



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ



Институт
экономики роста
им. Столыпина П.А.

ПРИЛОЖЕНИЕ К ДОКЛАДУ ПРЕЗИДЕНТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

—
2019



ИНДЕКС

«АДМИНИСТРАТИВНОЕ ДАВЛЕНИЕ — 2019»

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, РЕФОРМЫ
И ПРЕДЛОЖЕНИЯ
В СФЕРЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

ombudsmanbiz.ru



СОДЕРЖАНИЕ

ИНДЕКС «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ДАВЛЕНИЕ — 2019»	4
О проекте индекса	4
Методика подсчета индекса по субъектам РФ	5
Сводные показатели по отдельным направлениям контроля, в целом по Российской Федерации, 2018.	6
Сводный индекс по регионам (81 субъект Федерации)	7
«Тепловая карта» регионов по сводному индексу	10
Профили по отдельным ведомствам	11
Профили трех лучших регионов	18
Профили трех худших регионов	21
ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	24
Число проверок снижается, но.....	25
Снижение проверок достигнуто за счет надзорных каникул, а не риск-ориентированного подхода	29
Расширяются новые формы контроля и надзора, но из-за неверной организации статистики государство не видит реальный уровень административного давления	30
По ряду ведомств расширяется практика проверок «по поручениям», при этом ни срок действия таких поручений, ни регулярность проверок не ограничены	31
Большинство ведомств не смогли внедрить принцип «предупреждение как первое наказание»	32
Примеры применения нормы «предупреждение как первое наказание»	33
Ответственность должностных лиц контрольных и надзорных органов не пропорциональна их полномочиям.	34
Избыточные обязательные требования не ликвидированы	35
За любое ли нарушение обязательных требований должна наступать ответственность?	39
ИНФОРМАЦИЯ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВИДАМ НАДЗОРА	40
РЕШЕНИЯ	45
Цели и ориентиры	45
Основные решения по совершенствованию системы контроля и надзора на ближайший период	46
Что такое гайдлайны и как их можно использовать после сокращения числа обязательных требований	48
Пример гайдлайна для ресторана в провинции Британская Колумбия (Канада)	49
Как усовершенствовать систему статистики и учета в сфере контроля и надзора.	50
Возможная методика расчета уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность	51
Иные меры, необходимые для снижения административного давления.	52
Цифровизация системы обязательных требований при переходе от ведомственного к отраслевому регулированию.	54



О ПРОЕКТЕ ИНДЕКСА

Индекс подготовлен для 81 субъекта Российской Федерации* и основан на данных всех уполномоченных по защите прав предпринимателей, территориальных органов федеральных органов власти, Минэкономразвития России, Росстата России, данных судебной статистики Российской Федерации.

На федеральные органы власти, включенные в индекс (Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Россельхознадзор, Росприроднадзор, МЧС, жилищные инспекции), приходится более 90 % контрольных и надзорных мероприятий на территории России.



Индекс отражает следующие параметры административного давления:

1. Снижение репрессивности контрольно-надзорной деятельности (показатель P1);
2. Эффективность внедрения риск-ориентированного подхода (показатель P2);
3. Обход проверок: доля штрафов, назначенных без проведения проверок в рамках административных расследований, рейдов, контрольных закупок (показатель P3);
4. Фискальная ориентированность контрольно-надзорной деятельности — объем наложенных штрафов (показатель P4, P5).

Индекс — это не просто аналитический инструмент, но инструмент для субъектов Российской Федерации для того, чтобы корректировать поведение деятельности контрольных и надзорных органов на территории субъекта.

* в индекс не вошла Иркутская область (по состоянию на апрель 2019 год — нет Уполномоченного по защите прав предпринимателей), в общем индексе так же не приводятся данные по г. Севастополь, Республике Калмыкия и Ставропольскому краю (недостаточно качественные данные в распоряжении контрольных и надзорных органов).



МЕТОДИКА ПОДСЧЕТА ИНДЕКСА ПО СУБЪЕКТАМ РФ

I. В каждом субъекте Федерации в отношении каждого из 7 исследуемых направлений контрольно-надзорной деятельности отдельно рассчитываются следующие показатели:

(P1) — доля предупреждений от общего числа наказаний

= «Количество предупреждений, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (*I-контроль*) / «Количество постановлений о назначении административного наказания, вынесенных контролирующим органом в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (*I-контроль*).

(P2) — доля, предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору

= «Общее количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводились плановые, внеплановые проверки» (*I-контроль*) / «Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору) по стороны контролирующего органа»; (*I-контроль*)

(P3) — доля штрафов, наложенных без проведения проверок («доля административных расследований»), от общего числа штрафов, наложенных ФОИБ;

= I — «Количество административных штрафов, наложенных контролирующим органом на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (*-контроль*) / «Наложено административных штрафов» (I -АЭ+СД ВС РФ)

(P4) — средний штраф на 1 предпринимателя (в расчете индекса не используется)

= Сумма наложенных штрафов (I -АЭ+СД ВС РФ) / «Общее количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору) со стороны контролирующего органа» (*-контроль*)

(P5) — административный «налог»

= Сумма наложенного штрафа (I -АЭ+СД ВС РФ, ГИС ЖКХ)

II. В рамках субъекта по каждому из 7 направлений определяется общий индекс административного давления;

III. Определяется место субъекта РФ в сводном индексе в масштабах всей Российской Федерации.

Источники данных

1. Форма №1 — контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроле»;
2. Форма I-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики»;
3. Судебная статистика по форме I-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» (Судебный департамент Верховного суда Российской Федерации), ГАС «Правосудие»;
4. Данные ГИС ЖКХ. (За исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, обязанность по размещению информации в ГИС ЖКХ наступает с 1 июля 2019 года).



СВОДНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ НАПРАВЛЕНИЯМ КОНТРОЛЯ, В ЦЕЛОМ ПО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, 2018

	РОСПОТРЕБНАДЗОР	РОСТЕХНАДЗОР	РОСПРИРОДНАДЗОР	РОССЕЛЬХОЗНАДЗОР	МЧС	ЖКХ	ВЕСОГАБАРИТНЫЕ ШТРАФЫ НА ПЕРЕВОЗКИ
P1	11,96 %	6,26 %	13,55 %	16,57 %	57,67 %	22,81 %	<1 %
P2	17,76 %	30,26 %	13,66 %	6,33 %	7,9 %	26,84 %	
P3	20,7 %	8,6 %	23,5 %	45,5 %	<2 %		
P4	3418 р.	11 556 р.	10 144 р.	1902 р.	11 819 р.	3418 р.	
P5	3,4 млрд руб.	2,9 млрд руб.	0,6 млрд руб.	0,9 млрд руб.	0,89 млрд руб.	1,3 млрд руб.	4 млрд руб.



СВОДНЫЙ ИНДЕКС ПО РЕГИОНАМ (81 СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ)

	Субъект Федерации	ИНДЕКС	МЧС	Россельхознадзор	Роспотребнадзор	Ростехнадзор	Росприроднадзор	Весогабаритный контроль	Жилищные инспекции
1	Удмуртская Республика	2,5	3,0	3,4	1,3	4,0	1,3	0,3	4,1
2	Республика Хакасия	2,9	2,3	3,8	3,2	4,0	3,7	2,3	0,8
3	Республика Марий Эл	2,9	3,2	2,1	3,6	2,7	4,4	2,4	2,2
4	Хабаровский край	3,1	4,2	3,1	3,6	1,9	2,0	1,6	5,2
5	Республика Крым	3,1	4,5	н/д	3,0	4,7	3,3	1,0	1,9
6	Республика Карелия	3,1	2,0	3,5	1,5	2,6	3,8	4,5	3,7
7	Камчатский край	3,2	н/д	2,6	5,8	1,7	4,2	0,8	3,8
8	Республика Алтай	3,2	4,7	3,1	1,8	3,9	4,6	2,9	1,1
9	Ивановская область	3,2	1,6	4,0	2,8	4,1	3,7	1,8	4,4
10	Магаданская область	3,2	1,3	3,3	3,3	2,9	6,0	0,0	2,4
11	Московская область	3,3	1,9	3,3	6,0	3,4	4,0	4,1	0,4
12	Республика Саха (Якутия)	3,3	5,9	1,6	5,1	2,5	2,8	0,2	5,1
13	Вологодская область	3,3	1,5	3,3	4,5	3,1	2,8	5,9	2,3
14	Ненецкий автономный округ	3,4	4,4	3,0	2,9	3,8	3,8	0,1	5,6
15	Сахалинская область	3,4	5,4	1,3	2,6	1,5	5,3	2,1	5,5
16	Новгородская область	3,4	4,3	2,4	2,8	3,3	2,8	5,5	2,7
17	Псковская область	3,4	4,2	4,1	4,6	2,8	2,2	6,1	0,1
18	Орловская область	3,5	4,7	6,1	0,9	3,0	4,6	1,4	н/д
19	Приморский край	3,5	4,1	3,8	2,7	3,5	2,7	3,4	4,2
20	Москва	3,5	4,8	2,8	4,3	1,3	3,5	4,3	н/д
21	Республика Адыгея	3,5	2,2	4,7	3,1	3,6	1,9	5,6	3,5
22	КБР	3,5	3,5	4,7	5,5	3,8	3,0	1,3	2,9
23	Чукотский АО	3,6	4,5	2,2	3,5	н/д	3,7	0,0	4,4
24	Рязанская область	3,7	2,5	4,3	3,9	4,8	2,2	6,7	1,2
25	Калининградская область	3,7	1,2	5,4	2,6	3,9	3,4	4,6	4,5
26	Владимирская область	3,7	6,7	3,8	3,5	4,3	3,5	1,5	2,5
27	Тверская область	3,7	3,6	5,1	4,1	4,2	2,0	2,7	4,1
28	Курганская область	3,7	1,7	3,9	6,2	2,6	4,2	2,2	5,1
29	Санкт-Петербург	3,7	4,9	3,0	4,8	2,4	2,3	4,9	н/д
30	Забайкальский край	3,7	3,5	5,9	3,2	0,9	4,1	4,2	4,2



СВОДНЫЙ ИНДЕКС ПО РЕГИОНАМ (81 СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ). ПРОДОЛЖЕНИЕ

	Субъект Федерации	ИНДЕКС	МЧС	Россельхознадзор	Роспотребнадзор	Ростехнадзор	Росприроднадзор	Весогабаритный контроль	Жилищные инспекции
31	Кировская область	3,7	4,2	3,0	3,3	2,1	3,1	5,3	5,1
32	Челябинская область	3,8	2,6	5,5	3,1	2,3	3,2	4,8	4,8
33	Чувашская Республика	3,8	3,4	4,1	4,7	2,0	4,1	5,1	3,0
34	Воронежская область	3,8	4,7	3,9	3,5	3,3	3,5	2,0	5,5
35	Республика Мордовия	3,8	4,5	5,4	4,5	3,3	5,0	0,4	3,3
36	Липецкая область	3,8	6,0	3,3	0,9	6,4	2,1	1,1	6,7
37	Республика Северная Осетия — Алания	3,8	5,1	2,9	4,0	4,3	4,8	3,0	2,6
38	Республика Башкортостан	3,8	3,5	3,5	2,7	4,3	3,0	3,1	6,5
39	Республика Татарстан	3,8	3,5	5,3	2,5	3,1	2,0	6,9	3,5
40	Ярославская область	3,8	4,5	4,0	4,8	3,8	3,5	0,6	5,6
41	ХМАО	3,8	2,5	6,6	3,4	4,6	3,8	0,0	2,2
42	Ульяновская область	3,8	1,8	2,1	5,7	4,4	2,8	4,7	5,4
43	Архангельская область	3,9	2,8	3,5	5,1	2,8	3,9	3,2	5,9
44	Свердловская область	3,9	4,9	2,9	3,4	2,0	5,1	5,4	3,7
45	ЕАО	3,9	3,5	4,7	5,0	2,8	5,2	2,6	3,4
46	Астраханская область	3,9	4,7	3,1	4,4	2,0	3,2	6,8	3,2
47	Алтайский край	3,9	2,0	3,1	4,3	4,5	3,5	7,2	2,8
48	Красноярский край	3,9	2,3	4,4	4,4	3,5	4,0	3,5	5,5
49	Костромская область	3,9	3,2	3,1	4,1	2,8	3,0	7,0	4,3
50	Пензенская область	3,9	4,8	5,3	3,0	2,3	3,9	4,4	3,8
51	Республика Коми	3,9	3,5	3,5	4,4	4,1	5,3	0,0	2,8
52	Краснодарский край	4,0	3,3	4,9	2,4	3,6	3,1	6,3	4,2
53	Калужская область	4,1	5,4	3,5	4,8	4,2	2,2	1,2	7,2
54	Волгоградская область	4,1	4,9	2,9	4,1	1,3	4,7	4,0	6,7
55	Пермский край	4,1	3,4	5,4	2,5	3,9	3,7	3,3	6,5
56	Омская область	4,1	3,7	5,4	3,4	1,7	4,1	6,0	4,7
57	Амурская область	4,2	4,5	5,9	0,9	5,2	2,8	6,2	3,6
58	Республика Бурятия	4,2	5,3	4,8	4,5	3,3	4,9	5,2	1,4
59	Ленинградская область	4,2	5,0	4,2	4,5	3,2	2,2	6,4	4,0
60	Томская область	4,2	3,9	6,2	4,6	3,9	4,7	3,7	2,5

