



Дарья Кузнецова, Руслан Кучаков
при участии Дарьи Курихиной, Марии Тереховой

Баланс плановых и внеплановых проверок в России

основные тенденции и случай ЖКХ

под редакцией Кирилла Титаева

аналитический обзор

Санкт-Петербург

2019

УДК 346
ББК 67.401
К89

К89 Кузнецова Д. А., Кучаков Р. К. Баланс плановых и внеплановых проверок в России: основные тенденции и случай ЖКХ: аналитическая записка / под ред. К. Д. Титаева. — СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2018. — (Аналитические обзоры по проблемам правоприменения; вып. 1(2019)). — 24 с.

ISSN 2413-029x online

ISSN 2413-0281

Аналитический обзор содержит отчет о соотношении плановых и внеплановых проверок по 294-ФЗ, основной фокус обзора – исследование количества внеплановых проверок. В основе исследования лежат данные, сформированные из ежегодных планов прокуратур, Единого Реестра проверок и открытые данные из отчетов по форме 1-Контроль. Для специалистов в области контрольно-надзорной деятельности и государственного управления, юристов, экспертного сообщества.

Под редакцией директора по исследованиям ИПП Кирилла Титаева

При участии Дарьи Курихиной, Марии Тереховой.

Авторы благодарят Александра Андрийчука и Дмитрия Серебренникова за их вклад в обсуждение этого проекта

Публикация подготовлена при поддержке гранта Российского научного фонда 17-18-01618

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, 2019

© Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Основные результаты Executive summary	4
Введение	6
Соотношение плановых и внеплановых проверок	8
Проверки в сфере ЖКХ	16
Приложение 1.	21
Приложение 2. Перечень общих категорий контрольно-надзорных органов..	26

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ | EXECUTIVE SUMMARY

Оценка административной нагрузки на бизнес, создаваемой контрольно-надзорными ведомствами – это важная составляющая мониторинга реформы контрольно-надзорной деятельности. Мониторинг не будет полным без сопоставления масштаба плановых и внеплановых проверок в рамках 294-ФЗ.

Обзор опирается на данные о внеплановых проверках Единого реестра проверок за 2016–2017 гг. и данные о плановых проверках, собранные с сайтов прокуратур субъектов федерации и специализированных прокуратур, а также открытые данные Государственной автоматизированной системы «Управление» в части показателей контрольно-надзорной деятельности по Форме 1-Контроль.

Мы установили, что несмотря на уменьшение количества плановых проверок в 2016–2017 гг., число внеплановых проверок растет. Для многих сфер контроля сокращение количества плановых проверок сопровождалось ростом объема числа внеплановых проверок. Исключение составляют проверки в сфере коммунального хозяйства и проверки Роспотребнадзора, где объем плановых проверок увеличился. При этом самый большой рост количества внеплановых проверок обнаружен в сфере коммунальных услуг. Это может свидетельствовать о том, что административная нагрузка в виде контрольно-надзорной деятельности не снижается, а принимает другие формы. В целом внеплановых проверок по 294-ФЗ в России проводится больше, чем плановых, однако можно наблюдать существенную сезонную и отраслевую вариацию. В сфере образования, культуры и здравоохранения – то есть социальном секторе – проверки происходят в основном плановые. Внеплановые проверки преобладают в сфере строительства, торговли, недвижимости и ЖКХ, а также деятельности гостиниц и предприятий общепита. Кроме того, согласно отчетности контрольно-надзорных органов 17% всех внеплановых проверок федеральных органов исполнительной власти в 2017 году проводилось на основании поручений Президента или Правительства Российской Федерации.

Можно было бы ожидать, что внеплановые проверки будут распределены в течение года равномерно, поскольку основания для возникновения таких проверок случайны. Однако мы видим резкий скачок проверочной активности в августе–сентябре в двух сферах: образование и ЖКХ. При этом сфера образования проверяется планово и этот пик представляется естествен-

ным в связи с подготовкой к учебному году. Тогда как всплеск проверок в сфере ЖКХ происходит за счет роста количества внеплановых проверок. Представляется весьма вероятным, что существует связь этих проверок с подготовкой к отопительному сезону. Дата начала отопительного сезона устанавливается на уровне субъекта федерации и год от года устойчива. Сложно назвать отопительный сезон малопредсказуемым событием.

Внеплановые проверки в сфере ЖКХ проводятся госжилинспекциями и муниципальными органами жилищного и имущественного контроля в отношении управляющих компаний многоквартирных домов. Возможно, наблюдаемый рост внеплановых проверок связан с установленными для инспекций показателями эффективности, основанными на количестве выданных и исполненных предписаний и наложенными и уплаченными штрафами (по оценке Минстроя России этот критерий имеет вес 85% в критериях эффективности). С одной стороны, риск-ориентированный подход и общий курс на снижение числа плановых проверок сокращают возможности для выдачи предписаний и наложения штрафов, и показателем хорошей работы ведомства декларируется снижение количества обращений граждан. С другой стороны, в основу оценки работы ведомства положено количество выданных и исполненных предписаний, наложенных и уплаченных штрафов, с негативными последствиями для руководителей инспекций с низкими позициями в рейтинге. Такое регулирование вынуждает КНО использовать единственные доступные им способы достичь высоких показателей, когда появляется такая возможность, например: конструировать внеплановые проверки в связи с плановым отопительным сезоном, используя подготовку к нему как основание проверки.

Отдельно нужно отметить недостаточную полноту Единого реестра проверок. Реестр остается единственным источником информации о внеплановых проверках на уровне организации. О полноте размещаемой информации мы можем получить представление сопоставив данные плановых проверок ЕРП и альтернативных данных субъектов прокуратур. Не все региональные прокуратуры публикуют данные о плановых проверках, и тем не менее, опираясь даже на ограниченную панель, можно утверждать, что Реестр не содержит информацию как минимум о трети плановых проверок, прошедших в стране по 294-ФЗ за период 2015–2018 гг.

ВВЕДЕНИЕ

Задача контрольно-надзорных органов (КНО) проверять исполнение установленных государством правил и, если обобщать для всех КНО, — предупреждать, выявлять и пресекать правонарушения в поднадзорной им сфере. Помимо очевидных способов контроля в форме плановых и внеплановых проверок, следует не забывать и о выдаче разрешений, лицензий, согласований, а также различных мониторингах, обследованиях, наблюдениях и других формах работы КНО. Всё это требует административных, человеческих и материальных ресурсов со стороны как государства, так и проверяемых. Поэтому важен не только объем административной нагрузки от контрольно-надзорной деятельности, но и то, как КНО распределяет свои усилия внутри очерченных законодательством вариантов.

К проблеме плановых проверок и тенденциях в этой сфере Институт проблем правоприменения уже обращался¹. Плановые проверки в отличие от внеплановых являются стратегической деятельностью КНО, поскольку позволяют им запланировать свою деятельность на весь будущий год и сосредоточиться на тех сферах и организациях, которые, по разным причинам, представляют определенный интерес для контрольных ведомств. Мы писали о тренде на снижение количества плановых проверок, а также о том, что государство при плановых проверках сфокусировано «на самом себе» (то есть на государственных и муниципальных организациях). Но рассуждение об уровне административной нагрузки со стороны контрольных ведомств не будет полным без сопоставления числа плановых и внеплановых проверок. Это следующий важный шаг, который необходимо сделать, чтобы оценить реальную нагрузку на подконтрольных субъектов. Активность КНО по проведению внеплановых проверок в первую очередь связана с внешними вызовами: будь то жалобы граждан, предписания прокуратуры или реакция самого ведомства на непредвиденную проблемную ситуацию (выявленные нарушения, внимание СМИ и т.д.). В данном отчете мы сосредоточимся на результатах исследования внеплановых проверок. В основе исследования лежат данные, сформированные из нескольких источников. В отчете проанализированы 633 843 плановых проверок² и 1 239 417 внеплановых проверок за 2016–2017 год из Единого реестра проверок (ЕРП), открытые данные о внеплановых проверках из отчетов по форме 1-Контроль³, а также ряд проведенных интервью с участниками проверок.

Следует остановиться на ограничениях использованных данных. Во-первых, в нашем отчете рассмотрены только внеплановые проверки, проводимые в рамках 294-ФЗ. Из-под действия 294-ФЗ выведены по состоянию на 2017–февраль 2018 гг. некоторые виды контроля (надзора), например антимонопольный и налоговый. Эти виды контроля представляют особый интерес и число проверок в этих сферах по предварительным оценкам значительно, однако по ним недостаточно информации в открытом доступе.

