



Руслан Кучаков
при участии Дарьи Кузнецовой

**Реформа
контрольно-надзорной
деятельности России
в 2016–2019 гг.
промежуточные итоги**

Под редакцией Дмитрия Скугаревского

аналитический обзор

К89 **Кучаков Р. К.** Реформа контрольно-надзорной деятельности России в 2016–2019 гг. Промежуточные итоги / под ред. Д. А. Скугаревского. – СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2020. – (Аналитические обзоры по проблемам правоприменения; вып. 4 (2020)). – 12 с.

ISSN 2413-029x online

ISSN 2413-0281

Аналитический обзор дает количественную оценку итогов контрольно-надзорной реформы, проводимой в России в 2016–2019 гг. С помощью данных о контрольно-надзорных мероприятиях из Государственной автоматизированной системы «Управление» установлены тренды в проверочной деятельности в стране. Для специалистов в области контрольно-надзорной деятельности и государственного управления, специалистов по административному праву, экспертного сообщества.

Под редакцией ассоциированного профессора ПАО «МТС» по эмпирико-правовым исследованиям Европейского университета в Санкт-Петербурге *Дмитрия Скугаревского*

При участии младшего научного сотрудника Института проблем правоприменения ЕУСПб *Дарьи Кузнецовой*

Публикация подготовлена в рамках научного проекта N 17-18-01618, поддержанного Российским научным фондом

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 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.

Контакты:

Санкт-Петербург, ул. Гагаринская 6/1А,
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.

© Коллектив авторов, 2020

© Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Основные результаты	4
Введение	5
Данные	6
Результаты	6
Библиография	11

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ EXECUTIVE SUMMARY

В начале 2019 г. реформа контрольно-надзорной деятельности получила новый импульс. Исполнение поручений президента и председателя правительства (по реализации механизма «регуляторной гильотины», по разработке проекта федерального закона о контроле, а также по изменению Кодекса об административных правонарушениях) занимало внимание сообщества весь 2019 год.

При этом не были подведены итоги прошлого периода реформы контрольно-надзорной деятельности России – начавшегося в конце 2016 г. Проект реформы среди прочего предполагал внедрение риск-ориентированного подхода, снижение количества плановых проверок и общей административной нагрузки на бизнес. Среди федеральных органов исполнительной власти в первую волну реформы было включено 11 ведомств: МЧС России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС России.

Для оценки промежуточных итогов реформы контрольно-надзорных органов и выделения текущих тенденций мы собрали и проанализировали данные ведомственной отчетности из Государственной автоматизированной системы «Управление» по форме «1-Контроль». Мы установили следующее:

- Основной вклад в снижение количества плановых проверок внесла реформа Федеральной налоговой службы (ФНС), обеспечившая почти 75% от общего снижения числа проверок. При исключении ФНС из рассмотрения результаты реформы в части снижения инспекционной нагрузки становятся минимальными, а среди оставшихся ведомств обнаруживаются значительные различия.
- В 2019 г., впервые с начала реформы 2016 г., заметен значительный рост числа проверок, как плановых, так и внеплановых.
- С 2016 г. наблюдается устойчивый рост числа проверок, проводимых на основании поручений правительства и президента. Если в 2016 г. таких проверок было 7%, то в 2019 г. – уже 18,5%.
- Несмотря на широкомасштабную реформу контрольно-надзорной деятельности, процент проверок, обнаруживающих хотя бы одно нарушение, остается практически неизменным с 2011 г. для обоих видов проверок: в 2019 г. как минимум одно нарушение было зафиксировано при 80% плановых проверок и 50% внеплановых.

ВВЕДЕНИЕ

В 2019 г. реформа контрольно-надзорной деятельности совершила поворот, когда президент и правительство приняли решение провести «регуляторную гильотину» регулирования. Но за три года до этого, в 2016 г., одиннадцать федеральных органов исполнительной власти участвовали в реализации другой реформы. Проект реформы¹ 2016 г. среди прочего предполагал внедрение риск-ориентированного подхода, снижение количества плановых проверок и общей административной нагрузки на представителей предпринимательского сообщества. Но спустя два года реформы, в январе 2019 г., премьер-министр России Дмитрий Медведев заявил, что «бизнес в России испытывает неразумное, избыточное надзорное и контрольное давление»².