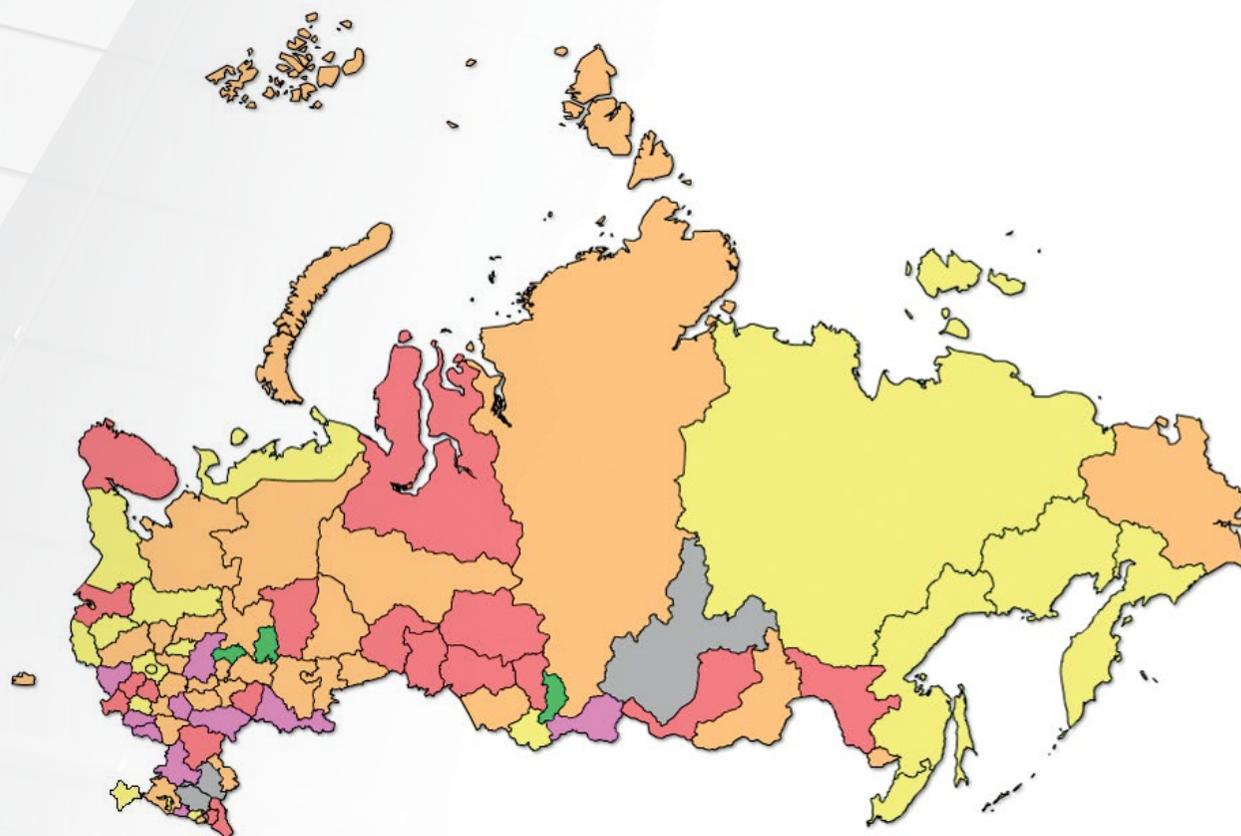


СВОДНЫЙ ИНДЕКС ПО РЕГИОНАМ (81 СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ). ПРОДОЛЖЕНИЕ

	Субъект Федерации	ИНДЕКС	МЧС	Россельхознадзор	Роспотребнадзор	Ростехнадзор	Росприроднадзор	Весогабаритный контроль	Жилищные инспекции
61	Тюменская область	4,2	4,1	6,1	3,5	4,0	2,2	3,6	6,2
62	Чеченская Республика	4,3	н/д	4,6	5,7	1,9	7,1	0,5	5,7
63	Республика Дагестан	4,3	4,2	5,7	2,9	4,4	4,4	3,8	4,6
64	ЯНАО	4,3	5,9	3,8	4,2	5,7	4,1	1,9	4,4
65	Мурманская область	4,3	0,8	6,0	4,7	3,4	5,8	н/д	5,1
66	Кемеровская область	4,3	4,3	4,5	6,0	5,2	3,7	5,0	1,7
67	Новосибирская область	4,4	н/д	3,3	3,3	4,1	3,7	6,6	5,2
68	Брянская область	4,4	3,1	4,5	6,3	4,8	4,7	3,9	3,4
69	Самарская область	4,4	4,9	2,4	3,5	4,5	4,0	7,4	4,2
70	Тульская область	4,5	6,9	4,1	5,1	4,1	5,5	2,5	3,5
71	Смоленская область	4,6	4,6	4,8	3,7	3,9	5,8	5,7	4,0
72	Оренбургская область	4,7	6,0	5,7	3,0	2,4	3,7	5,8	6,1
73	Тамбовская область	4,7	н/д	3,5	5,0	6,6	5,6	2,8	н/д
74	Белгородская область	4,8	3,0	5,8	3,8	5,7	3,7	7,3	3,9
75	Республика Тыва	4,9	6,4	4,2	6,7	3,6	5,5	0,0	2,9
76	Нижегородская область	5,0	5,8	4,0	5,1	2,5	3,9	7,5	5,9
77	КЧР	5,0	6,7	6,0	4,8	3,6	4,0	0,0	4,7
78	Республика Ингушетия	5,0	4,8	4,8	5,3	н/д	7,2	0,0	3,0
79	Курская область	5,1	6,4	7,5	6,0	5,9	5,1	0,9	3,6
80	Ростовская область	5,1	5,4	2,4	4,8	5,3	5,3	7,1	5,8
81	Саратовская область	5,1	5,2	5,8	6,8	3,3	4,1	6,5	4,3



«ТЕПЛОВАЯ КАРТА» РЕГИОНОВ ПО СВОДНОМУ ИНДЕКСУ



5 лучших регионов:

1. Удмуртская Республика
2. Республика Хакасия
3. Республика Марий Эл
4. Хабаровский край
5. Республика Крым

5 худших регионов:

77. Карачаево-Черкесская Республика
78. Республика Ингушетия
79. Курская область
80. Ростовская область
81. Саратовская область

Значение индекса

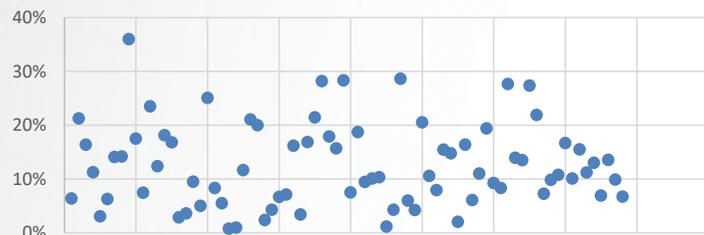
Худший	4,50 – 5,10
↑	4 – 4,5
	3,50 – 4
	2,90 – 3,50
Лучший	2,50 – 2,90



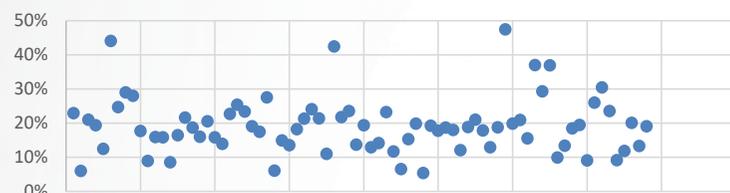
ПРОФИЛИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВЕДОМСТВАМ

Профиль «Роспотребнадзор»

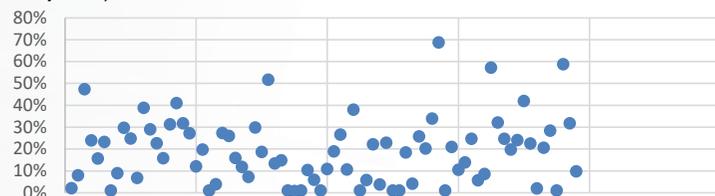
Распределение территориальных управлений Роспотребнадзора по числу Предупреждений от общего числа наказаний (меньше — хуже)



Распределение территориальных управлений Роспотребнадзора по доле предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (меньше — лучше)



Распределение территориальных управлений Роспотребнадзора по доле штрафов, назначенных без проверок («адм. расследования») (меньше — лучше)



Средний уровень доли Предупреждений от общего числа наказаний (вся Россия) — **11,96 %**

Вологодская область	37 %	г. Москва	2 %
Республика Карелия	28 %	Чеченская Республика	2 %
Приморский край	28 %	Республика Тыва	2 %
Орловская область	28 %	Республика Карачаево-Черкесия	1 %
Сахалинская область	28 %	Курская область	1 %

Средний уровень доли предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (вся Россия) — **17,76 %**

Амурская область	6 %	Новосибирская область	42 %
Липецкая область	6 %	Брянская область	44 %
Республика Алтай	7 %	Республика Тыва	47 %

Средний уровень по доле штрафов, назначенных без проверок («адм. расследования») Роспотребнадзора (вся Россия) — **20,7 %**

Удмуртская Республика	<1 %	Саратовская область	57 %
Республика Карелия	<1 %	Ульяновская область	59 %
Республика Татарстан	<1 %	Республика Северная Осетия-Алания	69 %



ПРОФИЛИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВЕДОМСТВАМ

Профиль «Роспотребнадзор»

Тепловая карта регионов по P1 Роспотребнадзора. (P1) — доля предупреждений от общего числа наказаний



5 лучших регионов:

1. Вологодская область
2. Республика Карелия
3. Приморский край
4. Орловская область
5. Сахалинская область

5 худших регионов:

77. г. Москва
78. Чеченская Республика
79. Республика Тыва
80. Карачаево-Черкесская Республика
81. Курская область

Значение индекса

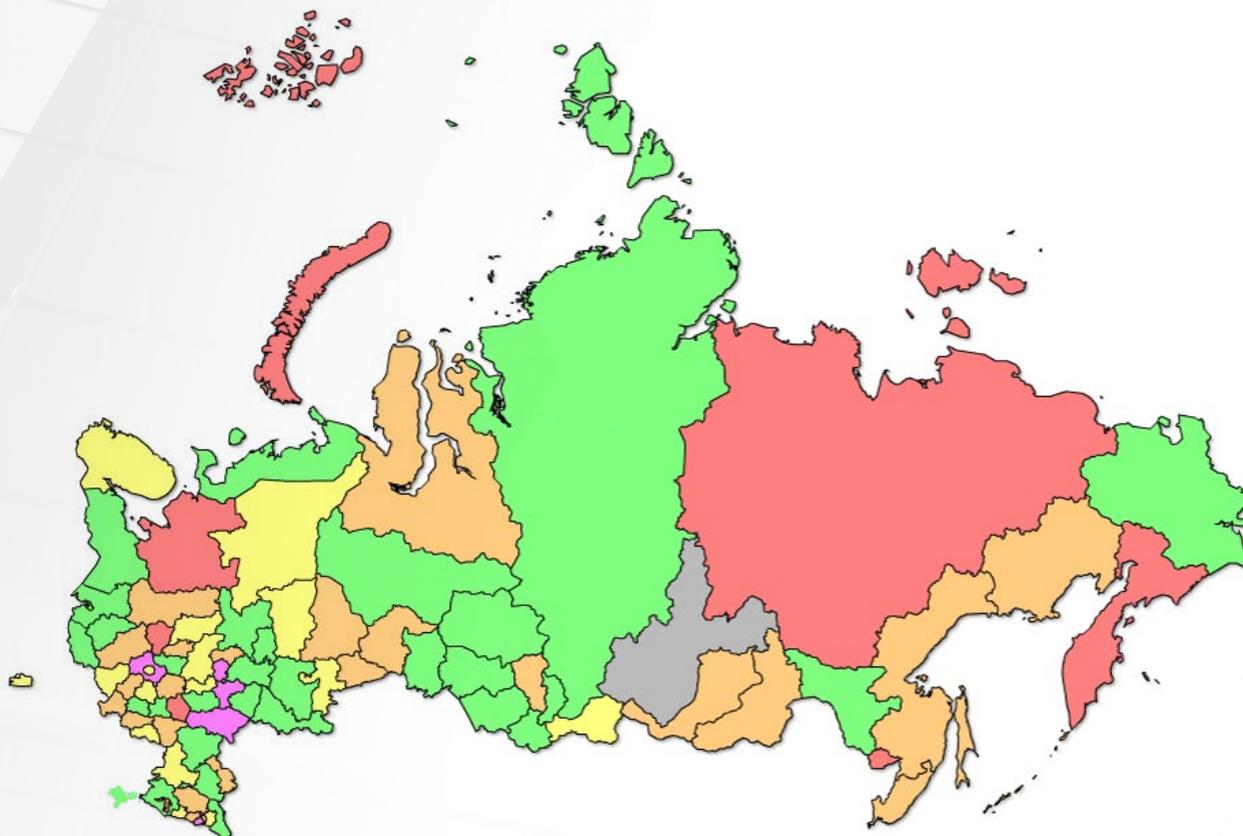




ПРОФИЛИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВЕДОМСТВАМ

Профиль «Роспотребнадзор»

Тепловая карта регионов по **РЗ** Роспотребнадзора. (**РЗ**) — доля штрафов, наложенных без проведения проверок («доля административных расследований»), от общего числа штрафов, наложенных **ФОИВ**.