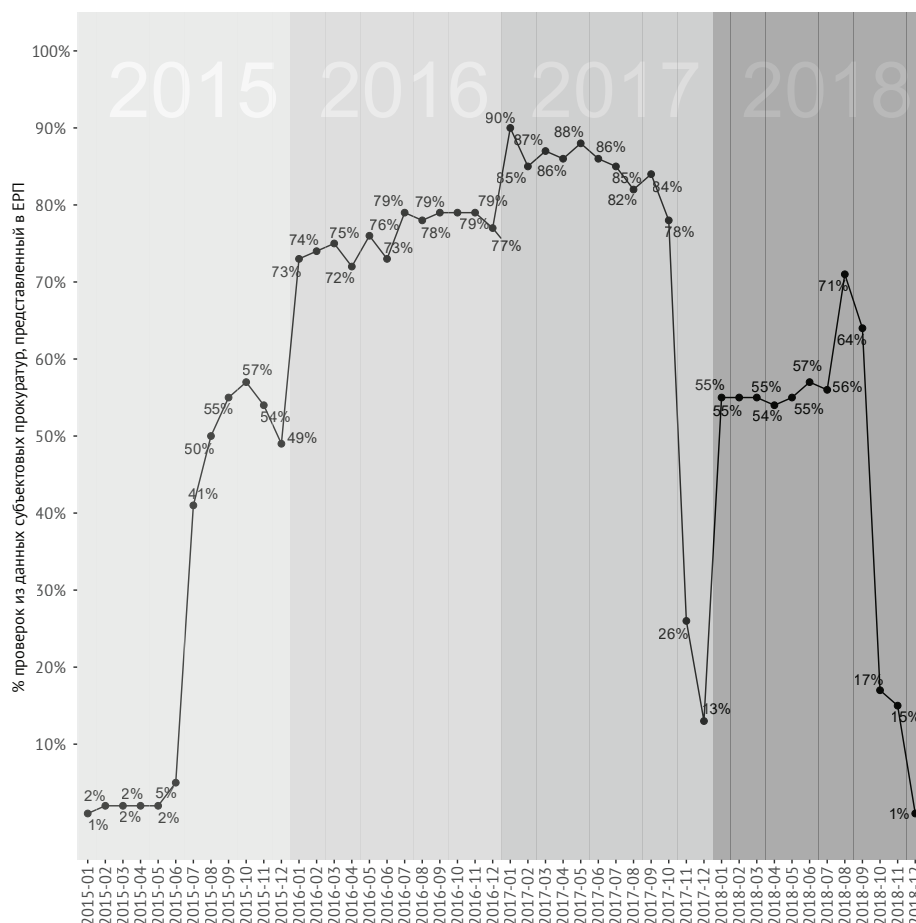
¹ См. например, Кудрявцев К., Кузнецова Д., Кучаков Р. Аналитический обзор «Плановые проверки в России», 2017. URL: <http://enforce.spb.ru/products/papers/6996-analiticheskij-obzor-planovye-proverki-v-rossii-v-kudryavtsev-d-kuznetsova-r-kuchakov> (дата обращения: 10.10.2018 г.); Кудрявцев К., Кузнецова Д., Кучаков Р. Мандат контрольно-надзорных ведомств / под ред. Д. Скугаревского и К. Титаева, 2017. URL: <http://enforce.spb.ru/products/papers/7018-analiticheskij-obzor-mandat-kontrolno-nadzornykh-vedomstv-v-kudryavtsev-d-kuznetsova-r-kuchakov-pod-redaktsiej-d-skugarevskogo-i-k-titaeva> (дата обращения: 10.10.2018 г.).

² По внеплановым проверкам используются данные, собранные из ежегодных планов субъектов и специализированных прокуратур, по внеплановым проверкам — данные Единого реестра проверок.

³ Полугодовая форма федерального статистического наблюдения № 1-Контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Заполняется КНО дважды в год и содержит сведения об общем количестве проверок, проведенных в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, с указанием оснований и результатов проверок.

Второе ограничение касается внеплановых проверок. Данные о внеплановых проверках в дезагрегированном виде (когда каждая проверка имеет отдельную строку в реестре) доступны только в Едином реестре проверок (ЕРП), поэтому следует остановиться на вопросе о качестве и полноте его заполнения Рис. 1. Мы можем оценить качество заполнения Единого реестра проверок только по полноте данных плановых проверок, поскольку для них существует альтернативный источник информации на уровне проверка-организация.

Рисунок 1. Представленность данных субъектов и специализированных прокуратур в Едином реестре проверок



Прим.: На оси X отложен год проведения плановой проверки. На оси Y отложен процент сличенных идентификационных номеров налогоплательщиков (ИНН) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей из данных субъектов и специализированных прокуратур с Единым реестром проверок. Данные из Единого реестра актуальны по состоянию на ноябрь 2018 г. Данные сличались по ИНН, ОГРН (Основному государственному регистрационному номеру), месяцу проведения проверки и сопоставимой панели субъектов федерации⁴.

Реестр заработал с 1 июля 2015 года. Единый реестр за 2015–2018 гг. по сопоставимой панели регионов насчитывает 714 620 плановые проверки. Согласно планам проверок, опубликованным на сайтах региональных прокуратур, за аналогичный период было запланировано 1 231 093 проверки. Но и не все прокуратуры публикуют данные о проверках. За период с 2015 по 2018 количество региональных прокуратур, выложивших данные в публичный доступ, варьируется от 70 до 76, из чего следует, что оценка наполненности реестра может быть пересмотрена только в сторону снижения.

⁴ Не все прокуратуры публикуют данные о проверках по 294-ФЗ, панель субъектов прокуратур в 2016 и 2017 составляет 76 и 74 учреждения соответственно.

Таким образом, Единый реестр не содержит информацию, как минимум, о 42% плановой проверочной активности контрольно-надзорных органов в стране согласно 294-ФЗ. К сожалению, помимо того, что данные ЕРП неполны, из года в год сохраняются и другие его недостатки: пропуски информации в полях, неунифицированные данные, несогласованность открытых данных Реестра и его вебинтерфейса и т.д. Из-за видимых проблем с полнотой и качеством заполнения Единого реестра проверок для анализа в настоящей работе использовалась информация только наиболее полного периода 2016–2017 гг.

Данные Единого реестра позволяют нам проанализировать распределение административной нагрузки по месяцам в течение года. Мы дополнили данные ЕРП информацией об экономической специализации – кодом ОКВЭД – проверяемой организации, взятой из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) и восстановили имена контрольно-надзорных органов⁵. Это дало нам возможность посмотреть на сезонность административной нагрузки в разрезе надзорных ведомств и экономической отрасли.

СООТНОШЕНИЕ ПЛАНОВЫХ И ВНЕПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК

Напомним, что представляют собой внеплановые проверки. Предметом внеплановой проверки по 294-ФЗ⁶, так же как и плановой, является оценка соблюдения установленных требований с целью профилактики и предупреждения нарушений. По окончании внеплановой проверки составляется акт, в котором фиксируются нарушения и который является основанием для возбуждения дела об административном правонарушении и наложения административного штрафа или иных санкций (например, отзыва лицензии). В результате внеплановой проверки, так же как и плановой, может быть выдано предписание об устранении нарушения. Проверка исполнения такого предписания также может послужить основанием для последующей проверки. Больше трети внеплановых проверок проводится в целях контроля ранее выданных предписаний об устранении нарушений. Другими основаниями⁷ для внеплановой проверки являются: заявление юридического лица о выдаче специального разрешения на деятельность (лицензии, согласования), обращения и заявления граждан (жалобы), обращения и поручения государственных органов, обращения СМИ, выявление признаков нарушения самим контрольным ведомством в ходе работы (так называемый анализ результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами). Больше трети (Таб. 1, Таб. 2) внеплановых проверок проводится в целях контроля ранее выданных предписаний об устранении нарушений⁸.

⁵ См. Приложение 2.

⁶ Ст. 10 Федерального Закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

⁷ Ч.2 Ст. 10 Федерального Закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

⁸ Следует обратить внимание на существование отличий в классификации оснований проведения проверки между 294-ФЗ и формы 1-К. Кроме того, отраслевое законодательство зачастую уточняет основания проведения плановой и внеплановой проверки. При этом форма 1-К общая для всех контрольно-надзорных органов.

Таблица 1

<i>Основания проведения внеплановых проверок Регионального органа исполнительной власти 2017 г.⁹</i>	<i>число проверок</i>	<i>%</i>
Контроль исполнения предписания	88006	32%
Заявления, обращения:	126140	46%
1) о возникновении угрозы причинения вреда	42112	
2) о причинении вреда	313	
3) о нарушении прав потребителей	99647	
4) о нарушении трудовых прав граждан	1320	
Поручения	1961	1%
Требование прокурора	1280	0,5%
Иные основания	59754	22%
Всего	277141	

Таблица 2

<i>Основания проведения внеплановых проверок Федерального органа исполнительной власти 2017 г.¹⁰</i>	<i>число проверок</i>	<i>%</i>
Контроль исполнения предписания	249473	38%
Заявления, обращения:	155860	23%
1) о возникновении угрозы причинения вреда	29016	
2) о причинении вреда	8289	
3) о нарушении прав потребителей	7990	
4) о нарушении трудовых прав граждан	97689	
Поручения	113972	17%
Требование прокурора	6978	1%
Иные основания	138649	21%
Всего	664932	

⁹ По данным Государственной автоматизированной системы «Управление» в части показателей контрольно-надзорной деятельности по Форме 1-Контроль. URL: <http://gasu.gov.ru/opendata> (дата обращения: 01.03.19 г.).

¹⁰ Там же.

Законом установлены случаи, когда внеплановые проверки должны быть согласованы КНО с прокуратурой¹¹. Это не касается проверок по контролю за исполнением предписаний, заявлениям юрлиц о получении лицензий, проверок по поручениям органов власти и нарушении прав потребителей. В остальных случаях: заявлений и обращений граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, информации от СМИ, органов власти и местного самоуправления об угрозе или причинении вреда и т.д. – проведение внеплановой проверки возможно только после согласования с прокуратурой. То есть примерно около 40% внеплановых проверок, проведенных в 2017 году, потребовали согласований. Прокуратура может не согласовать проведение проверки, если сочтет ее недостаточно обоснованной или назначенной с нарушениями. К сожалению, мы не знаем какое количество из всех поданных КНО на согласование проверок было прокуратурой отклонено.

Из всех внеплановых проверок Федеральных органов исполнительной власти 17% проводилось на основании приказов (распоряжений) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации. Из чего следует, что как минимум 1/6 внеплановых проверок федеральных ведомств напрямую инициируется «сверху», в связи с интенцией государства дополнительно усилить контроль в какой-либо сфере.

