



Институт
экономики роста
им. Столыпина П.А.

апрель 2019 г.

ОБ ОСНОВНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ РЕФОРМЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА



Число проверок снижается

Число проверок на федеральном уровне существенно снизилось с 2010 года:

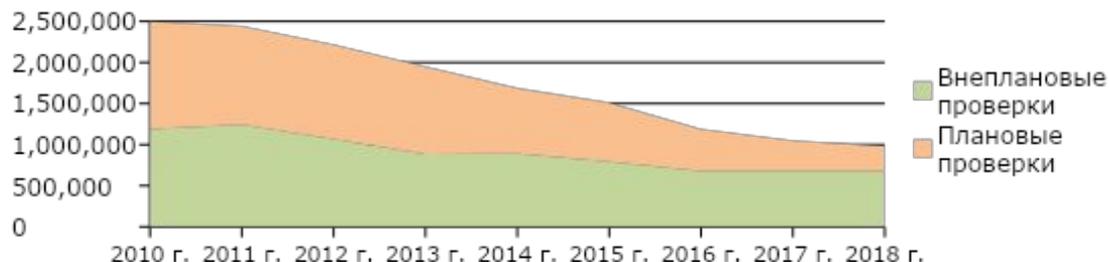
- **плановых проверок – в 4 раза** (с 1,35 млн до 302 тысяч);
- **внеплановых проверок – в 2 раза** (с 1,1 млн до 676 тысяч).

Внеплановые проверки по многим органам власти переориентировались с реагирования на обращения граждан, на контроль и надзор за исполнением ранее выданных предписаний (например, Росприроднадзор - до 79%). Сохраняется высокая доля внеплановых проверок «по-поручениям» (Роспотребнадзор – 43,4%, МЧС - 39%).

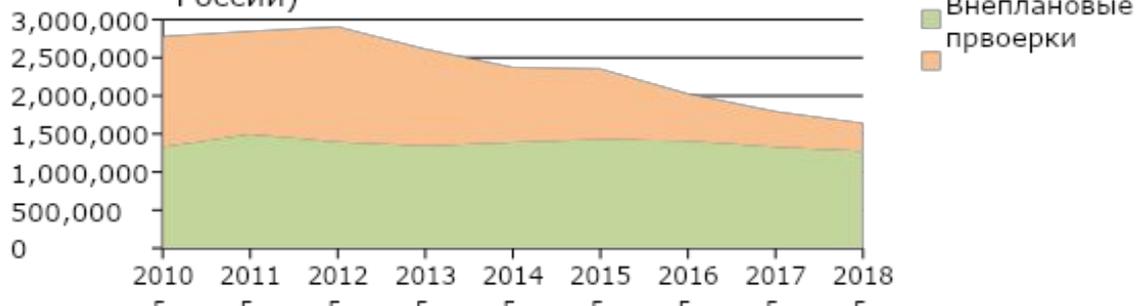
Общее число плановых и внеплановых проверок на всех уровнях власти с 2012 года так же снизилось на 41%, однако снижение числа внеплановых проверок на федеральном уровне оказалось компенсировано установлением лицензионного контроля за деятельностью по управлению многоквартирными домами.

В целом, снижение числа проверок сопровождалось до 2018 года стабильным числом выявленных случаев причинения поднадзорными субъектами вреда. (Рост числа «выявленных случаев» в 2018 году связан с решением ГП МЧС России, считать все пожары, произошедшие с имуществом ИП и юридических лиц, – случаями причинения вреда)

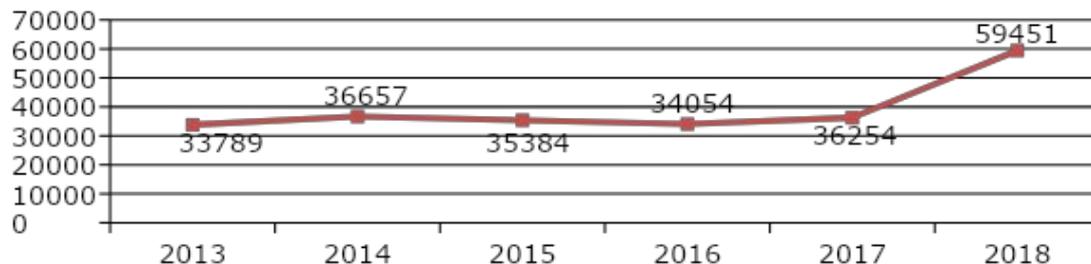
Динамика числа плановых и внеплановых проверок по федеральным органам власти (по данным Минэкономразвития России)