Проблемы в сфере регулирования, с которыми столкнулась Россия, остаются частью общего советского наследия. Отличительная черта постсоветских стран – наличие широкого консенсуса в обществе и государственных институтах о необходимости всеобщей и регулярной проверочной активности (Blanc, 2012). Во многом институт проверки в том виде, в котором он сложился в современной России, является уникальным. Среди характерных черт можно выделить: попытку охвата проверками всей вселенной хозяйствующих субъектов, регулярность проверок, фокус на исполнении нормативных требований и репрессивность.

Количество проверок, проводимых государственными органами России, даже с учетом внедрения риск-ориентированного подхода несопоставимо с количеством проверок в развитых странах. Например, одно из самых активных ведомств США – Администрация профессиональной безопасности и здоровья (англ. Occupational Safety and Health Administration) – в 2018 г. провело 73 013 проверок³ при населении 327 млн, а Роструд в тот же год – 137 353 проверки при 146 млн населения. При этом неявное предположение о положительной связи частоты проверок с их результативностью, вероятно, не соответствует фактическому положению дел (Blanc, 2018; Кудрявцев, Кучаков, 2019).

Другой особенностью является склонность российских ведомств уделять повышенное внимание документальному соответствию деятельности экономического агента нормативным требованиям. Как отмечают специалисты, это общая черта для большинства постсоветских стран (Blanc, 2012). Попытка внедрения чек-листов и подготовительный этап «регуляторной гильотины» очертили масштаб предъявляемых требований. К концу 2019 г. стало очевидно, что действующее законодательство содержит множество устаревших требований.

Российские контрольно-надзорные органы редко применяют профилактические меры. Если сопоставить данные проверок территориального отделения Роспотребнадзора в Москве и Департамента по делам потребителей правительства Нью-Йорка за 2018 г., то обнаружится, что инспектор в Москве фиксирует нарушения в 69,6% случаев, а его коллега из Нью-Йорка – только в 23,8% случаев⁴.

Эти обстоятельства делают проверки обременительными не только для проверяемых, но и для общества в целом. По нашей консервативной оценке, инструмент проверки только в части трудовых затрат обходится для экономики в 1% всего рабочего времени (Скугаревский и др., 2016). Поэтому важно оценить результат заявленных в реформе усилий по снижению количества проверок и объема административной нагрузки.

ДАННЫЕ

Для демонстрации трендов развития реформы контрольно-надзорной деятельности в части снижения проверочной активности федеральных органов исполнительной власти мы собрали и обработали⁵ данные ведомственной отчетности из Государственной автоматизированной системы «Управление» по форме «1-Контроль»⁶. Открытые данные системы позволили собрать срез за 2011–2019 гг. из отчетности 10 государственных органов, входящих в перечень исполнителей приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»: МЧС России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС России. Россельхознадзор не вошел в итоговый перечень, поскольку по состоянию на февраль 2020 г. не опубликовал данные за 2019 г.