Отличительной чертой внеплановой проверки является краткий срок от момента уведомления юридического лица о проверке до ее непосредственного проведения: о проведении проверки юридическое лицо или индивидуальный предприниматель уведомляется не менее чем за 24 часа любым доступным способом, в том числе с помощью электронной почты. В типовой форме приказа о проведении внеплановой проверки предусмотрена графа «цель проверки», однако, как показывают наши данные¹², а также качественные интервью, юридическое лицо может иметь самые смутные представления о предмете проверки, поскольку в приказе в лучшем случае указывается норма законодательства, требования которой будут проверять, а иногда просто профильный закон и адреса объектов. Например, в графе «цель проверки» могут быть следующие формулировки: «проверка фактов, изложенных в обращении, соблюдение обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами»; «контроль за соблюдением управляющей организацией обязательных требований к жилым помещениям, их использованию и содержанию»; «осуществление лицензионного контроля в связи с поступлением в орган государственного жилищного надзора обращения»; «цель проверки: соблюдение лицензионных требований, предусмотренных частью 2 статьи 162 Жилищного кодекса Российской Федерации» и т.п. В остальном по форме и процедуре внеплановые проверки не отличаются от плановых, их проводят одни и те же сотрудники. Внеплановые проверки так же могут быть выездными (в таком случае инспектор присутствует на объекте проверки), документарными (инспектор запрашивает необходимые документы у проверяемого, но сама проверка проводится без выезда инспектора на место) или сочетать обе эти формы.

Другим существенным отличием внеплановых проверок от плановых является возможность регулировать нагрузку контрольной деятельности в сфере плановых проверок на уровне политических решений. Для уменьшения числа плановых проверок, помимо общего курса на снижение административной нагрузки со стороны КНО, действуют различные ограничения (надзорные каникулы для субъектов малого предпринимательства,

¹¹ Ч. 5 Ст. 10 Федерального Закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

¹² Кудрявцев К., Кузнецова Д., Кучаков Р. Мандат контрольно-надзорных ведомств / под ред. Д. Скугаревского и К. Титаева, 2017. URL: <http://enforce.spb.ru/products/papers/7018-analiticheskij-obzor-mandat-kontrolno-nadzornykh-vedomstv-v-kudryavtsev-d-kuznetsova-r-kuchakov-pod-redaktsiej-d-skugarevskogo-i-k-titaeva> (дата обращения: 10.10.2018 г.).

невозможность включения юридического лица в план проверок чаще чем раз в три года, за исключением отдельных случаев, проведение проверок не более чем 10% членом саморегулируемых организаций и т.д.). Для внеплановых проверок таких ограничений нет. С одной стороны, это логично и правильно: как можно устанавливать ограничения на проверки, которые проводятся в связи с возникшей необходимостью, конкретным случаем нарушения правил или чьих-то прав? Проблема заключается в том, что существует опасность увеличения числа внеплановых проверок. Во-первых, можно предположить, что КНО привыкли к определенному стилю контрольно-надзорной деятельности, ориентированному на проверки и наказания, а не на профилактику, и нечувствительному ни к специфике региона, ни к отрасли экономики¹³. Довольно часто усиление и ужесточение контроля предлагается как неизбежно необходимое решение возникающих в государстве проблем: массовые проверки объектов после крупных пожаров, заведений общественного питания после отравлений и т.д.: 17% (см. Таб. 2) всех внеплановых проверок федеральных органов исполнительной власти проводится по поручениям Президента и Правительства Российской Федерации.

Во-вторых, следует помнить и об отчетах о контрольно-надзорной деятельности, которые ведет каждое ведомство. Мы не можем говорить о существовании «палочной системы» во всех контрольно-надзорных органах. Однако каждое ведомство ведет учет наложенных и взысканных в бюджет сумм штрафов, что является отдельной строкой в отчетности и даже предметом особой гордости в публичных отчетах о проведенной работе¹⁴. Для отдельных ведомств в основу определения эффективности положено количество выданных и исполненных предписаний¹⁵. Снижение этих показателей непосредственным образом влияет на оценку качества работы ведомства и его территориальных подразделений. Забегая вперед, отметим также, что при оценке суммы наложенных и взысканных штрафов не имеет значения, как наложены эти штрафы — по результатам плановых или внеплановых проверок. При этом внеплановые проверки не требуют составления и согласования предварительных планов и обоснования включения организации в этот план, часть внеплановых проверок не требует согласования с прокуратурой.

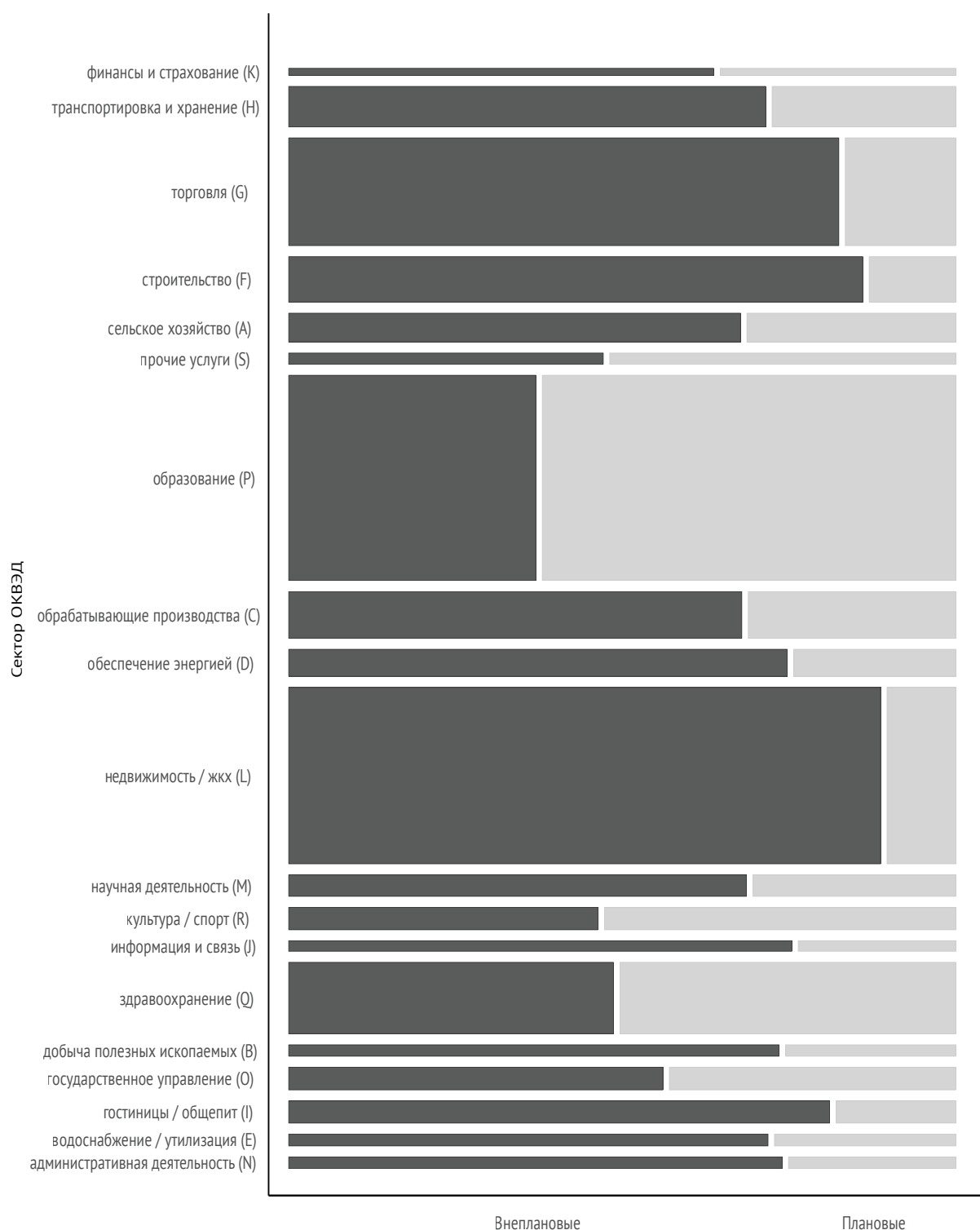
Опираясь на собранные нами данные, мы видим, что снижение количества плановых проверок сопровождается увеличением внеплановых. Далее мы используем дезагрегированную базу проверок, поскольку в отличие от данных ГАС «Управление» она позволяет изучить структуру внеплановых проверок.

¹³ Так, например, снижение плановых проверок происходило равномерно во всех регионах независимости от количества и структуры юридических лиц — субъектов проверки. См. Кудрявцев В., Кузнецова Д., Кучаков Р. Плановые проверки в России. (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб.: ИПП ЕУСПб, 2017. — С. 8–9.

¹⁴ См.: Доклад Государственной жилищной инспекции при Министерстве энергетики, жилищно-коммунального хозяйства и государственного регулирования тарифов Удмуртской Республики по осуществлению полномочий в рамках государственного жилищного надзора и лицензионного контроля, полномочий лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, а также об эффективности указанных полномочий за 2016 г. С. 16–17. URL: http://gzhi.udmurt.ru/deyatelnost/Doklad_2016.pdf (дата обращения: 10.10.2018 г.); Доклад Государственной жилищной инспекции города Москвы об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в 2017 г. URL: <https://www.mos.ru/mgi/documents/ofitcialnaia-informatciia-press-sluzhby/view/213292220/> (дата обращения 10.10.2018 г.); Отчет о деятельности государственной инспекции труда в г. Санкт-Петербурге. URL: https://git78.rostrud.ru/osnov/otchet_o_rabote_git/2017_god_17/ (дата обращения: 10.10.2018 г.); Отчет о деятельности Государственной инспекции труда в Чувашской Республике в 2018 г. URL: http://gov.cap.ru/Info.aspx?id=3798511&gov_id=857&type=news&size=20 (дата обращения: 10.10.2018 г.); Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в 2017 г. URL: <https://www.rosпотребнадзор.ru/files/prezident/doklad%20itogovyi.pdf> (дата обращения: 10.10.2018 г.).