Динамика числа плановых и внеплановых проверок по всем органам власти (по данным Минэкономразвития России)



Динамика количества случаев причинения поднадзорными субъектами вреда, ед. (по данным Минэкономразвития России)



Снижение числа проверок достигнуто за счет надзорных каникул, а не риск-ориентированного подхода

Риск-ориентированный подход в том виде, в котором он внедрялся, не привел к снижению числа плановых проверок: эффект в основном был достигнут за счет «надзорных каникул» и позиции Генеральной прокуратуры.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Общее число проверок в плане (данные ГП)	532 тыс.	400 тыс.	364 тыс.	386 тыс.	350 тыс.	440 тыс.?
в том числе Роспотребнадзор	129 тыс.	94 тыс.	64 тыс.	71 тыс.	70 тыс.	83 тыс.

I надзорные каникулы
2016 – 2018

II надзорные каникулы
2019 – ?

Ежеквартальные отчеты о правоприменительной практике и руководства по соблюдению обязательных требований, дающим разъяснение, какое поведение является правомерным.

«Как Вы оцениваете мероприятия по профилактике и предупреждению нарушений, проводимые контрольно-надзорными органами?» (в % от числа опрошенных)

Результат: ежегодно готовится более 3 тысяч докладов (на федеральной и региональном уровне), проводится более 3 тысяч публичных обсуждений с участие представителей органов власти.

Общие замечания, поступающие от субъектов предпринимательской деятельности:

- мероприятия носят во многом формальный характер.
- анализом правоприменительной практики за прошедший период показывает повторяемость выявляемых нарушений и прямые заимствования текстов из ранее подготовленных обобщений практики.
- Руководства по соблюдению обязательных требований готовятся формально, не определен правовой статус соответствующих руководств.

Варианты ответов	Распределение ответов респондентов
Ничего не знаю о таких мероприятиях	41,8
Активно посещаю мероприятия, знакомлюсь с рекомендациями контрольно-надзорных органов по соблюдению обязательных требований	14,8
Посещал ежеквартальные встречи, ознакомился с рекомендациями контрольно-надзорных органов по соблюдению обязательных требований, но разочаровался	14,2
Загрудняюсь ответить	29,1
Итого:	100,0

*опрос ФСО России «Административный климат в Российской Федерации», проведен в апреле 2019 г.

«Предупреждение вместо штрафа» как первое наказание при плановых и внеплановых проверках

В целях снижения административного давления и профилактики нарушений Федеральным законом от 03.07.2016 N 316-ФЗ определено применения предупреждения вместо штрафа как первого наказания при плановых и внеплановых проверках (предприятие стимулируется к устранению нарушений, исполнению предписаний, а не пополнению бюджета за счет штрафов).

Изменения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях привели к существенному повышению доли предупреждений по итогам плановых и внеплановых проверок только в деятельности МЧС России (в том числе благодаря позиции руководства ведомства). Однако, в других органах доля предупреждений почти не выросла.

Доля предупреждений от общего числа наказаний по итогам плановых и внеплановых проверок
(в % по данным Минэкономразвития России)

	Плановые проверки				Внеплановые проверки			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
МВД	9%	4%	1%	2%	2%	0%	1%	1%
МЧС	34%	47%	61%	66%	20%	24%	36%	48%
ФТС	9%	13%	20%	33%	4%	8%	30%	27%
ФАС	7%	0%	2%	4%	4%	8%	12%	1%
ФНС	25%	26%	37%	60%	0%	22%	15%	14%
Росприроднадзор	4%	7%	13%	15%	3%	4%	10%	11%
Россельхознадзор	5%	10%	14%	20%	2%	4%	9%	14%
Ростехнадзор	1%	1%	2%	3%	3%	4%	9%	9%
Росреестр	1%	1%	11%	23%	1%	5%	14%	24%
Ространснадзор	2%	4%	9%	9%	2%	4%	6%	4%
Роскомнадзор	52%	83%	26%	17%	17%	11%	12%	13%
Росздравнадзор	3%	4%	10%	13%	2%	5%	13%	10%
Роспотребнадзор	3%	4%	7%	5%	3%	8%	18%	20%

Внимание: многие карты коррупционных рисков, принятые федеральными органами власти в 2017 году в рамках приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности», расценивают «назначение наказания ниже среднего» как деяние с признаками коррупции, что приведет к дальнейшему снижению доли предупреждений.