5 лучших регионов:

1. Удмуртская Республика
2. Республика Карелия
3. Республика Татарстан
4. Орловская область
4. Красноярский край

5 худших регионов:

77. Московская область
78. Чувашская Республика
79. Ульяновская область
80. Саратовская область
81. Республика Северная Осетия-Алания

Значение индекса

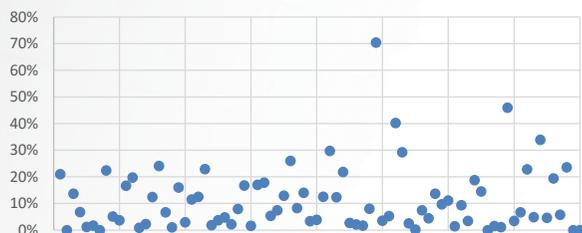
Худший	47,40 – 68,80
↑	32,20 – 47,40
	21 – 32,20
	12,10 – 21
Лучший	0,80 – 12,10



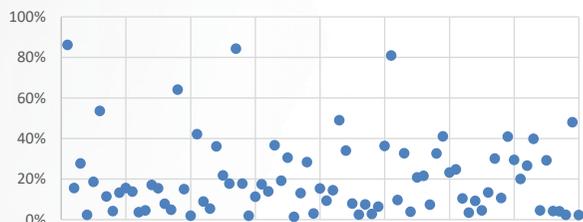
ПРОФИЛИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВЕДОМСТВАМ

Профиль «Ростехнадзор»

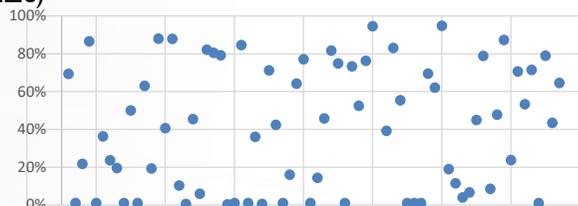
Распределение территориальных управлений Ростехнадзора по числу Предупреждений от общего числа наказаний (меньше — хуже)



Распределение территориальных управлений Ростехнадзора по доле предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (меньше — лучше)



Распределение территориальных управлений Ростехнадзора по доле штрафов, назначенных без проверок («адм. расследования») (меньше — лучше)



Средний доли Предупреждений от общего числа наказаний (вся Россия) — **6,26 %**

Республика Карелия	70 %
Томская область	46 %
Республика Марий Эл	40 %
Хабаровский край	34 %
Псковская область	30 %
Республика Мордовия	29 %

Ярославская область	0 %
ЯНАО	0 %
Владимирская область	0 %
Амурская область	0 %

Средний уровень доли предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (вся Россия) — **30,26 %**

Омская область	1 %
Костромская область	2 %
Г. Москва	2 %

Кемеровская область	64 %
Республика Крым	81 %
Липецкая область	84 %

Средний уровень по доле штрафов, назначенных без проверок («адм. расследования») Ростехнадзора (вся Россия) — **8,6 %**

Пензенская область	<1%
Кировская область	<1%
Московская область	<1%

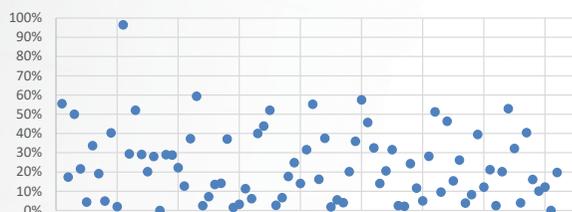
Республика Карелия	94%
Рязанская область	95%



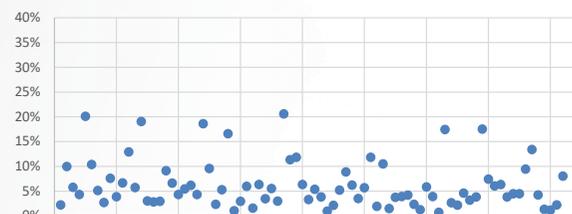
ПРОФИЛИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВЕДОМСТВАМ

Профиль «Россельхознадзор»

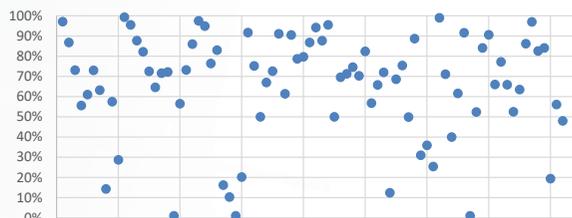
Распределение территориальных управлений Россельхознадзора по числу Предупреждений от общего числа наказаний (меньше — хуже)



Распределение территориальных управлений Россельхознадзора по доле предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (меньше — лучше)



Распределение территориальных управлений Россельхознадзора по доле штрафов назначенных без проверок («адм. расследования») (меньше — лучше)



Средний уровень доли Предупреждений от общего числа наказаний (вся Россия) — **16,57 %**

ЕАО	96 %	Воронежская область	2 %
Курганская область	59 %	Республика Башкортостан	2 %
Республика Карелия	57 %	г. Москва	2 %
Псковская область	55 %	Кабардино-Балкарская Республика	0 %
Ульяновская область	53 %	ЯНАО	0 %

Средний уровень доли предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (вся Россия) — **6,3 %**

г. Санкт-Петербург	1 %	Калининградская область	19 %
Республика Алтай	1 %	Белгородская область	20 %
г. Москва	1 %	Оренбургская область	21 %

Средний уровень по доле штрафов, назначенных без проверок («адм. расследования») Россельхознадзора (вся Россия) — **45,5 %**

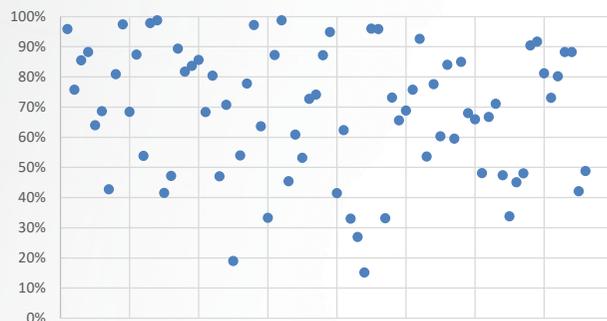
Москва	<1 %	Курганская область	97 %
Петербург	<1 %	г. Санкт-Петербург	99 %
Республика Саха (Якутия)	12 %	ЕАО	99 %



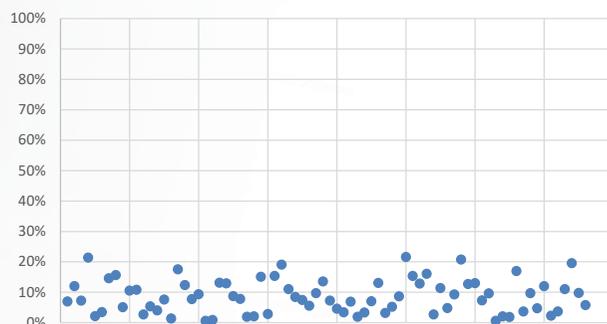
ПРОФИЛИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВЕДОМСТВАМ

Профиль «МЧС»

Распределение территориальных управлений МЧС по числу Предупреждений от общего числа наказаний (меньше — хуже)



Распределение территориальных управлений МЧС по доле предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (меньше — лучше)



Средний уровень доли Предупреждений от общего числа наказаний (вся Россия) — **67,67 %**

Омская область	98 %
Калининградская область	98 %
Ивановская область	97 %

Республика Бурятия	33 %
Республика Крым	33 %
Республика Дагестан	27 %
Липецкая область	19 %
Республика Ингушетия	16 %

Средний уровень доли предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору (вся Россия) — **7,9 %**

Республика Саха (Якутия)	22 %
Астраханская область	21 %
г. Санкт-Петербург	21 %

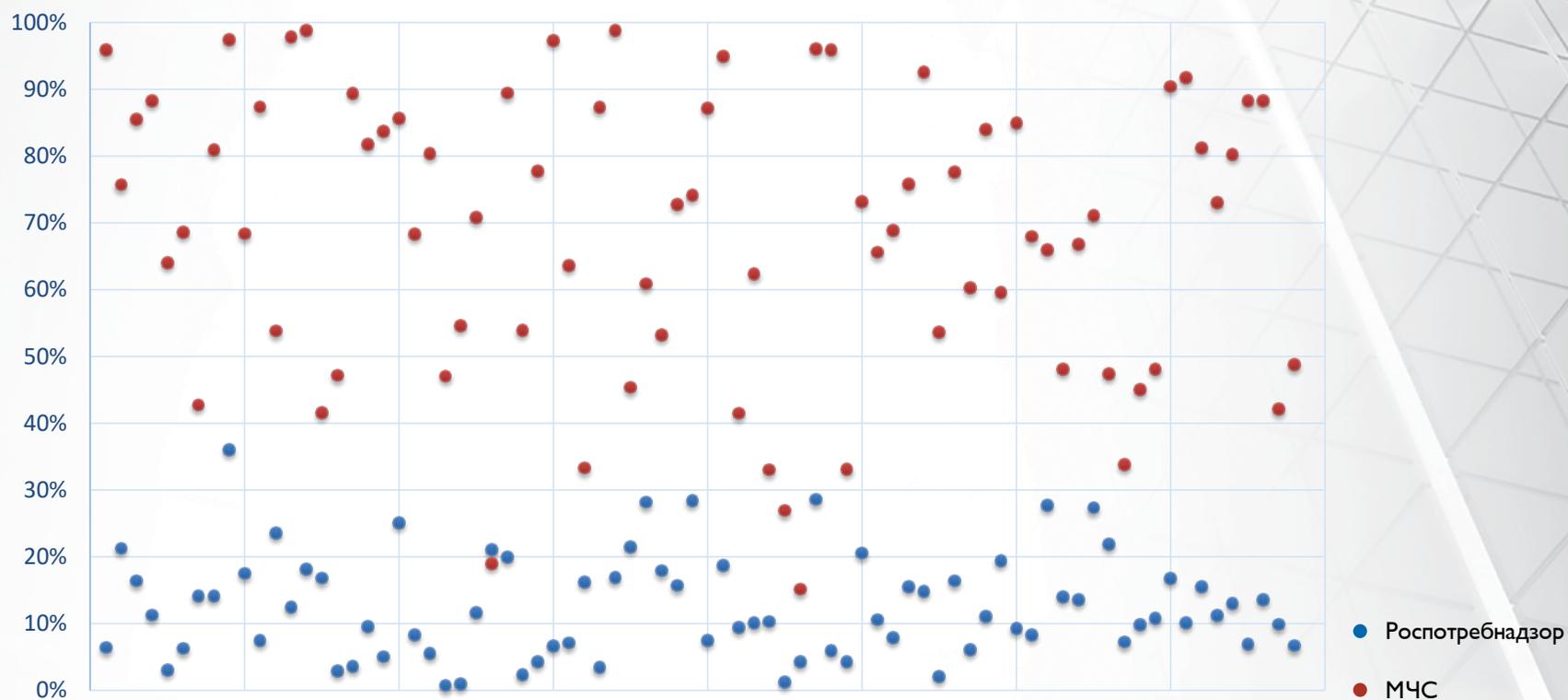
Кабардино-Балкарская Республика	1 %
Республика Марий Эл	1 %
Красноярский край	1 %



ПРОФИЛИ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВЕДОМСТВАМ

Сравнение показателей Роспотребнадзора и МЧС

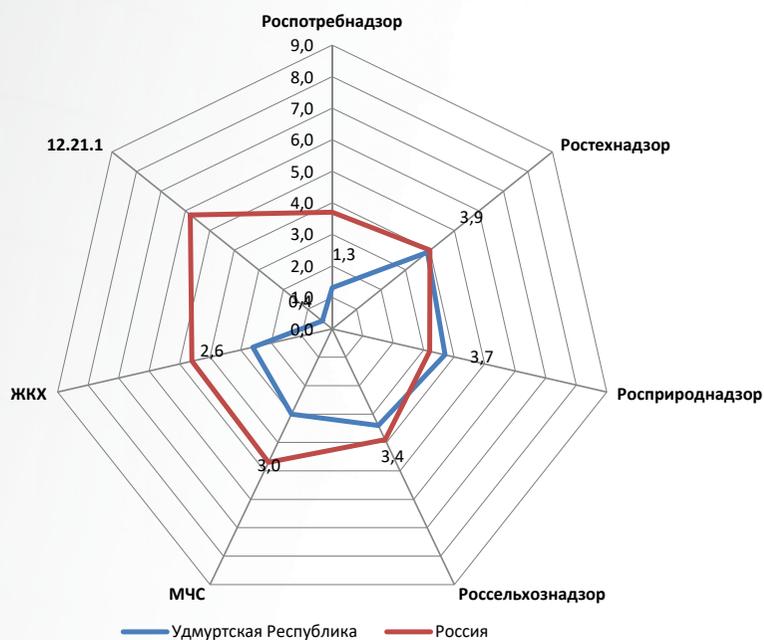
Распределение территориальных управлений Роспотребнадзора и МЧС по числу Предупреждений от общего числа наказаний — P1 (меньше — хуже)





ПРОФИЛИ ТРЕХ ЛУЧШИХ РЕГИОНОВ

I. Удмуртская республика



В 2018 году Роспотребнадзор Удмуртии наложил 2378 штрафов, на общую сумму 24 516 000 руб. (средний штраф — 10 309 руб.).

В 2018 году Ростехнадзор Удмуртии наложил 596 штрафов, на общую сумму 10 785 800 руб. (средний штраф — 18 097 руб.).

В 2018 году Россельхознадзор Удмуртии наложил 603 штрафа, на общую сумму 10 739 600 руб. (средний штраф — 17 810 руб.).