¹⁵ Например, см. перечень целевых показателей и индикаторов для органов государственного жилищного надзора субъектов Российской Федерации от 10.10.2016 г. URL: http://gji-ra.ru/?page_id=2801 (дата обращения: 10.10.2018 г.).

Рисунок 2. Распределение проверок по секторам Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД), 2016–2017 гг.



Прим.: На оси X отложен тип проверки плановый/внеплановый. На оси Y отложены разделы Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД, вер. 2014 года). Информация о плановых проверках взята из опубликованных планов субъектов прокуратур. Данные о внеплановых проверках взяты из Единого реестра проверок. Пропорции по оси X отражают соотношение числа плановых и внеплановых проверок для каждого раздела ОКВЭД. Пропорции по оси Y отражают количество проверок, приходящиеся на каждый раздел ОКВЭД. Для отображения плановых проверок использованы данные, собранные с сайтов субъектов прокуратур. Информация о внеплановых проверках взята из Единого реестра проверок. Данные о коде ОКВЭД организации взяты из Единого реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП).

Количество плановых проверок в 2017 г. сократилось по сравнению с 2016 г. на 70 087 проверок с 351 965 до 281 878. Однако количество¹⁶ внеплановых проверок за тот же период увеличилось на 81 895 проверок с 578 761 в 2016 г. до 660 656 в 2017 г. соответственно. Число внеплановых проверок не только растет, но и разрыв между плановыми и внеплановыми проверками увеличивается от 2016 г. к 2017 г.: если в 2016 г. он составлял около 227 тысяч, то в 2017 году уже почти 379 тысяч. Это говорит о том, что несмотря на курс на снижение административной нагрузки со стороны контрольно-надзорных ведомств, говорить о фактическом снижении не приходится.

Подобное изменение числа плановых и внеплановых проверок по годам в абсолютных числах может выглядеть недостаточно убедительно. Во-первых, качество заполнения Единого реестра, как уже было отмечено, оставляет желать лучшего. Во-вторых, рост заполняемости в 2017 г. по сравнению с 2016 г. в среднем на 12–15 п.п. (см. Рис. 1), вероятно, обусловлен массовым подключением муниципальных органов власти к системе ЕРП. Для аналитического подтверждения отсутствия статистически значимого снижения проверочной нагрузки или возможном «переходе» плановых проверок во внеплановые проверки был проведен регрессионный анализ. Мы предсказывали вероятность проведения плановой и внеплановой проверки в 2016 и 2017 гг. в отношении типового¹⁷ юрлица и индивидуального предпринимателя. Полученные результаты¹⁸ говорят о том, что для целого ряда секторов экономики, например «Образование», «Здравоохранение», «Недвижимость и ЖКХ» и др. (имеется в виду верхний уровень ОКВЭД – сектора экономики), снижение вероятности проведения плановой проверки сопровождалось увеличением вероятности проведения внеплановой проверки.

Примечательно, что практически во всех сферах контроля снижение числа плановых проверок происходит с увеличением количества внеплановых практически зеркально (Рис. 3). Распределение плановых и внеплановых проверок по сферам экономической деятельности показывает, что плановая деятельность КНО направлена чаще всего на сферу образования, тогда как в других сферах приоритет отдается внеплановым проверкам (Рис. 2).

Распределение плановых и внеплановых проверок внутри сфер контроля иллюстрирует, что некоторые ведомства больше тяготеют к проведению плановых мероприятий, а другие к внеплановым проверкам и единой политики в контрольно-надзорной деятельности по этому поводу нет (Приложение 1, Рис. 5).

Наблюдаемый рост количества внеплановых проверок в сфере ЖКХ нельзя объяснить простым увеличением объема обращений и жалоб, которые можно было бы рассматривать в качестве естественного внешнего стимула к активизации КНО. Форма 1-К содержит реквизиты с основаниями внеплановых проверок. Сумма по реквизитам обращений граждан/СМИ/юрлиц/государственных органов по всем регионам России для Госжилинспекций в 2017 году меньше примерно на треть, чем в 2016 году¹⁹. Таким образом, причины роста активности скорее следует искать во внутренней специфике организации контрольно-надзорной деятельности самого ведомства. Это заставляет нас остановиться более внимательно на результатах деятельности КНО в сфере ЖКХ – госжилинспекций.

¹⁶ Данные о внеплановых проверках из Единого реестра проверок за 2016–2017 гг.

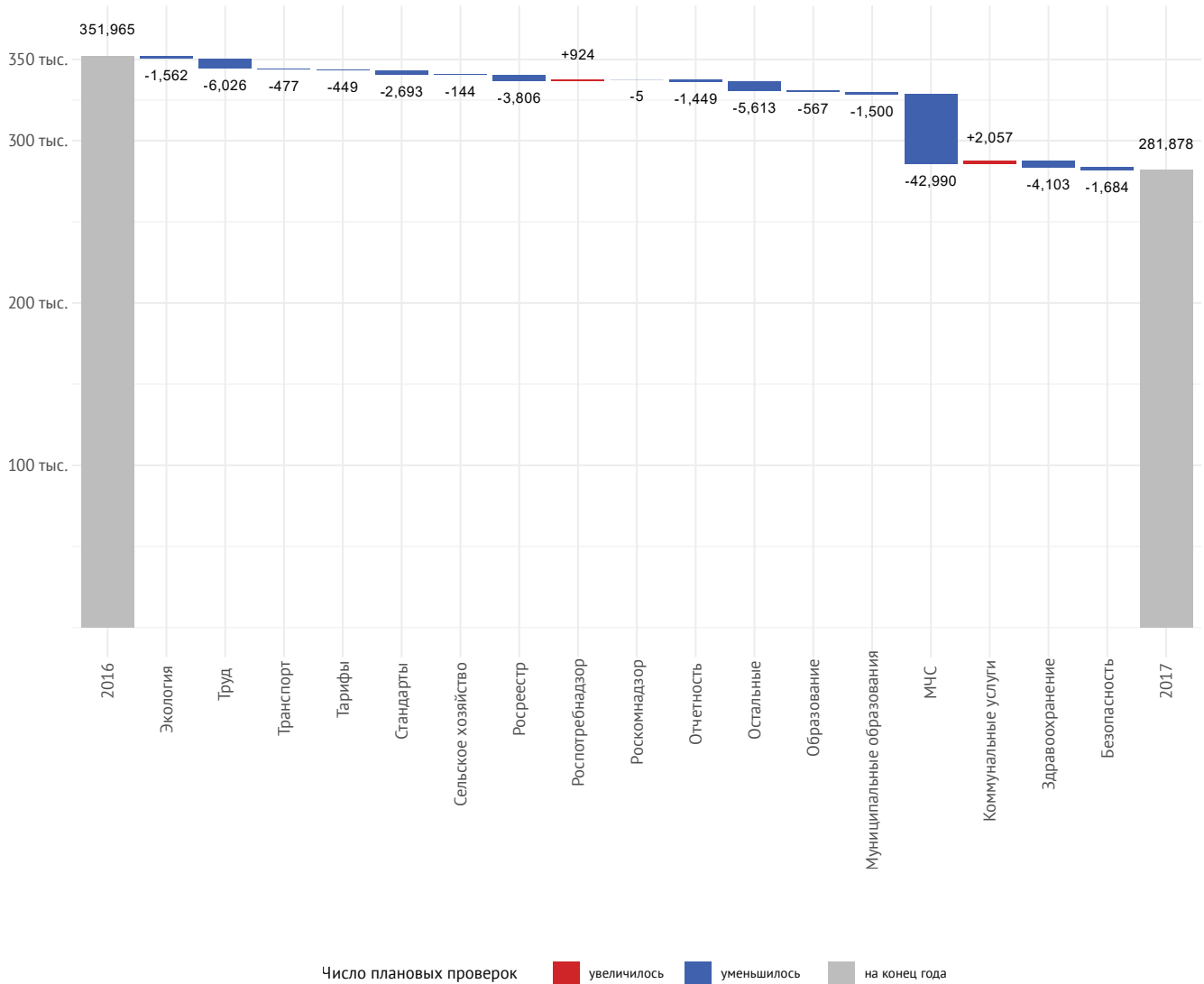
¹⁷ Предсказание вероятностей осуществлялся при усредненных характеристиках организации, таких как: возраст организации, экономическая специализация (код ОКВЭД), регион регистрации, тип собственности.

¹⁸ Полученные результаты готовятся к публикации.