Ответственность должностных лиц контрольных и надзорных органов не пропорциональна полномочиям

Ответственность контролеров за нарушения законодательства о контроле и надзоре носит несистемный характер.

Ответственность контролеров за нарушения при проведении контрольно-надзорных мероприятий (19.6.1 КоАП РФ) (по данным СД ВС РФ)			
	Предупреждение (письменное)	Штраф (до 5 тыс. рублей)	Дисквалификация
2018	2044	306	0
2017	984	286	1
2016	800	348	1
2015	795	295	1
2014	381	152	0
2013	104	85	0



87% нарушений должностных лиц при проведении проверок завершаются предупреждением.

Предупреждение предусмотрено, например, за проведение не согласованной прокуратурой и (или) не включенной в план плановой проверки, проведении проверки без оснований!

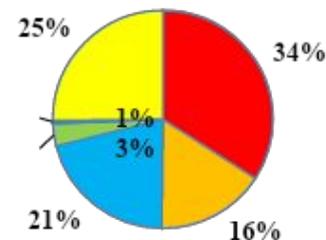
Пример: после «снижения» ответственности за незаполнение реестра проверок должностными лицами (26.07.2017 N 206-ФЗ заменил ответственность по статье 13.27 КоАП РФ на ч.3 ст. 19.6.1. КоАП РФ), заполняемость единого реестра проверок снизилась!

В противоположность, ответственность для предпринимателей за нарушения растет.

В 2018 году:

- к административной ответственности было привлечено более 984 тысяч только юридических лиц (**каждое 4-ое юридическое лицо из числа действующих**) – для сравнения, в 2015 году к ответственности было привлечено порядка 400 тысяч организаций. (На 01 марта 2019 года в ЕГРЮЛ включено 4 006 917 организаций, в 2017 году ненулевую отчетность сдали 2 070 765 организаций).
- общий размер административных штрафов, назначенных по делам об административных правонарушениях в сфере экономики, по данным Росстата России, превысил **179 млрд рублей**.

«Как, по Вашему мнению, изменились административные наказания за последний год?»*



- Ужесточились значительно
- Ужесточились незначительно
- Не изменились
- Смягчились незначительно
- Смягчились значительно

*опрос ФСО России «Административный климат в Российской Федерации», проведен в апреле 2018 г.

НЕКОТОРЫЕ НОВЫЕ СТАТЬИ - «РЕКОРДСМЕНЫ»

Статьи КоАП РФ	Когда введена	Наложено административных штрафов в 2018 году	Сумма штрафов, руб.
12.21.1 (Превышение массы или габаритов транспортного средства)	С сентября 2017 года внедряется автоматический весогабаритный контроль (АСВГК)	73 280	4,0 млрд
12.21.3 («Возмещение вреда» - ПЛАТОН)	Федеральный закон от 14.12.2015 N 378-ФЗ	997 492	7,8 млрд
14.43 (Нарушение требований технических регламентов)	введена Федеральным законом от 18.07.2011 N 237-ФЗ)	45 739	1,37 млрд
15.33.2 (Нарушение порядка и сроков представления сведений в ПФР)	Введена Федеральным законом от 03.07.2016 N 250-ФЗ	364 657	147 млн

Число дел об административных правонарушениях (совершенных как предпринимателями, так и физическими лицами), направляемых ежегодно на исполнение ФССП (т.е. те, которые не исполнены добровольно в срок, предусмотренный решением суда или постановлением уполномоченного органа) **за последние 6 лет выросло с 4,3 млн до 6 млн. (без учета постановлений Госавтоинспекции).**

Нарушение порядка и сроков представления сведений в ПФР – ст.15.33.2 КоАП РФ

Статья введена Федеральным законом от 03.07.2016 N 250-ФЗ и отнесена к компетенции мировых судов Российской Федерации. **В отличие от уже действующих штрафов и пеней, налагаемых на юридическое лицо или ИП, налагается персонально на должностное лицо организации. За 2018 год в суды поступили 486 тысячи дел, оштрафовано 364 657 должностных лиц, на сумму 147 млн рублей (размер штрафа – 500 рублей).** Налагается за любые просрочки (даже в случае исправления нарушения до выявления сотрудниками ПФР) и исправленные ошибки.