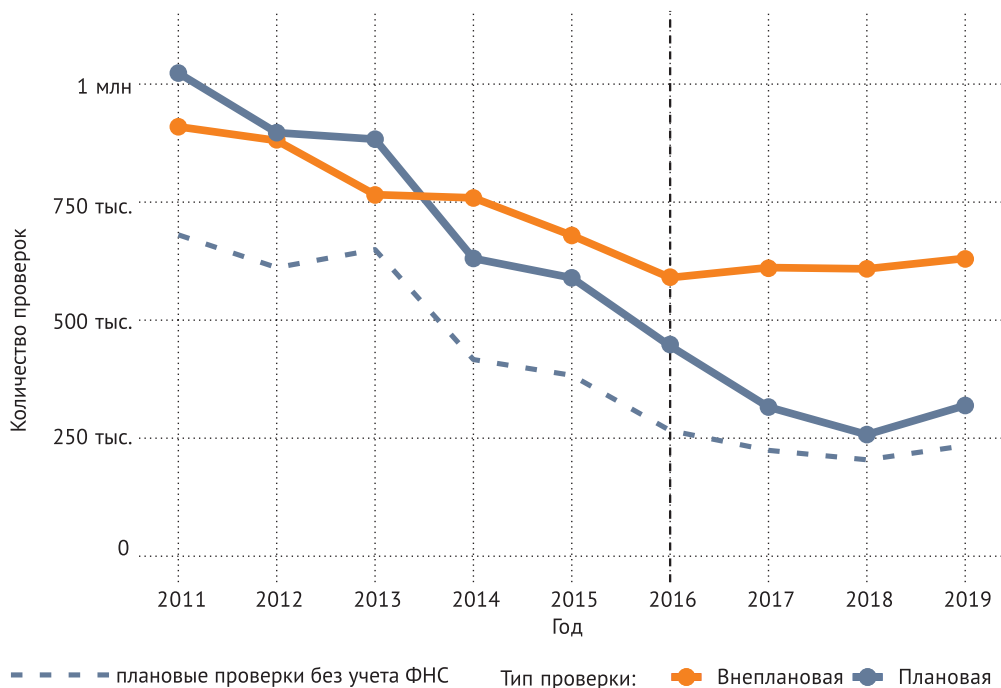
РЕЗУЛЬТАТЫ

На рис. 1 показано общее количество плановых проверок, отраженных в форме «1-Контроль». Можно увидеть, что общее количество плановых проверок с 2016 по 2019 гг. упало на 30%, что соответствует заявленным целям реформы. Но если перейти на уровень отдельных ведомств (рис. 2), то мы увидим, что *результаты реформирования контрольно-надзорных органов неоднородны*. На рис. 2 контрольно-надзорные органы упорядочены по величине снижения количества проверок: Роспотребнадзор за отчетный период нарастил план проверок, в то же время Налоговая служба уменьшила план проверок в годовом выражении в 2 раза. Основной вклад в снижение количества проверок привнесла именно Федеральная налоговая служба. Реформа ФНС обеспечила 75% (93 999 из 125 961 проверки) от общей величины снижения проверок.

Рисунок 1. Изменение общего количества проверок в период 2011–2019 гг.

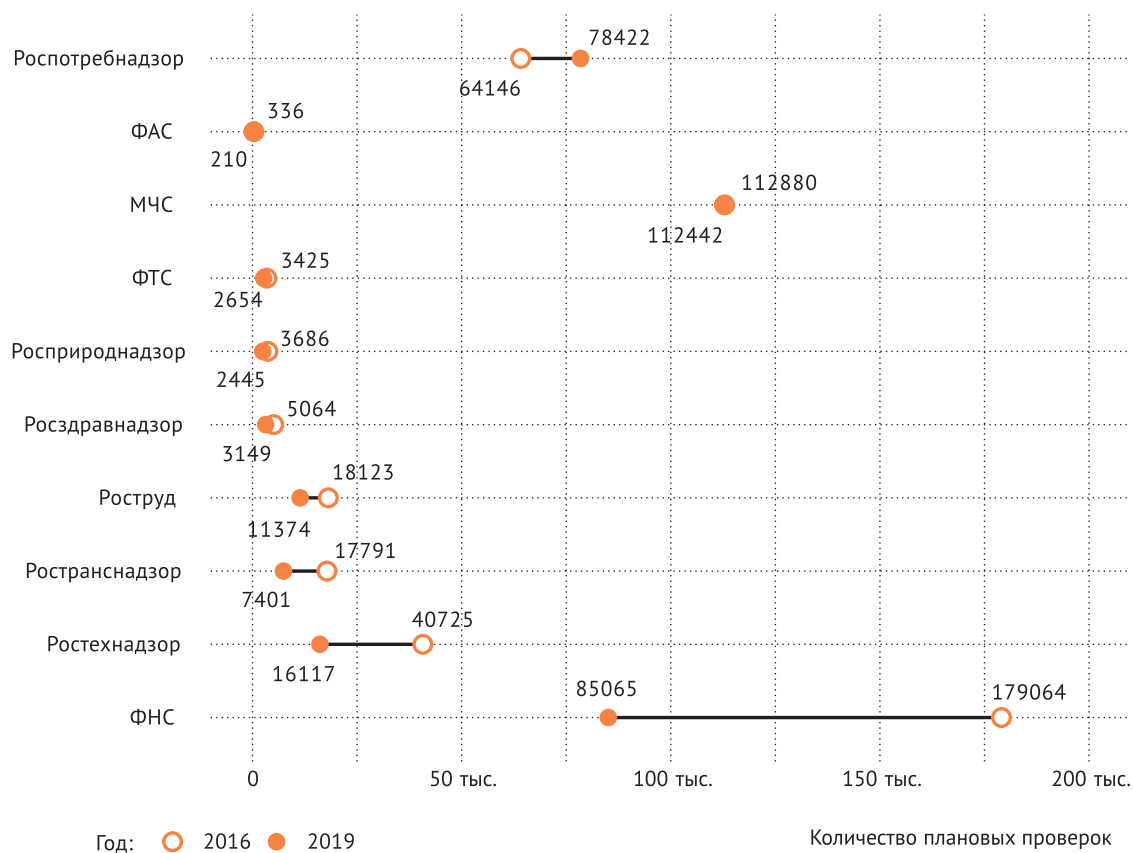
⁵ Публикация подготовлена в рамках научного проекта N 17-18-01618, поддержанного Российским научным фондом.