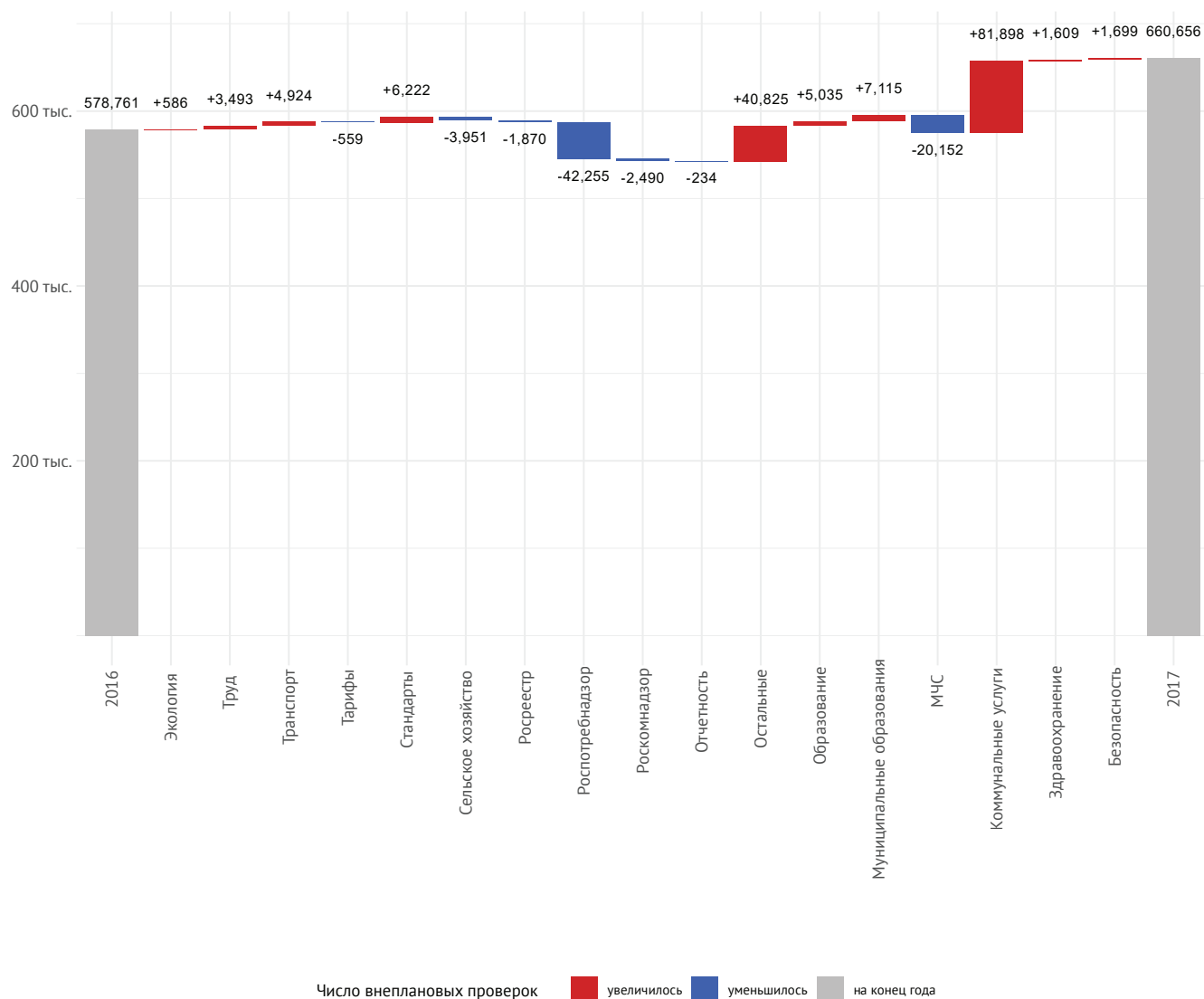
¹⁹ В силу разного характера типа данных прямое сопоставление информации из Единого реестра проверок (как уже отмечалось выше, единственного источника данных внеплановых проверок на уровне организации) и формы 1-К (формы отчетности КНО с агрегированными данными) невозможно.

Рисунок 3.

Панель А. Изменение числа плановых проверок в 2016–2017 гг. по общим категориям контрольно-надзорных органов



**Панель В. Изменение числа внеплановых проверок в 2016–2017 гг.
по общим категориям контрольно-надзорных органов**



Прим.: на оси X панели А и В отложены общие категории контрольно-надзорных органов (см. Приложение 2 с описанием процедуры создания тематической группировки). Категория «Остальные» включает проверки неидентифицированных контрольно-надзорных органов. На оси Y отложено число проверок. Красный цвет и положительные значения на рисунке отражают увеличение числа проверок. Синий цвет и отрицательные значения отражают уменьшение числа проверок. Для отображения плановых проверок использованы данные, собранные с сайтов субъектовых прокуратур. Информация о внеплановых проверках взята из Единого реестра проверок. Движение по рисунку слева направо отражает общее изменение числа проверок в период 2016–2017 гг., с раскрытием его структуры.

ПРОВЕРКИ В СФЕРЕ ЖКХ

Можно было бы ожидать, что распределение внеплановых проверок в течение года будет близким к равномерному, поскольку события, влекущие за собой проведение внеплановых проверок, случайны, то есть возникновение жалоб, обращений, предписаний, происшествий в целом не должно зависеть от времени года. Однако данные демонстрируют резкое увеличение числа внеплановых проверок с июля по сентябрь. Всплеск внеплановых проверок юрлиц и индивидуальных предпринимателей происходит в нескольких секторах экономики: «Образование» и «Деятельность по операциям с недвижимым имуществом, ЖКХ» (Рис. 4).

Рисунок 4. Сезонность проверочной активности по видам экономической деятельности в 2016–2017 гг.



Прим.: на оси X отложены месяцы года. На оси Y отложено число проверок. Каждая линия соответствует разделу Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД). На рисунке выделены две наиболее проверяемые планово и внепланово сферы экономической деятельности. Панель А отражает данные плановых проверок, панель В – внеплановых. Для отображения плановых проверок использованы данные, собранные с сайтов субъектов прокуратур. Информация о внеплановых проверках взята из Единого реестра проверок. Данные о коде ОКВЭД организации взяты из Единого реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП).

Для организаций в сфере образования эти пики объяснимы: плановые проверки удобнее проводить не во время учебного процесса, но и не во время отпусков педагогов – то есть в июне после окончания учебного года. Но рисунки проверок организаций, связанных с операциями с недвижимостью, выглядят необычно. Первая загадка такого всплеска разрешается, когда мы подробнее рассмотрим данный ОКВЭД и КНО, ответственное за эти проверки. Это проверки государственных жилищных инспекций и отчасти связанных с ЖКХ управлений/департаментов муниципальных образований в отношении управляющих компаний, занимающихся управлением и эксплуатацией жилого и нежилого фонда.

Мы предположили, что увеличение числа таких проверок с июля по сентябрь некоторым образом связано с отопительным сезоном²⁰. Действительно, мы можем наблюдать как внеплановые проверки в сфере ЖКХ географически «движутся» с юга на север (Приложение 1, Рис. 7) вместе с понижением среднемесячной температуры (Приложение 1, Рис. 8). Однако это не объясняет кампанию по внеплановым проверкам в этой сфере.

С чем может быть связано такое количество внеплановых проверок в преддверии отопительного сезона? Причина сезонности плановых проверок в сфере ЖКХ может быть скрыта в специфике данной сферы или в практиках правоприменения контрольно-надзорного ведомства – в данном случае жилищных инспекций и связанных с ЖКХ управлений/департаментов муниципальных образований.

Первым объяснением «всплеска» проверок может быть увеличение числа жалоб граждан. Однако недостатка жалоб граждан в коммунальной сфере в течение всего года не наблюдается, поэтому таких оснований для проверок у жилищных инспекций достаточно в течение всего года. Форма 1-Контроль не имеет разбивки по месяцам, более того, в классификации оснований мы не можем увидеть отдельно проверки по обращениям граждан, поскольку в отчете они объединены с проверками по обращениям юридических лиц и предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления и из средств массовой информации. Но по мнению информантов – участников проверок, поток заявлений от граждан всегда высок. Поэтому мы не можем сделать однозначный вывод. Однако остается не ясным вопрос, почему граждане склонны жаловаться на коммунальные проблемы в летние месяцы, а не в ноябре или марте, когда шансы, что от дождей протечет крыша или из-за низких температур возникнет проблема с отоплением, выше, а переносить отсутствие горячей воды в холодное время года некомфортнее, чем в августе. Косвенным опровержением данной гипотезы также является то, что процент аварийного жилья в регионе (которое может вызывать больше жалоб со стороны жильцов из-за неисправности коммуникаций) по всей видимости не связан с количеством внеплановых проверок (Приложение 1, Рис. 9).

Кроме того, в апреле 2018 года заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, главный государственный жилищный инспектор Андрей Чибис сообщил, что в 2017 году было зарегистрировано почти в два раза меньше заявлений граждан, чем в 2016 году²¹. Таким образом, объяснить массовые проверки управляющих компаний именно перед отопительным сезоном повышенной активностью граждан сложно.

Вернемся к началу отопительного сезона. Ежегодно весной после отопительного сезона

²⁰ Начало отопительного сезона зависит от пятидневного периода установившейся среднемесячной температуры наружного воздуха, установленной Постановлением Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»).

²¹ URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/opredeleny-regiony-lidera-v-reytinge-goszilinspektsey-rossii/> (дата обращения: 10.10.2018 г.).

управляющие компании проводят инвентаризацию состояния жилого и нежилого фонда: фиксируют проблемы, составляют план мероприятий и работ по содержанию, текущему и капитальному ремонту. Если в этот момент проходят плановые или внеплановые проверки, то по их результатам управляющим компаниям выдаются предписания, исполнение которых потом будет дополнительно проконтролировано внеплановой проверкой. К 15 сентября управляющие компании должны подготовить паспорта готовности жилищного фонда к отопительному сезону²².