(P1) — доля предупреждений от общего числа наказаний;

(P2) — доля предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору от общего числа подконтрольных;

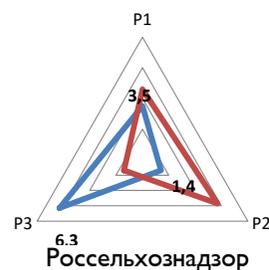
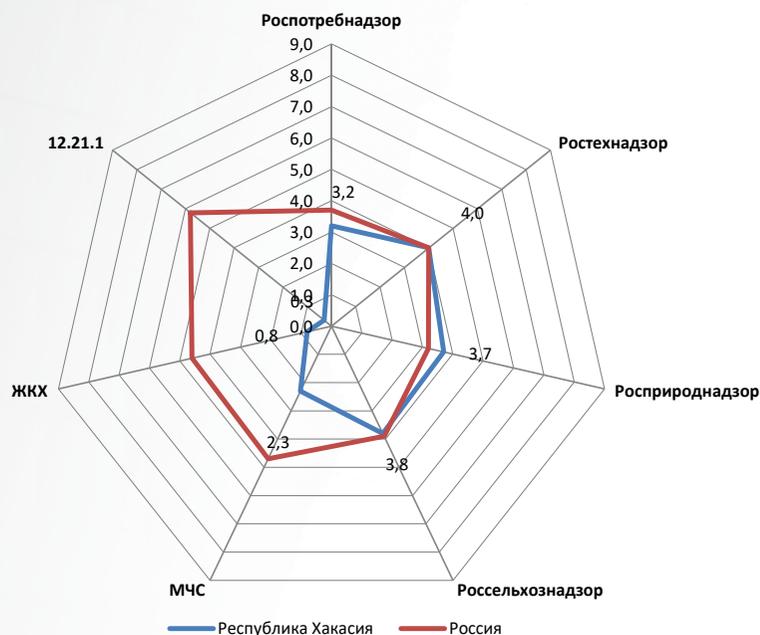
(P3) — доля штрафов, наложенных без проведения проверок («доля административных расследований») от общего числа штрафов, наложенных ФОИВ;

	P1	P2	P3
Роспотребнадзор (Россия в целом)	12,0 %	17,8 %	20,7 %
Роспотребнадзор Удмуртская республика	16,7 %	11,8 %	<1 %
Ростехнадзор (Россия в целом)	6,2 %	30,26 %	8,6 %
Ростехнадзор Удмуртская республика	22,8 %	26,6 %	87,2 %
Россельхознадзор (Россия в целом)	16,57 %	6,3 %	45,5 %
Россельхознадзор Удмуртская республика	20,2 %	3,8 %	65,8 %



ПРОФИЛИ ТРЕХ ЛУЧШИХ РЕГИОНОВ

2. Республика Хакасия



В 2018 году Роспотребнадзор Республики Хакасия наложил 1047 штрафов, на общую сумму 7 238 900 руб. (средний штраф — 6 914 руб.).

В 2018 году Ростехнадзор Республики Хакасия наложил 414 штрафов, на общую сумму 14 462 000 руб. (средний штраф — 34 932 руб.).

В 2018 году Россельхознадзор Республики Хакасия наложил 228 штрафов, на общую сумму 6 450 700 руб. (средний штраф — 28 292 руб.).

(P1) — доля предупреждений от общего числа наказаний;

(P2) — доля предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору от общего числа подконтрольных;

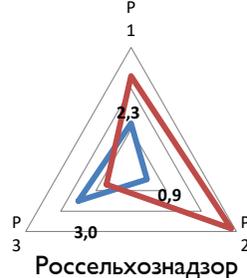
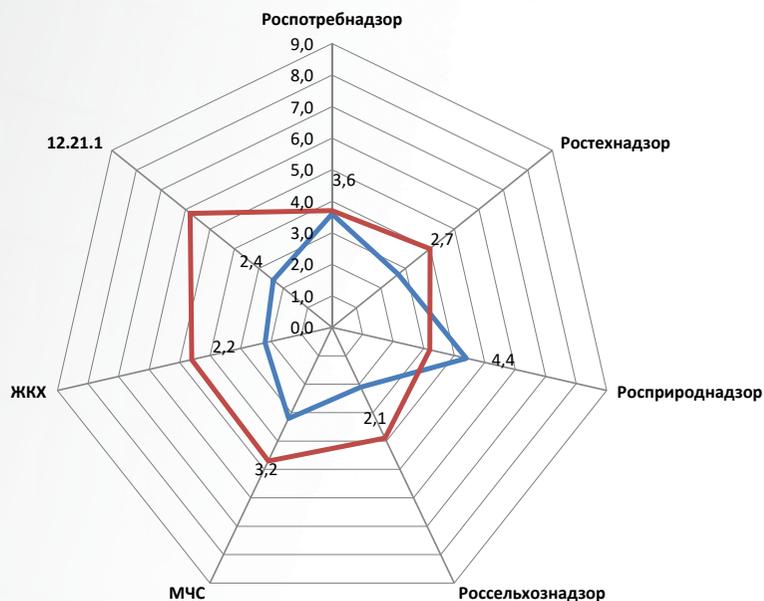
(P3) — доля штрафов, наложенных без проведения проверок («доля административных расследований») от общего числа штрафов, наложенных ФОИВ;

	P1	P2	P3
Роспотребнадзор (Россия в целом)	12,0 %	17,8 %	20,7 %
Роспотребнадзор Республика Хакасия	16,4 %	19,8 %	10,6 %
Ростехнадзор (Россия в целом)	6,2 %	30,26 %	8,6 %
Ростехнадзор Республика Хакасия	13,7 %	32,6 %	62,0 %
Россельхознадзор (Россия в целом)	16,57 %	6,3 %	45,5 %
Россельхознадзор Республика Хакасия	24,3 %	2,3 %	88,7 %



ПРОФИЛИ ТРЕХ ЛУЧШИХ РЕГИОНОВ

3. Республика Марий Эл



В 2018 году Роспотребнадзор Республики Марий Эл наложил 1162 штрафа, на общую сумму 8 840 400 руб. (средний штраф — 7 608 руб.).

В 2018 году Ростехнадзор Республики Марий Эл наложил 483 штрафа, на общую сумму 9 614 500 руб. (средний штраф — 19 906 руб.).

В 2018 году Россельхознадзор Республики Марий Эл наложил 228 штрафов, на общую сумму 6 450 700 руб. (средний штраф — 28 292 руб.).

(P1) — доля предупреждений от общего числа наказаний;

(P2) — доля предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору от общего числа подконтрольных;

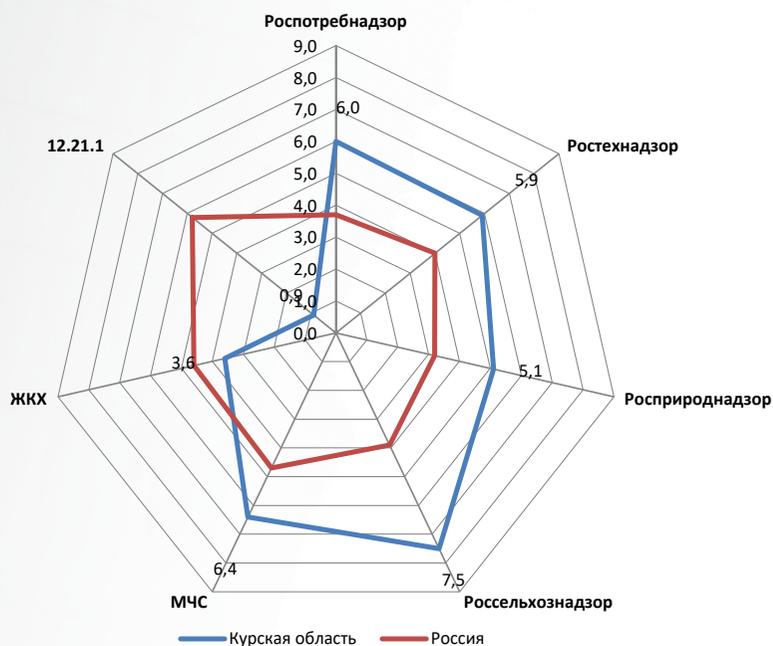
(P3) — доля штрафов, наложенных без проведения проверок («доля административных расследований») от общего числа штрафов, наложенных ФОИВ;

	P1	P2	P3
Роспотребнадзор (Россия в целом)	12,0 %	17,8 %	20,7 %
Роспотребнадзор Республика Марий Эл	20,6 %	18,82 %	25,7 %
Ростехнадзор (Россия в целом)	6,2 %	30,26 %	8,6 %
Ростехнадзор Республика Марий Эл	40,3 %	9,7 %	83,1 %
Россельхознадзор (Россия в целом)	16,57 %	6,3 %	45,5 %
Россельхознадзор Республика Марий Эл	32,6 %	1,9 %	65,8 %



ПРОФИЛИ ТРЕХ ХУДШИХ РЕГИОНОВ

79. Курская область



В 2018 году Роспотребнадзор Курской области наложил 3496 штрафов, на общую сумму 16 802 100 руб. (средний штраф — 4 806 руб.).

В 2018 году Ростехнадзор Курской области наложил 543 штрафа, на общую сумму 4 042 500 руб. (средний штраф — 7 445 руб.).

В 2018 году Россельхознадзор Курской области наложил 4455 штрафов, на общую сумму 11 413 800 руб. (средний штраф — 2 562 руб.).

(P1) — доля предупреждений от общего числа наказаний;

(P2) — доля предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору от общего числа подконтрольных;

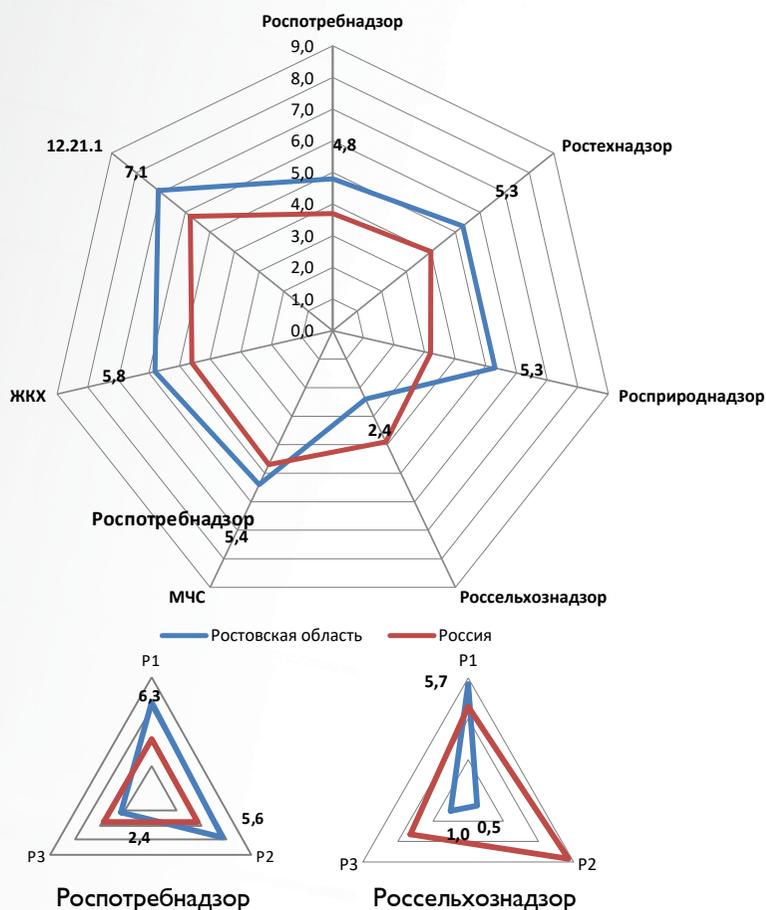
(P3) — доля штрафов, наложенных без проведения проверок («доля административных расследований») от общего числа штрафов, наложенных ФОИВ;

	P1	P2	P3
Роспотребнадзор (Россия в целом)	12,0 %	17,8 %	20,7 %
Роспотребнадзор Курская область	0,8 %	19,1 %	26,1 %
Ростехнадзор (Россия в целом)	6,2 %	30,26 %	8,6 %
Ростехнадзор Курская область	1,9 %	36,1 %	79,2 %
Россельхознадзор (Россия в целом)	16,57 %	6,3 %	45,5 %
Россельхознадзор Курская область	2,6 %	18,6 %	94,9 %



ПРОФИЛИ ТРЕХ ХУДШИХ РЕГИОНОВ

80. Ростовская область



В 2018 году Роспотребнадзор Ростовской области наложил 10 503 штрафа, на общую сумму 75 808 000 руб. (средний штраф — 7 217 руб.).

В 2018 году Ростехнадзор Ростовской области наложил 2 213 штрафов, на общую сумму 102 100 000 руб. (средний штраф — 46 136 руб.).

В 2018 году Россельхознадзор Ростовской области наложил 3 486 штрафов, на общую сумму 21 626 200 руб. (средний штраф — 6 203 руб.).