⁶ Подробнее о форме «1-Контроль»: Приказ Федеральной службы государственной статистики от 21 декабря 2011 г. N 503 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» / Сайт «Гарант.ру». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70011676/> (дата обращения 03.03.2020, доступ свободный).



Прим.: для отображения использованы данные формы «1-Контроль» для ведомств: МЧС, ФАС, ФНС, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС. Вертикальная пунктирная линия отражает начало реформы контрольно-надзорной деятельности.

Рисунок 2. Количество плановых проверок в 2016 и 2019 гг. в ведомственном разрезе



Прим.: для отображения использованы данные формы «1-Контроль» для ведомств: МЧС, ФАС, ФНС, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС.

Налоговые проверки имеют ряд общепризнанных особенностей. В камеральной форме

они исчисляются десятками миллионов. Налоговый контроль автоматизирован и по сути своей является непрерывным мониторингом. Налоговые проверки, как и весь финансово-экономический блок, выведены из-под действия 294-ФЗ⁷. Эти обстоятельства позволяют нам оценивать эффективность реформы по снижению регуляторного бремени в том числе и без учета деятельности ФНС. Если мы исключим результаты реформирования Налоговой службы (см. рис. 1, пунктирная линия), то абсолютные промежуточные итоги реформы окажутся гораздо скромнее.

Более того, в 2019 г. наблюдается частичный разворот от политики сокращения инспекционной нагрузки. Впервые с 2016 г. замечен общий рост количества проверок. Этот же эффект наблюдается на альтернативных данных проверок из Единого реестра проверок, проводимых согласно 294-ФЗ (Кучаков и др., 2019).

Вторая наблюдаемая тенденция в ведомственной отчетности – *рост числа проверок по поручениям правительства и президента* (см. рис. 3). Мы наблюдаем более чем двукратный рост подобных проверок – с 7% в 2016 г. до 18,5% в 2019 г. Такие поручения, как правило, являются реакцией государства на чрезвычайные и/или общественно резонансные происшествия. Проверки по поручениям носят случайный характер и всегда проходят во внеплановом режиме. Есть все основания полагать, что именно проверки по поручениям наиболее разрушительны для экономики, поскольку предполагают массовую проверку организаций в момент усиленного общественного внимания к проблеме (например, волна проверок торгово-развлекательных центров по всей России после трагедии в Кемерово в ТРК «Зимняя вишня»). Такие проверки спровоцированы не повышением безопасности и разумным подходом к управлению рисками, а моральной паникой⁸, за которой, как правило, следует ужесточение регулирования и рост административной нагрузки для всех организаций в отрасли.