С 2015 года Управляющие компании должны иметь лицензию для управления многоквартирным домом. Выдают лицензии, а также осуществляют лицензионный контроль органы государственного жилищного надзора. Часть их полномочий может быть передана органам муниципального жилищного контроля. В том же 2015 году Президент Российской Федерации выдал поручение о проведении мониторинга исполнения органами исполнительной власти лицензионного контроля в сфере управления многоквартирными домами²³. В 2016 году были разработаны целевые показатели и индикаторы эффективности органов жилищного надзора²⁴, на основе этих показателей в 2017 году Минстрой России составил первый рейтинг Госжилинспекций²⁵. Одними из основных показателей эффективности, используемых для рейтинга, стало количество проверок в рамках лицензионного контроля и количество выданных и исполненных предписаний (по оценке Минстроя России этот критерий занимает 85% веса в числе критериев эффективности²⁶). В отношении глав Госжилинспекций, занявших последние 10 строчек в рейтинге, было обещано²⁷ принятие кадровых решений. Это серьезный стимул для Госжилинспекций достигать необходимых показателей эффективности и обеспечивать себе необходимое количество проверок и выданных предписаний. Управляющие компании замотивированы исполнять предписания, связанные с лицензионным контролем, поскольку за их неисполнение грозит лишение лицензии, а не просто штраф за неисполнение предписания.

Неготовность к отопительному сезону является одним из распространенных нарушений лицензионной деятельности. Кроме того, сам по себе отопительный сезон является достаточным основанием для проверки. Подготовка к отопительному сезону включает в себя не только технически обоснованные мероприятия (восстановление штукатурного покрытия и кровли, проведение промывки оборудования и коммуникаций теплопотребляющих установок, проведение испытания оборудования теплопотребляющих установок на плотность и прочность, гидравлические испытания и т.д.), но и такие требования, как подготовка и переподготовка кадров работников котельных, тепловых пунктов, работников аварийной службы и рабочих текущего ремонта, включая дворников²⁸. Одним из критериев неготовности к отопительному сезону является наличие задолженности за

²² Приказ Минэнерго России от 12.03.2013 № 103 «Об утверждении Правил оценки готовности к отопительному периоду».

²³ Поручение Президента РФ № ПР-2512 от 9 декабря 2015 года.

²⁴ Методика определения и Перечень целевых показателей и индикаторов. http://gji-ra.ru/?page_id=2801 (дата обращения: 10.10.2018 г.).

²⁵ URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-sostavil-reyting-goszhlinspektsiy/> (дата обращения: 10.10.2018 г.).

²⁶ URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-utverdil-pokazateli-effektivnosti-raboty-goszhlinspektsiy/> (дата обращения: 10.10.2018 г.).

²⁷ URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-budet-sostavlyat-ezhegodnyy-reyting-goszhlinspektsiy/> (дата обращения: 10.10.2018 г.).

²⁸ Постановление Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170 «Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда».

поставленные тепловую энергию (мощность), теплоноситель. С сентября 2018 года задолженность перед ресурсоснабжающей организацией в течение двух месяцев стало грубым нарушением управляющих компаний лицензионных требований. Любое нарушение, связанное с подготовкой к отопительному сезону, не только ставит под угрозу нормальное функционирование в течение зимы, но и является нарушением лицензионных требований.

Несмотря на идею повышения эффективности работы государственных жилищных инспекций и соответствующих муниципальных ведомств, а также объяснимое и необходимое пристальное внимание, в частности, к подготовке к отопительному сезону, такой подход к оценке деятельности КНО вынуждает контрольные ведомства увеличивать или по крайней мере не снижать количество выдаваемых предписаний. Подготовка к отопительному сезону, которая включает в себя большое количество разнообразных требований, обеспечивает множество оснований для проведения внеплановых проверок и выдачи предписаний. Именно этот эффект мы можем наблюдать в наших данных.

Дополнительно стоит отметить упрощенную процедуру таких проверок по сравнению с положениями 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В ч. 4.2. ст. 20 Жилищного Кодекса РФ значительно расширены основания для проведения внеплановой проверки, а также такие проверки проводятся без согласования с прокуратурой и без предварительного уведомления. Согласно ст. 196 Жилищного Кодекса РФ также без согласования с прокуратурой и без предварительного уведомления проводятся внеплановые проверки лицензиатов в случае истечения срока исполнения ранее выданного лицензирующим органом предписания об устранении выявленных нарушений лицензионных требований.

Несмотря на то что в данных за 2017 год по Форме 1-Контроль по поручениям прокуратуры проведено лишь 0,5% от всех внеплановых проверок, не следует забывать, что проверки по лицензионному контролю в данной форме не учитываются, а значит, мы не увидим их в этой отчетности²⁹. Но и прокуратура вносит свою лепту в скачок «плановых» внеплановых проверок. Соблюдение законности при подготовке жилищно-коммунального комплекса к отопительному сезону находится на постоянном контроле органов прокуратуры как одно из приоритетных направлений перед отопительным сезоном. Прокуратуры субъектов ежегодно выдают задания прокурорам городов и районов. Часть проверок проводится органами прокуратуры самостоятельно, часть передается специализированным ведомствам – в данном случае жилищным инспекциям.

Само проведение внеплановых проверок в рамках подготовки к отопительному сезону, даты которого устанавливаются на региональном уровне и год от года вполне устойчивы, не соответствует идее внеплановых проверок. Возможно, хорошо, что за тщательностью подготовки управляющих компаний к отопительному сезону следят так пристально. Плохо, что проверка неготовности к отопительному сезону становится для КНО ресурсом для достижения необходимых показателей, которые им установлены правительством. Когда управляющая компания не ремонтирует аварийный козырек над подъездом, то в марте она нарушает требования к содержанию многоквартирного дома. То же самое нарушение, выявленное в августе в рамках проверки подготовки к отопительному сезону, оказывается нарушением лицензионных требований (как неготовность жилого фонда к отопительному сезону), выявление которых так необходимо госжилинспекциям для до-

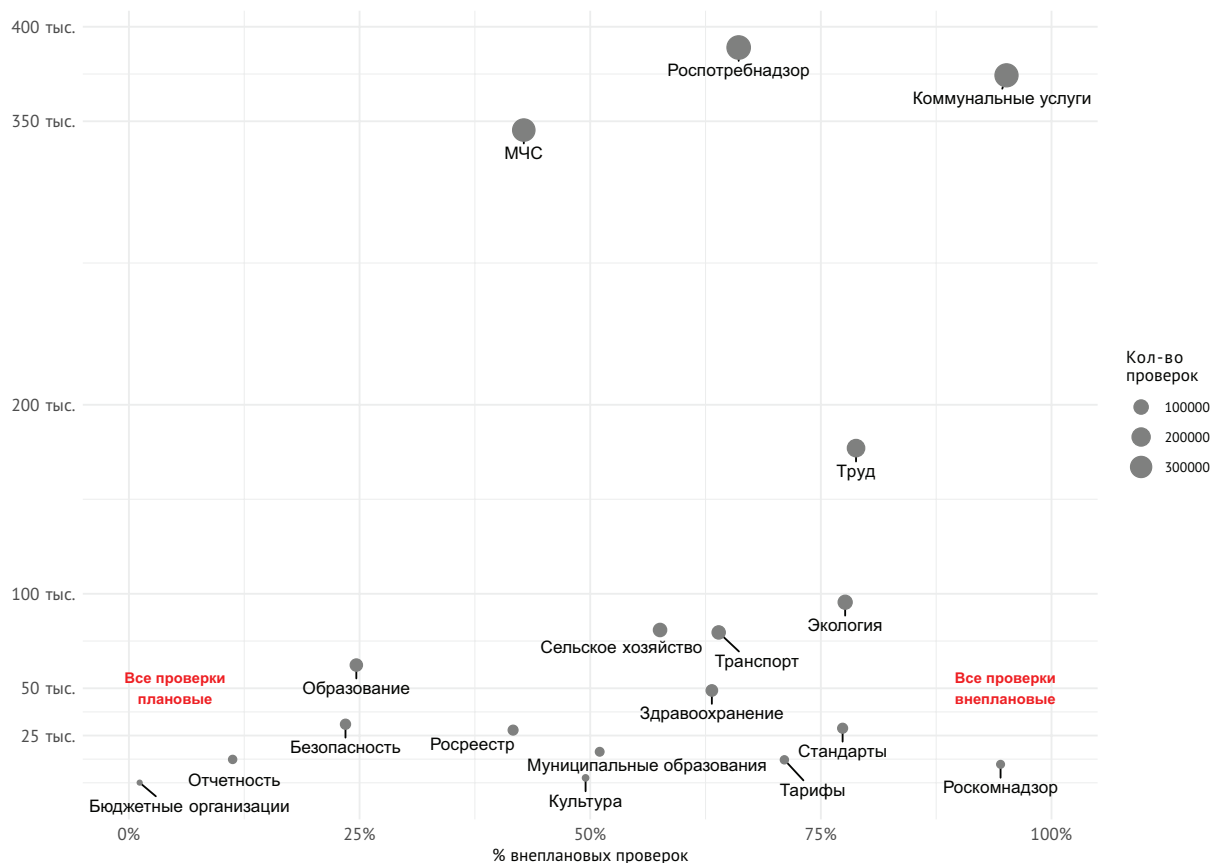
²⁹ Пункт 10 Указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения, утверждены Приказом Росстата от 21.12.2011 № 503 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

стижения показателей эффективности. Если бы жилищные инспекции не были заинтересованы именно в показателях по лицензионному контролю, если бы подготовка к отопительному сезону не давала такого простора для фиксации необходимых для показателей нарушений, мы не смогли бы увидеть выраженной сезонности в распределении внеплановых проверок в течение года, как не видим их в других сферах. Сложно представить, что месяц до отопительного сезона более сложный по количеству нарушений и возникающих из-за этого проблем по сравнению с разгаром отопительного сезона и даже его концом, когда также проводятся различные технические испытания.