(P1) — доля предупреждений от общего числа наказаний;

(P2) — доля предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору от общего числа подконтрольных;

(P3) — доля штрафов, наложенных без проведения проверок («доля административных расследований») от общего числа штрафов, наложенных ФОИВ;

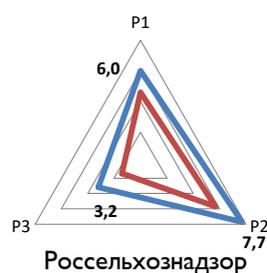
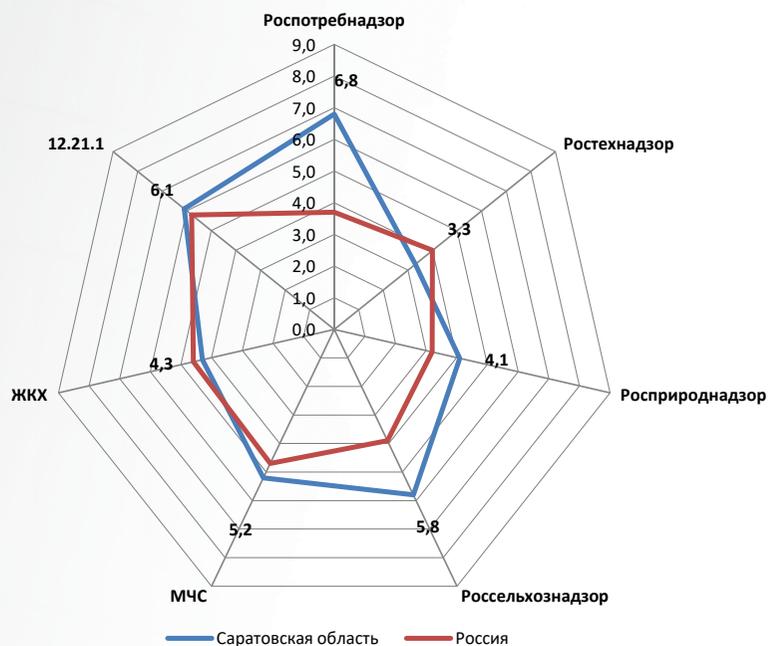
	P1	P2	P3
Роспотребнадзор (Россия в целом)	12,0 %	17,8 %	20,7 %
Роспотребнадзор Ростовская область	6,1 %	20,9 %	13,9 %
Россельхознадзор (Россия в целом)	16,57 %	6,3 %	45,5 %
Россельхознадзор Ростовская область	11,7 %	1,2 %	31,0 %

В 2018 году по статье 12.21.1 в Ростовской области наложено 249 млн руб. штрафов.



ПРОФИЛИ ТРЕХ ХУДШИХ РЕГИОНОВ

8I. Саратовская область



В 2018 году Роспотребнадзор Саратовской области наложил 8532 штрафа, на общую сумму 54 593 800 руб. (средний штраф — 6 399 руб.).

В 2018 году Росприроднадзор Саратовской области наложил 818 штрафов, на общую сумму 29 761 800 руб. (средний штраф — 36 384 руб.).

В 2018 году Россельхознадзор Саратовской области наложил 951 штраф, на общую сумму 6 389 400 руб. (средний штраф — 6 719 руб.).

(P1) — доля предупреждений от общего числа наказаний;

(P2) — доля предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору от общего числа подконтрольных;

(P3) — доля штрафов, наложенных без проведения проверок («доля административных расследований») от общего числа штрафов, наложенных ФОИВ;

	P1	P2	P3
Роспотребнадзор (Россия в целом)	12,0 %	17,8 %	20,7 %
Роспотребнадзор Саратовской области	8,3 %	36,9 %	57,3 %
Росприроднадзор (Россия в целом)	25,6 %	24,5 %	44,5 %
Росприроднадзор Саратовской области	21,3 %	31,8 %	15,5 %
Россельхознадзор (Россия в целом)	16,57 %	6,3 %	45,5 %
Россельхознадзор Саратовской области	9,5 %	17,4 %	71,1 %



ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Количество проверок снижается, но число административных штрафов, наложенных на предпринимателей, и их общая сумма продолжают расти.

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

Проверки замещаются иными формами контроля и надзора («рейды», «контрольные закупки», возбуждение дел «по КоАП»). Государственная статистика не ведет системного учета таких форм и не оценивает их влияние на предпринимательский климат.

Многочисленные избыточные требования не ликвидированы, при этом за каждое нарушение предусмотрена ответственность.

Большинство ведомств не смогли внедрить принцип «предупреждение как первое наказание».

Ответственность должностных лиц контрольных и надзорных органов не пропорциональна их полномочиям. 87 % отмеченных нарушений должностных лиц при проведении проверок влекут за собой лишь предупреждение (19.6.1 КоАП).

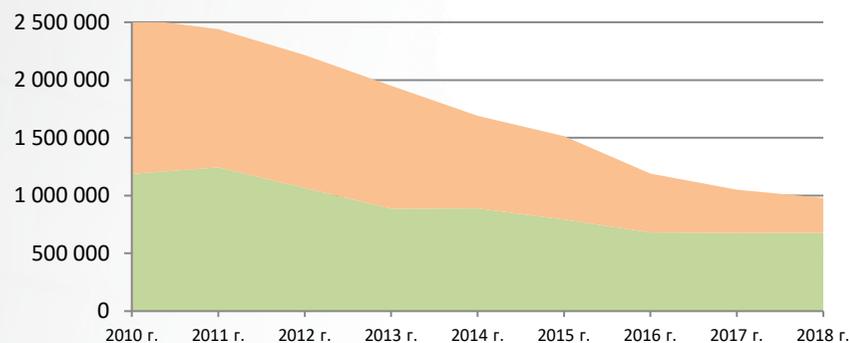


ЧИСЛО ПРОВЕРОК СНИЖАЕТСЯ, НО...

Число проверок на федеральном уровне существенно снизилось с 2010 года:

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

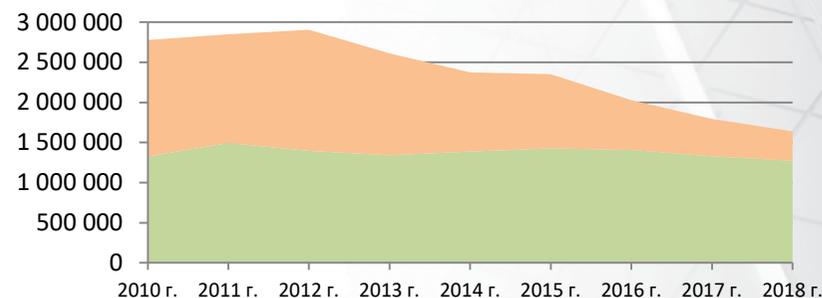
Динамика числа плановых и внеплановых проверок по федеральным органам власти (по данным Минэкономразвития России)



Плановые проверки Внеплановые проверки

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.

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



Плановые проверки Внеплановые проверки

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 %).



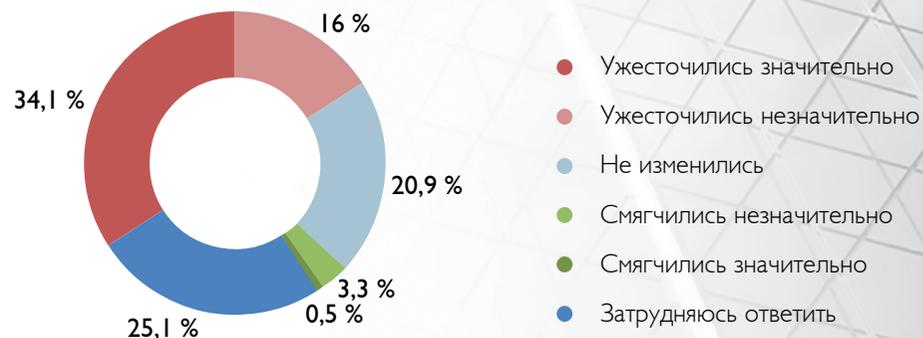
ЧИСЛО ПРОВЕРОК СНИЖАЕТСЯ, НО...

В противоположность снижению числа проверок, ответственность предпринимателей за нарушения растет

В 2018 году:

- к административной ответственности было привлечено более 984 тысяч только юридических лиц (каждое 4-е 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?»*



*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 № 378-ФЗ	997 492	7,8 млрд
14.43 (Нарушение требований технических регламентов)	введена Федеральным законом от 18.07.2011 № 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 № 250-ФЗ	364 657	147 млн



ЧИСЛО ПРОВЕРОК СНИЖАЕТСЯ, НО...

Рассмотрим отдельно ст. 15.33.2 КоАП РФ «Нарушение порядка и сроков представления сведений в ПФР»

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?



ЧИСЛО ПРОВЕРОК СНИЖАЕТСЯ, НО...

Посмотрим на некоторые статьи КоАП, количество штрафов по которым увеличивается

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-х 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 тыс. руб. 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 тыс. руб., для юридических лиц — от 20 до 70 тыс. руб.

	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 %. Проще договориться?



СНИЖЕНИЕ 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–?

Ежегодно контрольные ведомства готовят на федеральном и региональном уровне более 3 тысяч ежеквартальных отчетов о правоприменительной практике, а также руководств по соблюдению обязательных требований, дающих разъяснения, какое поведение является правомерным. Проводится более 3 тысяч публичных обсуждений с участием представителей органов власти.

По оценке предпринимателей,

- мероприятия носят во многом формальный характер;
- анализ правоприменительной практики показывает повторяемость выявляемых нарушений и прямые заимствования текстов из ранее подготовленных обобщений практики;
- руководства по соблюдению обязательных требований готовятся формально, их правовой статус не определен.

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



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



РАСШИРЯЮТСЯ НОВЫЕ ФОРМЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА, НО ИЗ-ЗА НЕВЕРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СТАТИСТИКИ 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: **большинство ведомств не раскрывают информацию об иных формах — числе мониторингов, рейдов, административных расследованиях, делах возбужденных «по КоАП» без проведения проверок, контрольных закупок, маркировке — которые продолжают расти!**

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 со стороны МЧС такая практика искоренена!

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

	Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, — всего	Наложено административных штрафов (руб.)
По данным Минэкономразвития по форме I-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)
в том числе по форме I-АЭ (только штрафов)	325 047 (только штрафов!)	3 219 485 600
в том числе по данным СД ВС РФ (всего наказаний)	Более 18 тыс.	Более 165 000 000



ПО РЯДУ ВЕДОМСТВ РАСШИРЯЕТСЯ ПРАКТИКА ПРОВЕРОК «ПО ПОРУЧЕНИЯМ», ПРИ ЭТОМ НИ СРОК ДЕЙСТВИЯ ТАКИХ ПОРУЧЕНИЙ, НИ РЕГУЛЯРНОСТЬ ПРОВЕРОК НЕ ОГРАНИЧЕНЫ

В период с 2013 года Роспотребнадзором реализуются меры по снижению излишнего административного давления, снижается число проверок, существенно выросла профилактика нарушений.

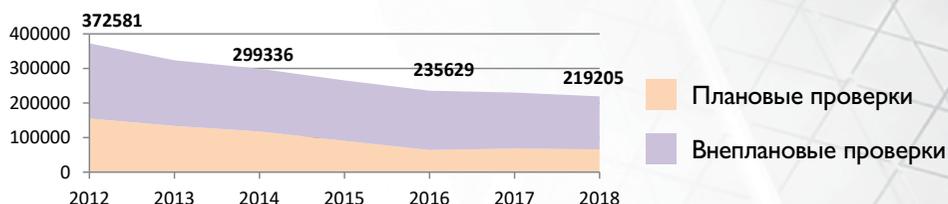
При этом у Роспотребнадзора России возникают новые функции, связанные с контролем и надзором за соблюдением технических регламентов таможенного союза и ЕАЭС.

Снижение числа внеплановых проверок в силу корректировок законодательства о защите прав потребителей (обязательное предварительное обращение в организацию) во многом компенсировано увеличением числа проверок «по поручениям» Правительства Российской Федерации.

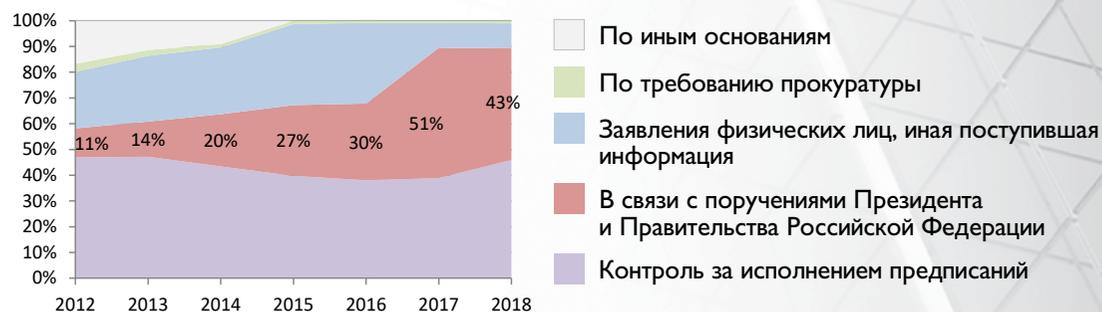
Если в 2012 году Роспотребнадзором было проведено 24 490 внеплановых проверок по такому основанию (11 % от общего числа внеплановых проверок), то в 2015 уже 47 989 (27 %), в 2017 — 81 887 (51 %).

В деятельности Россельхознадзора доля внеплановых проверок «в связи с поручениями Президента и Правительства Российской Федерации» превышает 30 % (в 2016 году — 42 %).

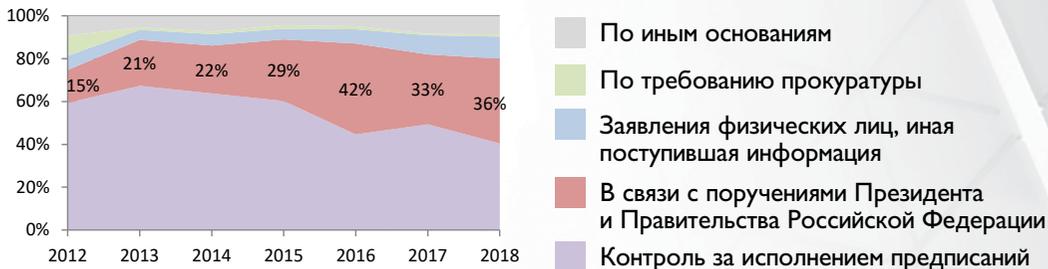
Динамика числа плановых и внеплановых проверок Роспотребнадзора, единиц (по данным Минэкономразвития России)



Доля оснований проведения внеплановых проверок Роспотребнадзора, % (по данным Минэкономразвития России)



Доля оснований проведения внеплановых проверок Россельхознадзора, % (по данным Минэкономразвития России)





БОЛЬШИНСТВО ВЕДОМСТВ НЕ СМОГЛИ ВНЕДРИТЬ ПРИНЦИП «ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КАК ПЕРВОЕ НАКАЗАНИЕ»

В целях снижения административного давления и профилактики нарушений Федеральным законом от 03.07.2016 № 316-ФЗ определено применение 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.



ПРИМЕРЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМЫ «ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КАК ПЕРВОЕ НАКАЗАНИЕ»

ПРАВИЛЬНО, НО МОЖНО ЛУЧШЕ

Наилучшая практика применения у ГПН МЧС России — по статье 20.4 КоАП РФ («Нарушения требований пожарной безопасности») предупреждение, по данным Росстата России, в 2018 году применялось по 58 % дел об административных правонарушениях.

В 2015 году, до введения принципа «предупреждение как первое наказание», по статье 20.4 КоАП РФ из 193 тысяч лиц, привлеченных к ответственности, штрафы были назначены по 151 тысячи дел (22 % предупреждений).

Результаты привлечения к административной ответственности по ст. 20.4 КоАП РФ (Росстат России, 2018)



Более 75 % предписаний выданных по итогам проверок были полностью исполнены субъектами предпринимательской деятельности.

НЕПРАВИЛЬНО

За 2018 год по ч.2 статьи 14.1.3 КоАП РФ («осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами с нарушением лицензионных требований») на управляющие компании наложены 6 420 штрафов на общую сумму 590 млн руб. Доля «предупреждений» от общего числа наказаний ежегодно составляет всего порядка 14 %.

По КоАП РФ штраф для юридических лиц — от 250 до 300 тыс. руб. После получения нескольких таких штрафов, частная компания, как и показывает практика, может уйти с рынка. (МУП в Калужской области уплатил за различные нарушения с 07.2016 по 03.2019 — 60,9 млн руб. штрафов).

Результаты привлечения к административной ответственности по ч.2 ст. 14.1.3 КоАП РФ (ГИС ЖКХ, 2018 г.)



Особенность деятельности управляющих компаний заключается в том, что единственный источник их дохода (из которого может быть уплачен штраф) — платежи жителей (в случае МУП — субсидии администрации). В результате штраф, наложенный на управляющую компанию за нарушения в обслуживании дома, вынуждены оплачивать сами жильцы.

Эти средства должны идти не в казну, а на исполнение предписаний по улучшению качества жилого фонда.



ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ КОНТРОЛЬНЫХ И НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ НЕ ПРОПОРЦИОНАЛЬНА ИХ 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 № 206-ФЗ заменил ответственность по статье 13.27 КоАП РФ на ч. 3 ст. 19.6.1. КоАП РФ) заполняемость единого реестра проверок снизилась.

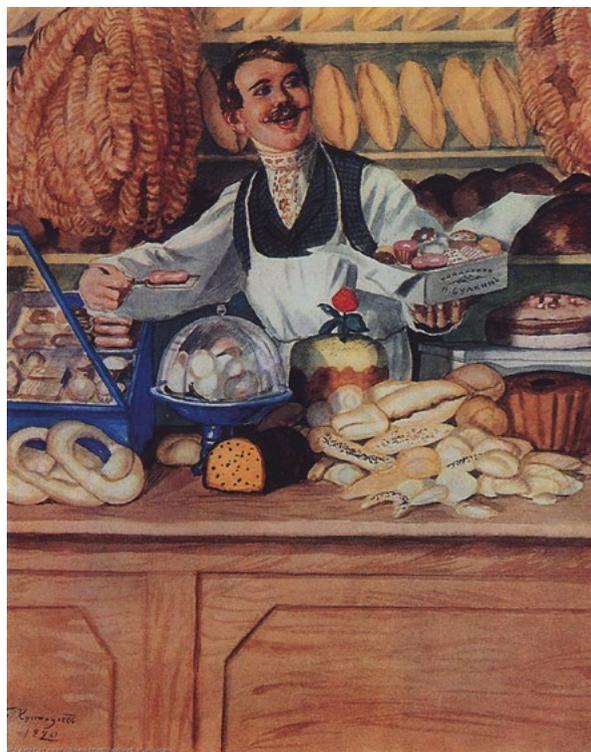


ИЗБЫТОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ НЕ ЛИКВИДИРОВАНЫ

Кто контролирует кафе-булочную?

«БАЗОВЫЙ НАБОР»

- Роспотребнадзор
- ФНС
- Внебюджетные фонды (ПФР, ФСС)
- Пожарные (МЧС)
- Местное самоуправление (вывески и оформление)
- Бумажная упаковка, мука, печь — Росприроднадзор
- Роструд



ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ «ВОЗМОЖНОСТИ»

- Попали в квоту Росстата
- «Беяши» — Россельхознадзор
- Решили торговать сидром — Росалкогольрегулирование
- Установили дровяную печь — ЕГАИС «Лес» (Рослесхоз)
- Включили радио — «Российское авторское общество»
- «Булочки с маком» — МВД
- Арендодатель — местное самоуправление

Тарифы на воду, мусор, электричество
и тепло...



ИЗБЫТОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ НЕ ЛИКВИДИРОВАНЫ

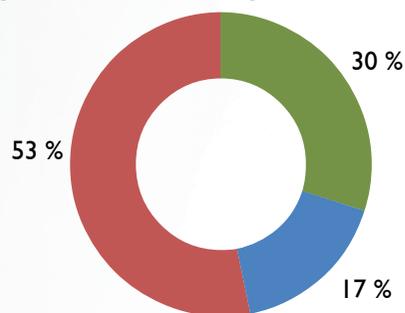
Упростили ли жизнь бизнеса чек-листы?

Несмотря на неоднократные поручения Президента России, до сих пор невозможно оценить качество работы контрольно-надзорных органов, так как даже сами ведомства не обладают полной информацией об обязательных требованиях, которые контролируют.

Реформа контрольно-надзорной деятельности охватывает в первую очередь порядок проведения плановых и внеплановых проверок. В то же время, основные проблемы связаны с непрозрачностью системы обязательных требований, избыточными, устаревшими и необоснованными требованиями — по экспертным оценкам, в России действует более 2 млн обязательных требований.

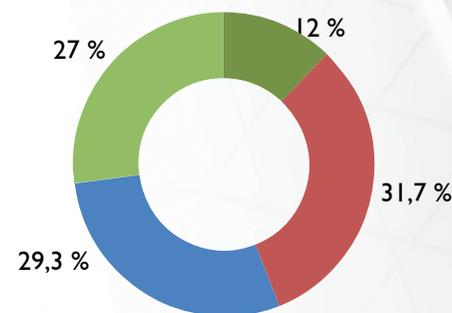
При этом обязательные требования не систематизированы, не прозрачны, многочисленны. Многие требования устарели, дублируют друг друга, либо не обоснованы — системная работа по исключению устаревших и (или) необоснованных требований не ведется.

«Проверялись ли в ходе проверок требования, о существовании которых Вам не было ранее известно?»*



● Да ● Нет, не проверялись ● Затрудняюсь ответить

«Использовались ли в ходе проверок проверочные листы?»*



● Да ● Да, но требования недоступны и непонятны ● Нет, не использовались ● Затрудняюсь ответить

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

В 2016–2017 годах ведомствами разработаны «чек-листы», содержащие все обязательные требования. Надзорный орган, проводящий проверку, не имеет возможности провести проверку только по части требований, так как отсутствуют критерии, позволяющие определить наиболее существенные требования или требования, подлежащие проверке. Например, в разработанных чек-листах по пром. безопасности — 20 тысяч обязательных требований.



ИЗБЫТОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ НЕ ЛИКВИДИРОВАНЫ

«Антиревизорро» выявляет необоснованные и избыточные требования

Предприятия общественного питания контролируют:

- Роспотребнадзор,
- Федеральное медико-биологическое агентство (исходя из перечня требований, содержащихся в чек-листе, дублирующее его требование),
- Роструд,
- МЧС России

– всего около 790 пунктов требований.

В чек-листе Роспотребнадзора по проверке предприятия общественного питания содержится более 190 пунктов требований.

Для сравнения: в Республике Казахстан проверочный лист в данной сфере деятельности содержит около 38 требований, в США в проверочном листе в сфере пищевой безопасности содержится около 78 требований.

Для целей выявления избыточных требований, содержащихся в проверочном листе Роспотребнадзора, в 2017 году институтом Уполномоченного был запущен проект «Антиревизорро».

- Признаны избыточными в субъектах Российской Федерации: 104 требования или около 55 % требований, из которых требования, избыточность которых согласована технологом: 98 требований или около 51,6 % требований.
- Требования, признанные избыточными в 3-х или более субъектах Российской Федерации, избыточность которых согласована технологом: 17 требований или около 8,9 % от общего числа требований.
- Субъекты, участвовавшие в проверке: 14 (Амурская область, Волгоградская область, Калужская область, Кемеровская область, Курская область, Ленинградская область, Орловская область, Пензенская область, Пермский край, Республика Алтай, Республика Саха (Якутия), Свердловская область, Хабаровский край, Чувашская Республика).

Предприятия общественного питания находятся до сих пор под избыточным давлением морально устаревших, избыточных требований, «доставшихся в наследство» от советской модели контроля работы типового предприятия, работающего в сфере питания времен СССР. Например, температура салатов не ниже 10 градусов, температура супов и горячих блюд не ниже 75 градусов.

За новый временной этап были разработаны еще дополнительные требования, за которые отдельно взятое предприятие не может отвечать, например, за температуру воды из-под крана.



ИЗБЫТОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ НЕ ЛИКВИДИРОВАНЫ

Некоторые примеры необоснованных требований («Антиревизорро»)

Рыбки в аквариуме, «котакафе», птица в клетке	ЗАПРЕЩЕНО п. 2.5 СП 2.3.6.1079-01, ГОСТ-Р 56391—2015	Требование о прививках / здоровых животных
Разгрузка с фасада дома, где жилые подъезды	ЗАПРЕЩЕНО п. 2.2 СП 2.3.6.1079-01	Разрешить разгрузку в рабочее время (вне режима тишины)
Объединенный туалет для работников и посетителей	ЗАПРЕЩЕНО п. 2.2 СП 2.3.6.1079-01	Разрешить для небольших заведений общепита
Мангал и зал для готовки, объединенные с залом для питания	РАЗРЕШЕНЫ ТОЛЬКО ДЛЯ МАКДОНАЛДДС п. 5.4. СП 2.3.6.1079-01	Смягчить регулирование
Собственный «резервуар» с водой для мойки	ЗАПРЕЩЕНО п. 3.1, 3.4 СП 2.3.6.1079-01	Исключить требование (для нестационарного общепита?)
Строганина	ЗАПРЕЩЕНО п. 7.8 СП 2.3.6.1079-01	Исключить требование
Запрещено принимать некультивируемые грибы (белые, лисички)	ЗАПРЕЩЕНО п. 7.8 СП 2.3.6.1079-01	Исключить требование
Rare, Medium Rare, Medium	ЗАПРЕЩЕНО п. 9.2, 8.13 СП 2.3.6.1079-01	Исключить требование (и так требуется ветеринарное свидетельство)
Температура горячей воды в магистральном водопроводе <math><65^\circ</math>	НАРУШЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯ п. 3.3. СП 2.3.6.1079-01	Исключить ответственность за вопрос вне компетенции предприятия



ЗА ЛЮБОЕ ЛИ НАРУШЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ДОЛЖНА НАСТУПАТЬ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ?

При выборе ответственности за нарушения прав предпринимателя сохраняется большая зона усмотрения должностных лиц — «ПРИНЦИП МЕНЮ».

Это связано с тем, что нарушения обязательных требований не имеют «тяжести», и за любое нарушение, даже если у нарушения последствий нет, может последовать ответственность.

В условиях огромного несистематизированного массива обязательных требований попадание «на тарелку» для любого предприятия — вопрос времени.

ВАРИАНТ — «ПОНЯТЬ И ПРОСТИТЬ»

Если нарушение не грубое, должностное лицо может проявить снисходительность и ограничиться устным замечанием.

ВАРИАНТ — «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ», приостановление деятельности, отзыв лицензии...

Например:

статья 6.3 — Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов;

статья 9.1 — Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов.

ВАРИАНТ — «УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ»

(например, статья 238 УК РФ — производство, хранение или перевозка в целях сбыта либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей — в 2018 году возбуждено 5 035 уголовных дел, по ч. 1 осуждено более 2 752 человек, по ч. 2 и ч. 3 — 1 021). Решение о возбуждении уголовного дела принимает дознаватель, следователь, не имеющий специальных знаний об обязательных требованиях.

Наложение штрафа или возбуждение уголовного дела против предпринимателя сейчас оценивается как достижение должностного лица, хотя должно быть наоборот: любое серьезное нарушение — провал контролера; любой случай причинённого вреда — провал контрольно-надзорного органа! Основная задача государственного контроля — предупреждать нарушения, помогать, а не карать и собирать штрафы.

ПРАВИЛЬНЫЙ ВАРИАНТ: Административная ответственность должна наступать только за грубые нарушения обязательных требований, причинившие вред, здоровью и окружающей среде. Если нарушение не грубое, или вред ещё не причинен, то должно выдаваться предписание, и только в случае его неисполнения может применяться штраф.

- ч. 1 статьи 15.11 КоАП — грубое нарушение требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности...