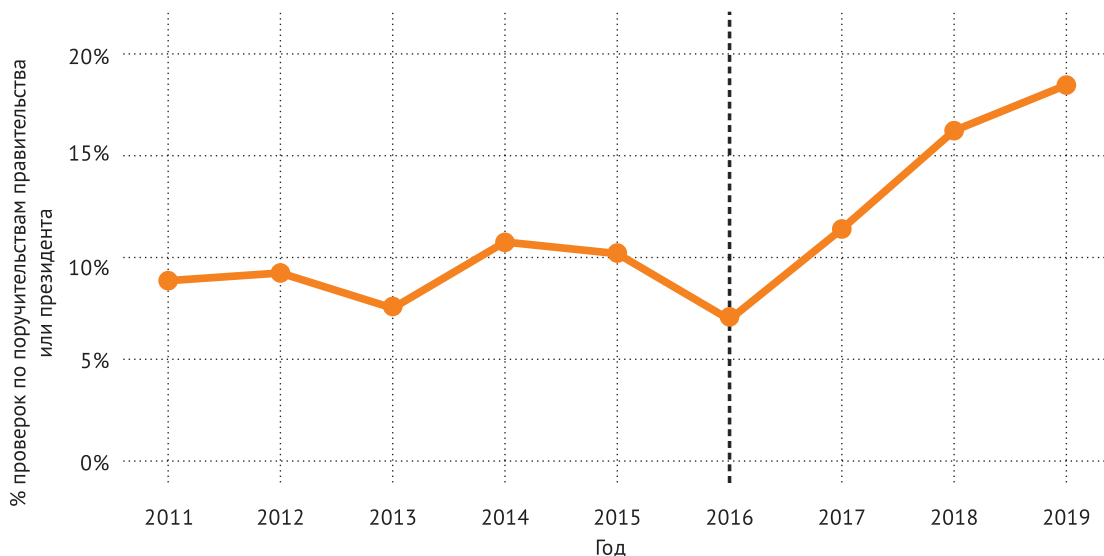
В настоящий момент количество проверок, инициируемое вышестоящими государственными органами, сопоставимо с количеством проверок, инициируемым широким кругом заявителей (Кузнецова, Кучаков, 2018). Тенденция устойчивого роста числа проверок по поручениям может свидетельствовать об изменении роли института проверки в системе государственного управления, который все больше теряет профилактическую функцию и приобретает черты государственной санкции и инструмента чрезвычайного реагирования.

Третья тенденция, которую можно отметить, – это *наличие устойчивого показателя выявления нарушений при проведении проверки* (см. рис. 5). Независимо от вида контрольно-надзорного мероприятия в ходе и плановых, и внеплановых проверок контролирующий орган обнаруживает хотя бы одно нарушение в 80 и 50% случаев соответственно. Ведомственный разрез позволяет уточнить это наблюдение (см. рис. 6): наиболее активные контрольно-надзорные органы – МЧС, Роспотребнадзор, Ростехнадзор, ФНС – демонстрируют рост числа проверок, при которых фиксируются нарушения. Менее крупные ведомства – Росздравнадзор и ФТС, – напротив, показывают снижение доли проверок, где выявлены нарушения. Контринтуитивным выглядит более высокий показатель выявления нарушений при проведении плановой проверки по сравнению с внеплановой. В публичной риторике (не только в России) существует представление о том, что при внеплановой проверке обнаружить нарушение проще, поскольку проверяемая организация не успевает подготовиться к ней. Однако в России мы наблюдаем, что в ходе плановых проверок процент выявления нарушений стабильно выше.

⁷ Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» / Сайт «Консультант.ру». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения 03.03.2020, доступ свободный).