Обнаруженные пики в распределении внеплановых проверок в сфере ЖКХ не исключают, что у других ведомств нет столь же «излюбленных нарушений», но вероятно они менее выражены. Если риск-ориентированный подход и общий курс на снижение числа плановых проверок сокращает возможности выдачи предписаний и наложения штрафов, а показателем хорошей работы ведомства декларируется снижение количества обращений граждан, то неудивительно, что КНО использует единственные доступные им способы, когда появляется такая возможность. И хорошо бы, если все такие проверки в действительности касались жизненно-важного в зимнее время оборудования и инфраструктуры. Однако в условиях ограниченных ресурсов КНО (времени, оснащенности, количества инспекторов, возможностей подробных технических проверок и т.д.) нет гарантий, что в фокус проверяющих не попадают наиболее очевидные, легко доступные и гарантирующие наличие нарушений объекты: аварийные козырьки, освещение, неправильная установка ограждений тротуаров или заборов или легко проверяемые формальные вещи: неправильно оформленный паспорт готовности жилищного фонда, отсутствие схем и инструкций для персонала, наличие задолженности.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Рисунок 5. Число проверок по обобщенным категориям контрольно-надзорных органов и соотношение плановых и внеплановых мероприятий, 2016–2017 гг.



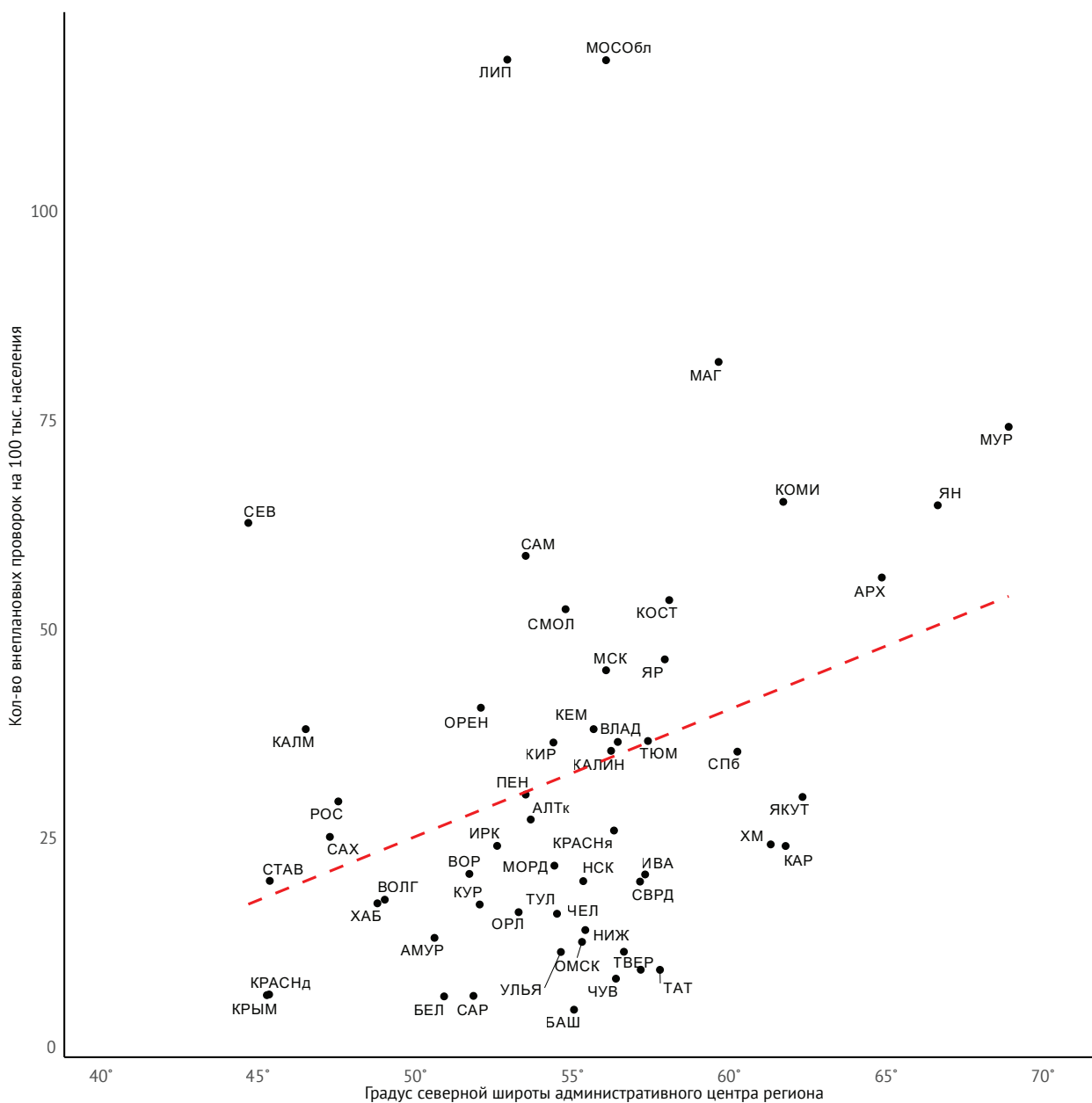
Прим.: На оси X отложен процент внеплановых проверок. Плановые и внеплановые проверки в сумме дают 100% проверочной активности. На оси Y отложено общее количество проверок. Общие категории контрольно-надзорных органов созданы с помощью регулярных выражений. Описание процедуры создания общих категорий представлено в Приложении 2. Информация о плановых проверках взята из опубликованных планов субъектов прокуратур. Данные о внеплановых проверках взяты из Единого реестра проверок. Диаметр точки указывает на общее число проверок, проведенных контрольно-надзорными органами/органом той или иной категории.

Рисунок 6. Число проверок в расчете на 100 зарегистрированных организаций и соотношение плановых и внеплановых мероприятий в региональном разрезе, 2016–2017 гг.



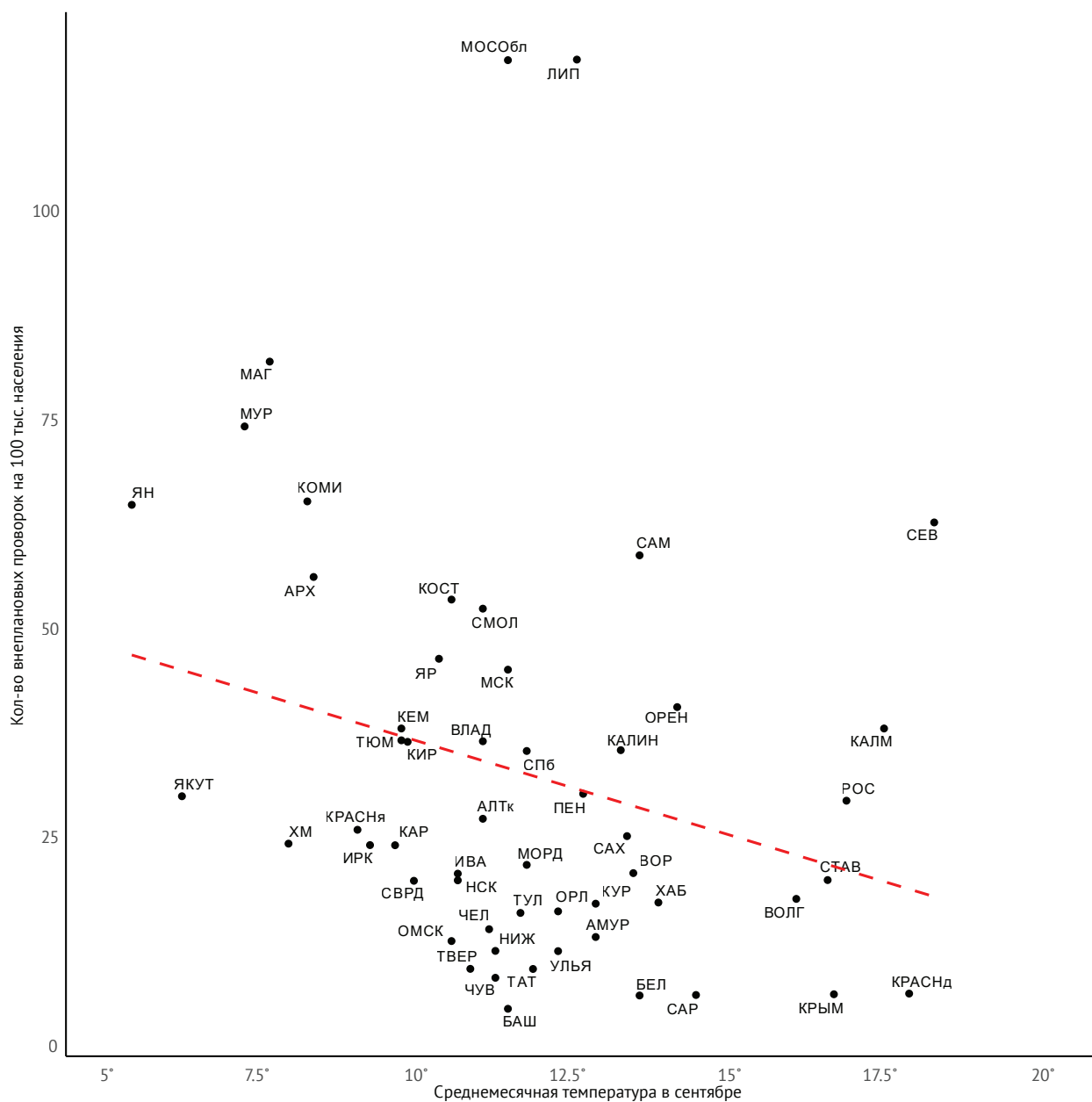
Прим.: На оси X отложен процент внеплановых проверок. Плановые и внеплановые проверки в сумме дают 100% проверочной активности. На оси Y отложено общее количество проверок на 100 зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в регионе, по состоянию на начало 2017 года (данные ФНС). Информация о плановых проверках взята из опубликованных планов субъектов прокуратур. Данные о внеплановых проверках взяты из Единого реестра проверок. Название регионов сокращены и упрощены. На рисунке отражены данные по 73 субъектам. Диаметр точки указывает на общее число проверок, прошедших в регионе.