	2016	2017	2018
Число дел об административных правонарушениях, рассмотренных мировыми судьями, млн.	5,57	5,67	6,2
Число штрафов, наложенных мировыми судьями по всем статьям КоАП РФ	3 264 080	3 340 725	3 797 269

РЕЗУЛЬТАТ: каждый десятый штраф, наложенный мировым судом в 2018 году – наложен по статье 15.33.2 КоАП РФ. Нагрузка на судей выросла, **штрафы в 2018 году наложены на каждого десятого предпринимателя. Зачем?**

Трудоустройство или гражданский договор с бывшим чиновником - ст. 19.29 КоАП РФ

Введенная в 2011 году ответственность за «трудоустройство» бывшего госслужащего применяется формально ко всем госслужащим федеральных и большинству госслужащих региональных и муниципальных органов власти властей – фактически на все юридические лица возложена обязанность информировать органы власти о трудоустройстве бывших чиновников в течении 2-ух лет с даты их увольнения, и даже заключении гражданско-правовых договоров (как с гражданами, так и ИП!). Штраф для юридического лица от 100 до 500 тысяч рублей вменяется формально за факт договора, независимо от того, информировал ли о предыдущих местах работы компанию работник или независимый подрядчик, или нет.

	2014	2015	2016	2017	2018
Наложено штрафов	3426	3863 (+437)	4151 (+288)	4514 (+363)	4761 (+247)
Сумма наложенных штрафов, млн рублей	139	157	159	184	190

РЕЗУЛЬТАТ: вместо выявления реальных нарушителей, норма исполняется формально по факту выявления. Фактически организации должны требовать со любых своих подрядчиков трудовые книжки.

Непредставление первичных статистических данных - ст. 13.19 КоАП РФ

В 2016 году ответственность за непредставление респондентами субъектам официального статистического учета первичных статистических данных в установленном порядке или несвоевременное предоставление этих данных была увеличена со штрафа от 3 до 5 тысяч рублей - для должностных лиц от 10 до 20 т.р, для юридических лиц – от 20 до 70 т.р.

	2015	2016	2017	2018
Возбуждено дел об административных правонарушениях	8 488	10 988	9 259	14 802
Наложено штрафов	5 904	6 459	3 621	5 432
Сумма наложенных штрафов, млн рублей	18,3	110,9	85,9	122,4

РЕЗУЛЬТАТ: наложенные штрафы выросли кратно, а вот число дел об административных правонарушениях не снизилось! При этом, если в 2015 году штрафом завершились 69,5% дел, то в 2017 – 39%, 2018 – 36%. **Проце договориться?**

Из-за неверной организации статистического учета, государство не видит реальный уровень административного давления

По мере снижения числа проверок, число дел об административных правонарушениях почти не снижается, по ряду ведомств доля дел об административных правонарушениях без проведения плановых и внеплановых проверок продолжает расти или сохраняется на прежнем уровне.

При этом, из данных государственной статистики не видны реальные результаты работы ведомств по регулированию соответствующих сфер регулирования: большинство ведомств не раскрывают информацию о числе мониторингов, рейдов, административных расследованиях, делах возбужденных «по-КоАП» без проведения проверок, оценки влияния деятельности органа власти на сферу регулирования.

Доля дел «по КоАП» без проведения проверок по ведомствам:

- **Роспотребнадзор** - до 25% дел против бизнеса и порядка 20% штрафов;
- **Росприроднадзор** – более 60% дел об административных правонарушениях и более 50% от общей суммы штрафов (в 2016 году было порядка 50%);
- **Россельхознадзор** – до 50% дел и более 25% штрафов,
- **ФАС России** – до 70% дел и 97% суммы наложенных штрафов.

По данным Росалкогольрегулирования, из 6601 проверочного мероприятия, проведенного в 2017 году, 4592 (69,5%) прошли в форме административных расследований.

При этом МЧС такая практика искорена!

Пример расчета общего числа наказаний, наложенных контрольно-надзорным органом на примере Роспотребнадзора:

	Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, - всего	Наложено административных штрафов
По данным Минэкономразвития по форме 1-контроль (по итогам плановых и внеплановых проверок)	308 598 (в том числе штрафов 264 435)	2 749 933 000
Всего по данным Росстата и Судебного департамента ВС РФ (в том числе по итогам плановых и внеплановых проверок)	343 000 (не менее)	3 384 000 000 (не менее)
По форме 1-АЭ (только штрафов)	325 047 (только штрафов!)	3 219 485 600
По данным СД ВС РФ (всего наказаний)	Более 18 тыс.	Более 165 000 000 руб.