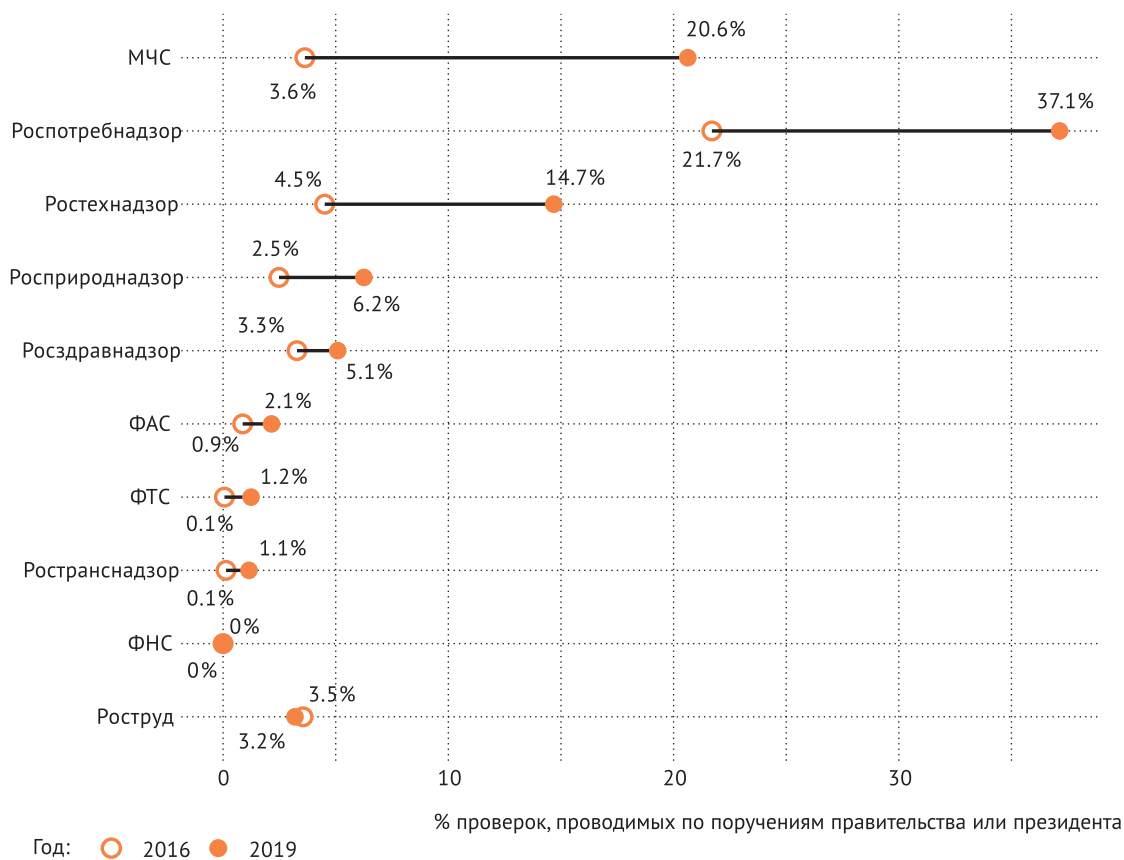
⁸ Моральная паника – социологический термин, означающий распространение в обществе массовой истерии.

Рисунок 3. Доля проверок, проводимых по поручению правительства или президента



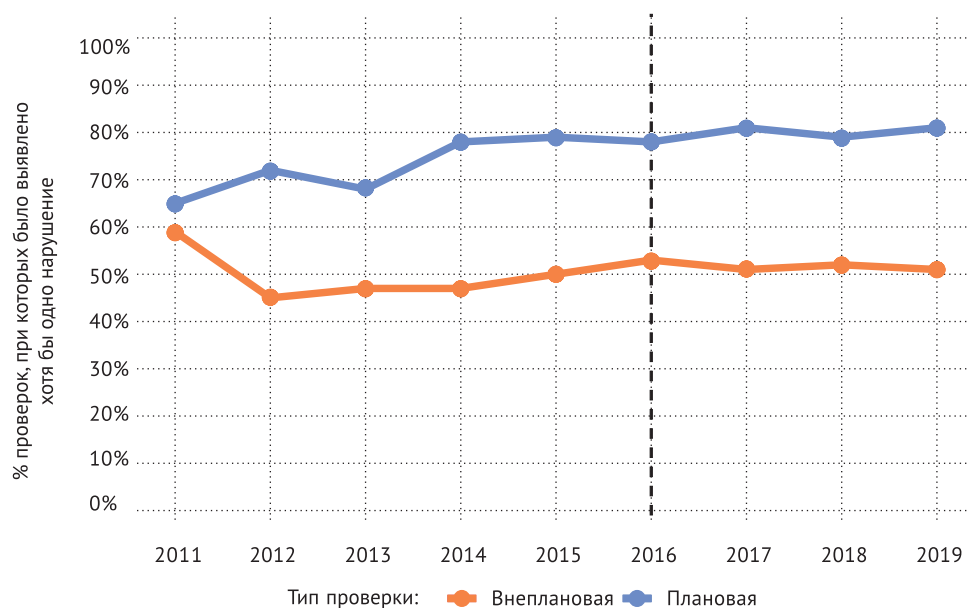
Прим.: для отображения использованы данные формы «1-Контроль» для ведомств: МЧС, ФАС, ФНС, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС. Вертикальная пунктирная линия отражает начало реформы контрольно-надзорной деятельности.