Рисунок 7. Сентябрьское распределение внеплановых проверок в сфере ЖКХ в зависимости от градуса северной широты в региональном разрезе, 2016–2017 гг.



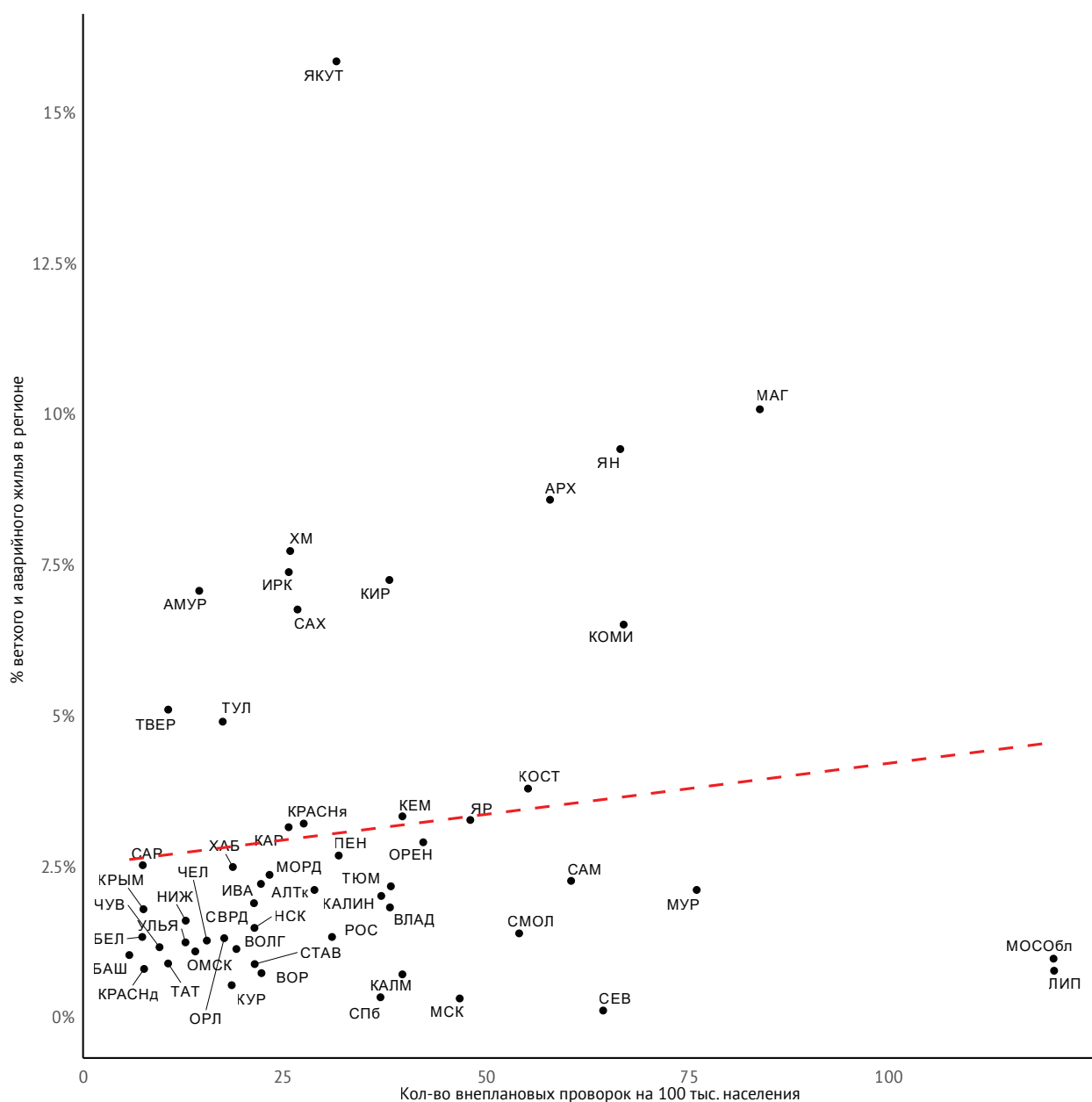
Прим.: На оси X отложен градус северной широты административного центра региона. На оси Y отложено число внеплановых проверок на 100 тыс. населения в регионе за 2016 и 2017 гг. Информация о плановых проверках взята из опубликованных планов субъектов прокуратур. Данные о внеплановых проверках взяты из Единого реестра проверок. Для отображения использованы данные о проверках организаций, указавших при государственной регистрации код ОКВЭД: «L» – деятельность по операциям с недвижимым имуществом. Данные о коде ОКВЭД взяты из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП). Отображены проверки, прошедшие в сентябре. Название регионов сокращены и упрощены. На рисунке отражены регионы, в которых суммарно за 2016 и 2017 гг. было проведено не менее 100 проверок в сентябре, всего: 57 субъектов.

Рисунок 8. Сентябрьское распределение внеплановых проверок в сфере ЖКХ в зависимости от среднемесячной температуры, 2016–2017 гг.



Прим.: На оси X отложена среднемесячная температура в сентябре для административного центра региона. На оси Y отложено число внеплановых проверок на 100 тыс. населения в регионе за 2016 и 2017 гг. Информация о среднемесячной температуре в сентябре за 1981–2010 гг. взяты с сайта Гидрометцентра. Информация о плановых проверках взята из опубликованных планов субъектов прокуратур. Данные о внеплановых проверках взяты из Единого реестра проверок. Для отображения использованы данные о проверках организаций, указавших при государственной регистрации код ОКВЭД: «L» – деятельность по операциям с недвижимым имуществом. Данные о коде ОКВЭД взяты из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП). Отображены проверки, прошедшие в сентябре. Названия регионов сокращены и упрощены. На рисунке отражены регионы, в которых суммарно за 2016 и 2017 гг. было проведено более 100 проверок в сентябре, всего: 57 субъекта.

Рисунок 9. Сентябрьское распределение внеплановых проверок в сфере ЖКХ в зависимости от доли аварийного жилья, 2016–2017 гг.



Прим.: На оси X отложено число внеплановых проверок на 100 тыс. населения региона. На оси Y отложена доля ветхого и аварийного жилья в регионе по данным ЕМИСС. Информация о плановых проверках взята из опубликованных планов субъектовых прокуратур. Данные о внеплановых проверках взяты из Единого реестра проверок. Для отображения использованы данные о проверках организаций, указавших при государственной регистрации код ОКВЭД: «L» – деятельность по операциям с недвижимым имуществом. Данные о коде ОКВЭД взяты из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП). Отображены проверки, прошедшие в сентябре. Названия регионов сокращены и упрощены. На рисунке отражены регионы, в которых суммарно за 2016 и 2017 гг. было проведено более 100 проверок в сентябре, всего: 54 субъекта.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПЕРЕЧЕНЬ ОБЩИХ КАТЕГОРИЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Подробнее о создании базы и ограничении данных можно прочитать в аналитическом обзоре Института проблем правоприменения «Плановые проверки в России» (2017 г.)³⁰. При создании базы данных в графе контрольно-надзорный орган оказалось 45 798 уникальных названий контрольно-надзорных органов в связи с некачественным заполнением, а также из-за названий администраций муниципальных образований, каждое из которых считывалось как уникальное имя. Для эффективной работы со сформированной базой данных КНО были объединены в категории. Это также позволило представлять результаты для анализа более наглядно. В основание группировки был положен принцип «жизнедеятельности» проверяющих органов, под которой понимается преимущественная (основанная) сфера деятельности и тематика контроля (надзора). В том случае, если деятельность одного ведомства явно превалировала и однозначно идентифицировалась, то категория получала имя последнего. В результате был сформирован следующий список общих категорий:

Перечень общих категорий контрольно-надзорных органов

1. «экология» (ядро – отделения Росприроднадзора и Ростехнадзора);
2. «сельское хозяйство» (ядро – отделения Россельхознадзора);
3. «здравоохранение» (ядро – отделения Росздравнадзора);
4. «безопасность» (ядро – отделения МВД, Росгвардии);
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 (Госпожнадзор);
12. «тарифы» (ядро – отделения ФАС, ведомства контроля за ценообразованием);
13. «отчетность» (ядро – отделения Минюста, ФНС, ФТС);
14. «бюджетные организации»;
15. «муниципальные образования (ядро – администрации МО);
16. Роспотребнадзор;
17. Роскомнадзор;
18. «транспорт» (ядро – отделения Ространснадзора).

³⁰ Кудрявцев В., Кузнецова Д., Кучаков Р. Аналитический обзор «Плановые проверки в России», 2017 г. URL: <http://enforce.spb.ru/products/papers/6996-analiticheskij-obzor-planovye-proverki-v-rossii-v-kudryavtsev-d-kuznetsova-r-kuchakov> (дата обращения: 10.10.2018 г.)



ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВООБРАЗОВАНИЯ

Сотрудники

Вадим Волков

научный
руководитель

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, ассоциированный профессор по социологии права им. С. А. Муромцева

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

PhD, 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

Денис Савельев

кандидат юридических наук, специалист по информационному праву и интеллектуальным правам

Дарья Кузнецова

юрист, специалист в антимонопольном праве и концессионных соглашениях

Руслан Кучаков

экономист, политолог, специалист по контрольно-надзорной деятельности

Административный директор – **Мария Батыгина** Администратор – **Анастасия Сафоненко**

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

