

