Рисунок 4. Доля проверок по поручениям в 2016 и 2019 гг. в ведомственном разрезе



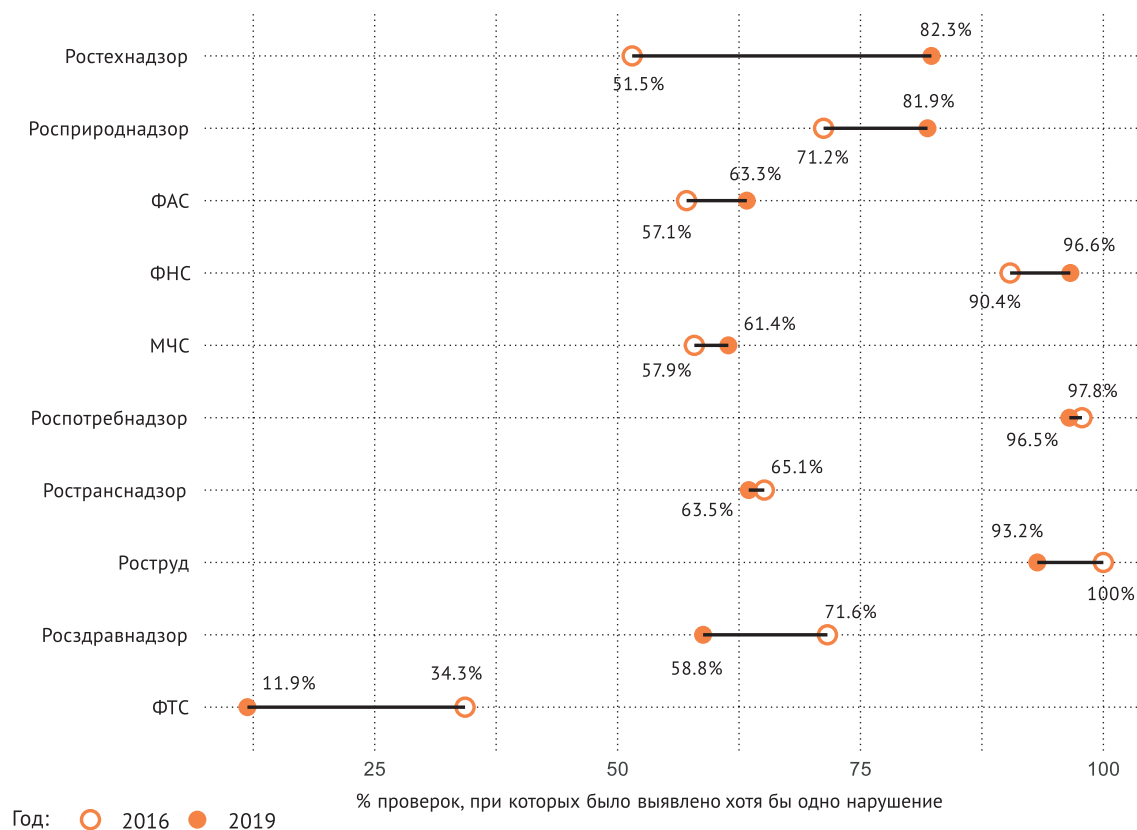
Прим.: для отображения использованы данные формы «1-Контроль» для ведомств: МЧС, ФАС, ФНС, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС.

Рисунок 5. Доля проверок, в ходе которых выявлено хотя бы одно нарушение



Прим.: для отображения использованы данные формы «1-Контроль» для ведомств: МЧС, ФАС, ФНС, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС. Вертикальная пунктирная линия отражает начало реформы контрольно-надзорной деятельности.

Рисунок 6. Доля плановых проверок в 2016 и 2019 гг., в ходе которых выявлено хотя бы одно нарушение, в ведомственном разрезе



Прим.: для отображения использованы данные формы «1-Контроль» для ведомств: МЧС, ФАС, ФНС, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Кудрявцев В. Е., Кучаков Р. К.* Помогают ли плановые проверки снизить число пожаров? / Научно-технический журнал «Пожаровзрывобезопасность». 2019. Том 28, № 2. URL: <https://www.fire-smi.ru/jour/article/view/748> (дата обращения 03.03.2020, доступ свободный).
- Кучаков Р., Кузнецова Д., Кудрявцев В., Титаев К., Скугаревский Д.* Контроль и надзор в 2019 г. Новое и неизвестное в ожидании реформы. – СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2019. – URL: <http://inspections.enforce.spb.ru> (дата обращения 03.03.2020, доступ свободный).
- Кузнецова Д., Кучаков Р.* Баланс плановых и внеплановых проверок в России: основные тенденции и случай ЖКХ: аналитический обзор / под ред. К. Титаева. – СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2018. – URL: https://enforce.spb.ru/images/knd_vneplan.pdf (дата обращения 03.03.2020, доступ свободный).
- Скугаревский Д., Титаев К., Кудрявцев В.* Влияние плановых проверок на деятельность организаций: аналитическая записка. – СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2016. – URL: https://enforce.spb.ru/images/analit_paper_december2016.pdf (дата обращения 03.03.2020, доступ свободный).
- Blanc F.* Moving Away from Total Control in Former Communist Countries – the RRR in Inspections, and Lessons Learned from Reforming Them / European Journal of Risk Regulation. Volume 3, Issue 3. September 2012, pp. 327–341. URL: [https://www.cambridge.org/...](https://www.cambridge.org/)
- Blanc F.* Tools for Effective Regulation: Is ‘More’ Always ‘Better’? / European Journal of Risk Regulation. Volume 9, Issue 3 (Symposium on Effective Law and Regulation). September 2018, pp. 465–482. URL: [https://www.cambridge.org/...](https://www.cambridge.org/)



ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВООБРАЗОВАНИЯ

Сотрудники

Вадим Волков

научный
руководитель

Кирилл Титаев

директор
по исследованиям

Арина Дмитриева

Мария Шклярчук

Дмитрий Скугаревский

Екатерина Ходжаева

Ирина Четверикова

Екатерина Моисеева

Тимур Бочаров

Алексей Кнорре

Владимир Кудрявцев

Денис Савельев

Дарья Кузнецова

Руслан Кучаков

Ксения Рунова

Анна Булина

Леонид Жижин

доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), Ректор Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономика-социологический анализ» (2005)

кандидат социологических наук, специалист по эмпирическим исследованиям права и правоприменения, ассоциированный профессор по социологии права им. С. А. Муромцева

социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права

юрист, LL.M. (Hamburg), кандидат экономических наук, специалист по проблемам правоохранительной деятельности, сравнительному правоведению

PhD (The Graduate Institute of International and Development Studies), ассоциированный профессор ПАО «МТС» по эмпирико-правовым исследованиям, экономист, специалист по Law & Economics, судебной статистике, микроэконометрике, Big Data

кандидат социологических наук, специалист по исследованиям юридической профессии, полиции, судов присяжных

юрист, социолог, специалист по судебной статистике и криминологии

кандидат социологических наук, специалист по социологическому анализу рынков и социологии профессий

юрист, социолог, специалист по гражданскому и арбитражному процессу

социолог, программист

политолог, специалист по уголовной политике

кандидат юридических наук, специалист по информационному праву и интеллектуальным правам

юрист, специалист в антимонопольном праве и концессионных соглашениях

экономист, политолог, специалист по контрольно-надзорной деятельности

социолог, специалист по пенитенциарной системе

экономист

экономист

Административный директор – **Мария Батыгина**

Администратор – **Светлана Кожуханова**

Наши книги

- *Э. Панеях, К. Титаев, М. Шклярчук.* Траектория уголовного дела: институциональный анализ. СПб., 2018. – 476 с.
- *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