ИНФОРМАЦИЯ ПО ОТДЕЛЬНЫМ ВИДАМ НАДЗОРА

Государственный пожарный надзор МЧС России

В период с 2013 года МЧС реализуются меры по снижению излишнего административного давления, снижается число проверок, существенно выросла профилактика нарушений в сфере пожарной безопасности.

Вместо проверок бизнеса усилен надзор за образовательными учреждениями, учреждениями медицины, ухода за пожилыми людьми. Внедряются современные системы автоматического контроля за возгораниями.

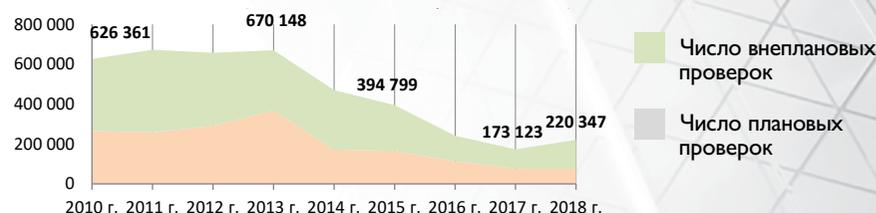
По мере замещения проверок иными мероприятиями, снижается число пожаров на складах, административно-хозяйственных зданиях, на производстве.

Число плановых и внеплановых проверок субъектов предпринимательской деятельности снизилось в общей сложности почти в 4 раза, при этом, число возгораний снизилось на 30 %. (в 2018 году число внеплановых проверок выросло на 48 тысяч из-за проверок после «Зимней Вишни»).

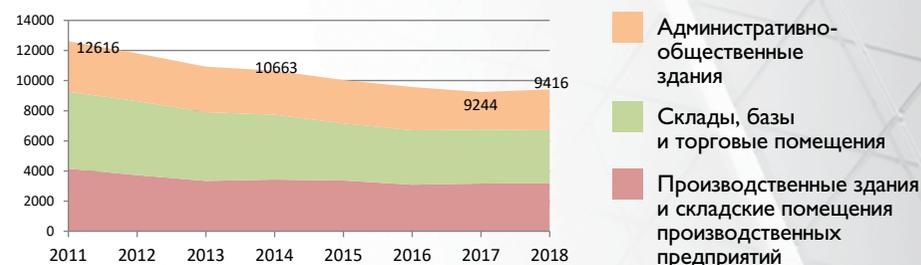
Общий результат изменения качества работы МЧС России — снижение смертности от пожаров более чем в 2 раза за 12 лет — с 18,2 тысяч в 2005 году до 7,8 тысяч в 2017 году.

Трагедия в «Зимней Вишне» выявила, что проблемы с пожарной безопасностью выходят за пределы контрольно-надзорных мероприятий МЧС и касаются и сферы строительства.

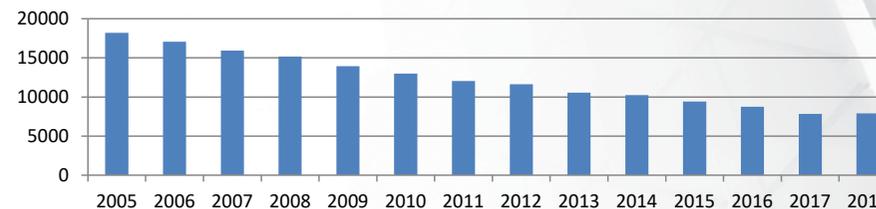
Динамика числа плановых и внеплановых проверок МЧС России, единиц (по данным Минэкономразвития России)



Число пожаров на административно-общественных объектах, на предприятиях, единиц (по данным МЧС России)



Погибло при пожарах (по всем объектам возгораний, по данным МЧС России)





Природопользование и экологический надзор

Росприроднадзор перестроился с проверок ведения хозяйственной деятельности предпринимателей на «разрешительный» порядок причинения вреда экологии (в 2018 году предъявлено к возмещению на 5 млрд руб. — при общей сумме наложенных по КоАП административных штрафов — 1,1 млрд руб.) и не допуск предприятий к ведению деятельности, без соответствующих согласований и разрешений (в том числе, утверждение нормативов образования отходов, разрешения на выбросы и сбросы), НДТ. При этом, не смотря на принятые решения об отказе контроля за некоторыми предприятиями (с 2019 года), и продление срока действия разрешений с 3 до 5 лет (с 2019 года — 7 лет), ситуация не меняется.

Действует целая инфраструктура консалтинга («поддержки» в составлении документов) и ускорения получения согласований и разрешений.

Подготовка документов, необходимых для получения соответствующих услуг в зависимости от размера предприятия и региона составляет для ПНООЛР от 50 до 150 тысяч рублей (стоимость для крупных производственных предприятий может быть гораздо выше), для ПДВ и ПДС в зависимости от размера предприятия и региона от 70 до 800 тысяч рублей (стоимость для крупных производственных предприятий может быть гораздо выше и достигать нескольких миллионов рублей).

В процедуры согласования и утверждения вовлечены 5 ФОИВов (Росприроднадзор, Роспотребнадзор, Росгидромет, Росрыболовство, Росводресурсы), требуются согласования местных и региональных властей.

Параллельно и во многом независимо «разрешительной» системе действует и механизм «платы за негативное воздействие на окружающую среду».

В отношении предприятий малого и среднего бизнеса число проверок существенно сократилось:

- с 2013 года почти в 2 раза с 19 251 до 11 639 проверок (при этом число внеплановых проверок снизилось в 3 раза с 6 до 1,9 тысяч проверок).

Существенная часть контроля за соблюдением обязательных требований при этом возложена на ЦЛАТИ Росприроднадзора (например, ЦЛАТИ по ЦФО проводит до 100 тыс. лабораторных исследований проб в год).

Выдаваемые и утверждаемые документы*	2008	2009	2010	2015	2016	2017	2018
Нормативы образования отходов	н/д	н/д	н/д	20 024	15 020	9891	Данные не опубликованы
Разрешения на выбросы ЗВ	25 132	19 750	15 001	10 833	12 595	9061	Данные не опубликованы
Разрешения на сбросы ЗВ	3817	2685	4018	2221	2787	1993	Данные не опубликованы
				33 078	30 402	20 945	

* По данным Росприроднадзора



Ветеринарный и фитосанитарный надзор

Россельхознадзор переориентировал свою деятельность с проверок ведения хозяйственной деятельности предприятиями на тотальное сопровождение товаров и грузов ветеринарными и фитосанитарными сертификатами (от «поля до прилавка») и контроль за их перемещением. Реализуется «контроль ради контроля», а не контроль ради повышения качества продукции.

Параллельно с исторически существовавшей системой отбора проб и испытаний выстраивается новая цифровая система тотальной сертификации продукции («от производителя до готового блюда»).

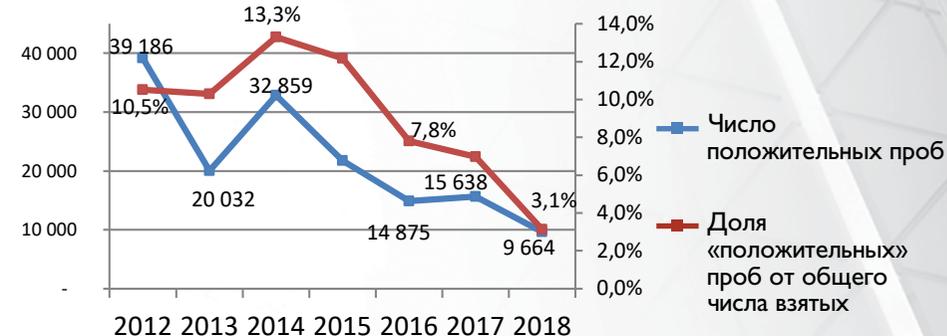
- в 2017 году предпринимателями получены 964,8 тыс. фитосанитарных сертификатов (867,3 тыс. в 2016 году);
- В 2017 году предпринимателями получены 1162 тыс. карантинных сертификатов (1036 тыс. в 2016 году);
- **наибольший рост числа сертификатов в сфере ветеринарии: ежемесячно оформляется средним около 130 миллионов электронных ветеринарных сертификатов** — из них более 80 млн на готовую продукцию (с 1 июля 2018 года по 31 марта 2019 г. в Меркурий включено 1,1 млрд электронных ветеринарных сертификатов!). Для сравнения: в мае 2017 года оформлено 5 735 859 электронных ветеринарных сертификатов и 615 182 бумажных ветеринарных сертификатов.

При этом в 2017 году Россельхознадзором лишь 25 % административных штрафов назначены по итогам плановых и внеплановых проверок (по сумме порядка 50 %). В деятельности Россельхознадзора преобладают фактические выявления нарушений, в первую очередь на приграничных постах и контрольных ветеринарных пунктах, а так же рейдовые мероприятия.

Внедрение единственного в мире тотального контроля за продукцией не сопровождается снижением нагрузки на предприятия в части отбора проб для лабораторных испытаний.

Например, число проб, исследованных Брянской межобластной ветеринарной лабораторией, увеличилось с 178 912 (в 2015 году) до 307 951 (в 2018 году), при этом число положительных проб за этот же период упало с 21,7 тысяч до 9,7 тысяч.

Пример: Брянская межобластная ветеринарная лаборатория (2012-2018)





Ветеринарный и фитосанитарный надзор

Пример ненадлежащей модели осуществления контроля и надзора на примере рыбопромысла (более затратная и административно громоздкая модель, чем мировой опыт государственного регулирования, применяемый иными странами ВТО).

	Мировой опыт (модель, применяемая в ВТО)	Российская модель
Объект контроля	Место промысла	Место промысла (Росрыболовство) Каждая партия выловленной рыбы (Россельхознадзор)
Форма контроля	Контроль ведомства за местом промысла (на наличие девяти эпизоотий — болезней)	Контроль ведомства за местом промысла Лабораторные исследования и ветеринарная сертификация каждой партии рыбопродукции
Место проведения контроля (надзора)	Нет	Выгрузка, таможенный досмотр, ветеринарные посты
ОБЩИЕ ИЗДЕРЖКИ	Бизнес не несет издержки на государственный контроль за местами промысла	Сертификаты здоровья — 60 млн рублей Лабораторные исследования — 600 млн рублей* Простой флота, задержка и досмотр грузов — 4,9 млрд рублей

* В случае если предприниматель импортирует рыбопродукцию из стран ВТО, лабораторные исследования проводятся Россельхознадзором за свой счет.



Надзор в сфере транспорта («Нагрузка на автобус»)

Общие издержки автоперевозчиков на соблюдение обязательных требований растут.

Новые издержки — онлайн ККТ (обязательны с 01 июля 2019 года), тахографы на городских маршрутах (обязательны с 01 июля 2019 года).

Как итог, издержки на соблюдение обязательных требований и взносов для начала деятельности составляют **более 30 % себестоимости транспортного средства**, а для иностранных транспортных средств — составляет порядка 45 % стоимости их покупки.

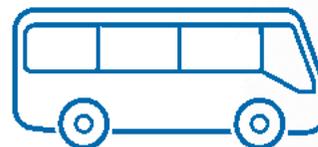
Для грузовых автомобилей — новые штрафы при автоматическом весогабаритном контроле и платежи ПЛАТОН.

УТИЛИЗАЦИОННЫЙ СБОР

от 148 до 400 тыс. руб. (опция)

НДС 20 %

от 20 до 40 %
от стоимости автобуса



6 %
налог на доходы УСН

ОСАГО
6000 руб.

65 %
стоимости топлива — акциз

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

ГЛОНАСС-Мониторинг	5 000 руб.
УВЭОС Эра Глонасс	31 000 руб.
Тахограф, СКЗИ, карта водителя	63 000 руб. >
Онлайн-ККТ	15 000 руб. >
Оценка уязвимости ТС (для категорирования)	22 000 руб.
Аттестация водителя	10 000 руб.
ИТОГО	124 000 руб. >

10 %
от стоимости автобуса



ЦЕЛИ И ОРИЕНТИРЫ

На базе показателей Индекса как на федеральном, так и на региональном уровне необходимо последовательно реализовывать следующие «постулаты» и отслеживать эффективность принятых решений.

P1

В случае, если вред не причинен, или угроза вреда не существенна, то должно накладываться предупреждение!

P2

Риск-ориентированный подход предполагает, что предприятия могут проверяться только когда предприятие относится к высоким и очень высоким категориям риска (не более 10-15 % от подконтрольных субъектов). Остальные 85 % — в исключительных случаях.

P3

В случае, если поступает жалоба или информация о нарушениях со стороны хозяйствующего субъекта, должна проводиться проверка (с согласования прокуратуры), а не возбуждаться дело по КоАП!

P4

P5

Чрезмерно большие штрафы — чистая фискальная нагрузка, неподъемная для многих малых и средних предприятий. Реально, оплата штрафов приводит к повышению цен предприятиями и перекладывается на потребителей. Средства штрафа могли бы быть потрачены на исправление нарушений, а не изыматься из экономики.

Показатели индекса:

(p1) — доля предупреждений от общего числа наказаний; (снижение репрессивности контрольно-надзорной деятельности);

(p2) — доля предпринимателей, подвергнутых контролю и надзору от общего числа подконтрольных (эффективность внедрения риск-ориентированного подхода);

(p3) — доля штрафов, наложенных без проведения проверок («доля административных расследований») от общего числа штрафов, наложенных ФОИВ;

(p4) — средний штраф на 1 предпринимателя;

(p5) — административный «налог» (фискальная ориентированность контрольно-надзорной деятельности).



ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА НА БЛИЖАЙШИЙ ПЕРИОД

1. Обеспечить эффективную реализацию «регуляторной гильотины». Для того, чтобы отечественное производство и сфера услуг были конкурентоспособными, регулирование предпринимательской деятельности, обязательные требования к деятельности и продукции, методы государственного контроля и надзора должны соответствовать лучшим международным образцам.

1.1. Определить объектом пересмотра обязательных требований не виды контроля и надзора, а «сферы предпринимательской деятельности». Первые сферы для апробирования: общественное питание, производство некоторых видов молочной продукции (молоко, сыр, творог), медицинское оборудование, растениеводство, производство вина.

Пересмотр и реинжиниринг регулирования в сферах должны проводиться с учетом международного опыта, пересмотра обязательных требований на предмет их обоснованности (вероятность причинения вреда на предотвращение которого направлены, затраты на соблюдение), современности, дублирования с другими сферами.

1.2. Создать руководства («гайдлайны») по открытию и ведению наиболее массовых видов предпринимательской деятельности.

2. Усовершенствовать систему статистики и учета в сфере контроля и надзора, создать инструменты объективной оценки ситуации в сферах контроля и надзора:

2.1. Доработка и расширение единого реестра проверок. Предусмотреть недействительность проверок, не включенных в Единый реестр проверок.

2.2. Обеспечение статистического учета числа возбужденных дел об административных правонарушениях, в том числе по обстоятельствам их возбуждения (рейды, проверки, выявление «по КоАП»), примененным наказаниям и др.

2.3. Расчет «Уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность» (инструмент мониторинга и оценки ситуации в сфере контроля и надзора; инструмент точной настройки государственного регулирования в отдельных сферах, повышения конкурентоспособности предпринимательства и снижения рисков причинения вреда, жизни и здоровью; инструмент измерения стоимости исполнения обязательного требования для предприятия и отрасли в целом).



ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА НА БЛИЖАЙШИЙ ПЕРИОД

3. Снижение избыточной нагрузки и исключение необоснованной ответственности. Цель государственного контроля и надзора — не выявить нарушения и наказать, а не допустить причинение вреда! Любое выявленное при проверке нарушение — провал государственного контроля и надзора.

3.1. Сократить размер административных штрафов для субъектов МСП в 2 раза (по статьям, не связанным с причиненным вредом жизни и здоровью).

3.2. Расширить практику «предупреждения» как первой меры наказания вместо штрафов по всем нарушениям, кроме уже повлекших причинение вреда жизни и здоровью граждан.

3.3. Ограничить число плановых проверок — не более 2 проверок в год одного субъекта предпринимательской деятельности и не более одного раза в три года одним органом КНД.

3.3. Исключить фискальный характер ответственности — в случае, если вред не причинен, или может быть исправлен в разумный срок, то вместо штрафа должно применяться предупреждение (с выдачей предписания). Вариант: сумму штрафа зачислять на эскроу счет и взыскивать его только в случае неисполнения предписания.

4. Реализовать пилоты по реинжинирингу моделей регулирования и КНД для ряда сфер, где ситуация «критическая»: сфера экологии, сфера строительства, сфера ветеринарного и фитосанитарного надзора, сфера промышленной безопасности, сфера трудовой безопасности, ловля рыбы, производство и реализация рыбопродуктов.



ЧТО ТАКОЕ ГАЙДЛАЙНЫ И КАК ИХ МОЖНО ИСПОЛЬЗОВАТЬ (ПОСЛЕ СОКРАЩЕНИЯ ЧИСЛА ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ)

В международной практике (например, Великобритании, Австралии и других государств) существует практика подготовки т. н. гайдлайнов, по основным вопросам соблюдения государственного регулирования в различных отраслях деятельности, основной аудиторией которых являются физические лица и предприниматели, не обладающие специальными познаниями в сфере регулирования.

Гайдлайн — руководство по соблюдению обязательных требований, в определенной сфере деятельности, на которое можно опираться при открытии и в деятельности предприятия. В гайдлайнах должны содержаться все обязательные требования к ведению деятельности.

ПРИМЕРЫ ГАЙДЛАЙНОВ:

«типовые предприятия»

- открытие и ведение деятельности заведений общественного питания;
- открытие и ведение деятельности сельхоз предприятия;
- открытие и ведение интернет-магазина;
- открытие и ведение парикмахерской и иных учреждений сферы бытовых услуг;
- открытие и ведение малых производственных предприятий (булочные, металлопрокат и др.);
- открытие детского сада;
- и др.

«общие требования к ведению деятельности»

- начало ведения предпринимательской деятельности в части процедур регистрации ИП и юридических лиц, внесения изменений в данные государственных реестров, выбора системы налогообложения, прекращения деятельности;
- ведение налогового учета, порядка, способов и сроков уплаты с использованием ПСН, ЕСХН, ЕНВД, УСН;
- осуществление наиболее массовых сделок между физическими лицами, подлежащих налогообложению (купля-продажа недвижимости, дарение, наследование имущества).
- гайдлайны в сфере пожарной безопасности для предприятий, граждан, бизнеса

**МУЛЬТИПЛИКАТИВНОЕ
РАЗВИТИЕ БИЗНЕСА
В СФЕРАХ,
ЗАТРОНУТЫХ
СООТВЕТСТВУЮЩИМ
ГАЙДЛАЙНОМ**



ПРИМЕР ГАЙДЛАЙНА ДЛЯ РЕСТОРАНА В ПРОВИНЦИИ БРИТАНСКАЯ КОЛУМБИЯ (КАНАДА)

Restaurant Start-up Quick Reference Guide

There are many steps to starting a restaurant in B.C. The following infographic is intended to help you decide when to consider each stage of the process.

Actual timelines may vary by season, region, or municipality; contact your municipality, your regional Health Authority, or the Liquor Control and Licensing Branch to confirm. For more information on any of these requirements, visit the Starting a Restaurant in B.C. online guide: gov.bc.ca/startingarestaurant

GETTING STARTED START → OPENING DAY

- Business Planning**
 - Create a business plan
 - Choose a business structure
 - Plan your menu
 - Find permits & licences
- Location & Zoning**
 - Find a location
 - Confirm zoning requirements
 - Purchase or lease
- Register Your Business**
 - Review trademarks
 - Business name application (1-10 days)
 - Register your business (days to weeks)

PERMITS & LICENCES START → OPENING DAY

- Health Operating Permit**
 - FOODSAFE certificate (1-10 days)
 - Health operating permit application
 - Submit floor plans or construction plans
 - Health inspections (region specific)
 - Obtain health operating permit
- Municipal Permits & Licences**
 - Business licence application
 - Obtain construction and other permits
 - Renovations & building inspections
 - Obtain business licence
- Liquor Licence**
 - Review liquor licence permits
 - Liquor licence application (1-6-30 days)
 - Interview & liquor inspections
 - Obtain liquor licence
- Music & Entertainment Licences**
 - Obtain SOCAN and ReSound licence

Contact Application Required Duration Cost Associated Certificate Iterative Process

Employees Please you are aware of Employment Standards as set out by the Government of B.C.

Taxation After opening, you will be required to collect and remit provincial and/or federal taxes.

Annual Renewals Annual renewals are required for your food service permit, business and liquor licences.

Learn more Visit the Starting a Restaurant in B.C. online guide: gov.bc.ca/startingarestaurant

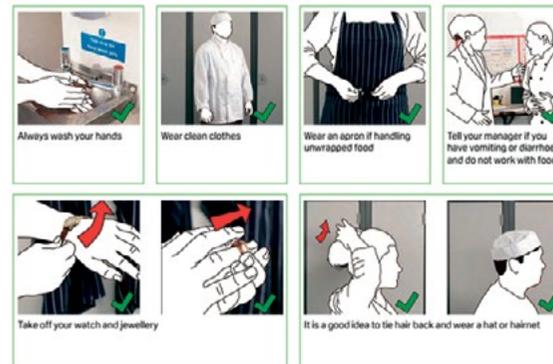
For personalized assistance with any of these steps, contact the BC Restaurant and Foodservices Association at: www.bcrfa.com

WORKING WITH FOOD?

WHAT YOU NEED TO KNOW BEFORE YOU START

It is easy for you to spread bacteria to food without realising. These bacteria are invisible and could make customers ill. Your personal hygiene is important. This is what you need to do to keep food safe:

BEFORE YOU START WORKING WITH FOOD



WHEN YOU ARE WORKING WITH FOOD



Food Standards Agency | food.gov.uk/efso



КАК УСОВЕРШЕНСТВОВАТЬ СИСТЕМУ СТАТИСТИКИ И УЧЕТА В СФЕРЕ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Дальнейшие шаги по совершенствованию деятельности единого реестра проверок:

1. Расширение функционала единого реестра проверок, в частности включение в него всех без исключения плановых и внеплановых проверок, административных расследований, рейдов, мониторингов, контрольных закупок, проводимых органами власти.
2. Подключение словарей с корректными наименованиями органов власти, видами контроля и надзора; программная блокировка недостоверных реквизитов организаций, «запрещенной» пунктуации и необоснованного невнесения информации в поля единого реестра проверок.
3. Проведение дополнительной разъяснительной и (или) образовательной работы с сотрудниками контрольно-надзорных органов на предмет работы с единым реестром проверок, в частности с синтаксисом и грамматикой заполнения полей.
4. Совершенствование и систематизация мер ответственности (в том числе в части дисциплинарной и достаточной административной ответственности) за возможные нарушения при невнесении (внесении) данных в единый реестр проверок.
5. Переход на предварительное открытие записи проверки до её проведения с присвоением неизменяемого единого номера проверки (в закрытой части реестра), а так же направление субъектам предпринимательской деятельности автоматических уведомлений о включении предприятия в реестр проверок.

В качестве первоочередной меры — обеспечить единый федеральный статистический учет числа возбужденных дел об административных правонарушениях, включающий число лиц, привлеченных к административной ответственности, меры ответственности (в том числе, в части дел, по которым решения приняты судами), а также поводы и основания возбуждения дел об административных правонарушениях. В частности, — указание на то, что дела об административных правонарушениях возбуждались по итогам проверок, рейдов, контрольных закупок, без проведения контрольных и надзорных мероприятий, по итогам прокурорских проверок и др.



ВОЗМОЖНАЯ МЕТОДИКА РАСЧЕТА УРОВНЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ НАГРУЗКИ НА ОРГАНИЗАЦИИ И ГРАЖДАН, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Предусмотреть расчет «Уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность» на основе показателей, отражающих уровень административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность:

Блок 1 (Расчетный показатель)

Административное давление, возникающее в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий, привлечением предприятий к административной ответственности (проверки, рейды, мониторинги, контрольные закупки, возбужденные дела об административных правонарушениях, выданные сертификаты, разрешения, неформальные платежи).

Блок 2 (Расчетный показатель)

Издержки на получение конкретных государственных услуг, согласований и разрешений (общее число, сроки и стоимость лабораторных испытаний, исследований, экспертиз, подготовка необходимых проектов, неформальные платежи «за ускорение»).

Блок 3 (Индикативный показатель)

Оценка издержек на соблюдение обязательных требований и прохождение контрольных и надзорных мероприятий для «типовых» предприятий в соответствующих сферах (например: парикмахерская, продуктовый магазин, животноводческая ферма, котельная, лесопилка, завод по переработке молочной продукции, пекарня, рыбацкое судно).

Оценку уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, целесообразно осуществлять, исходя из конкретных видов контроля и надзора, отдельных сфер компетенции органов власти, а не органов власти в целом.

Результаты использования показателя:

1. Инструмент мониторинга и оценки ситуации в сфере контроля и надзора.
2. Инструмент точной настройки государственного регулирования в отдельных сферах, повышения конкурентоспособности предпринимательства и снижения рисков причинения вреда, жизни и здоровью.
3. Инструмент измерения стоимости исполнения обязательного требования для предприятия и отрасли в целом.



ИНЫЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СНИЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДАВЛЕНИЯ

- 1. Обеспечить реализацию риск-ориентированного подхода, предполагающую квотирование субъектов предпринимательской деятельности по категориям рисков, что позволит реально снизить число проверок, без повышения рисков.** Базовая модель: не менее 60 % «подконтрольных» субъектов должны быть отнесены контрольно-надзорным органам к малому (минимальному) риску и должны подвергаться проверкам только в исключительных случаях, не более 25 % — средний риск, не более 10 % — высокий риск, не более 3 % — максимальный риск.
- 2. Усилить ответственность и расширить состав административной ответственности должностных лиц при осуществлении контроля и надзора.** Поддержать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации подготовленный институтом Уполномоченного проект Федерального закона, направленный на уточнение оснований привлечения должностных лиц контрольных и надзорных органов к административной ответственности за нарушения прав предпринимателей при проведении мероприятий контроля и надзора.
- 3. Ограничить возбуждение дел об административных правонарушениях против юридических лиц и предпринимателей без проведения мероприятий контроля и надзора.** Поддержать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации подготовленный институтом Уполномоченного проект Федерального закона.
- 4. Приостановить действие карт коррупционных рисков, принятых федеральными органами власти в рамках приоритетного проекта «Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности» до исключения необоснованных и устаревших обязательных требований, а так же кратного снижения числа установленных обязательных требований в соответствующих сферах регулирования.**



ИНЫЕ МЕРЫ, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ СНИЖЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДАВЛЕНИЯ

- 5. В целях повышения эффективности правового механизма защиты поднадзорных лиц необходимо законодательно установить:**
- прямой запрет на изменение (дополнение) предмета и оснований проведения внеплановой проверки после получения согласования органа прокуратуры;
 - возможность приостановления исполнения выданных по результатам оспариваемой проверки предписаний до момента рассмотрения поступивших жалоб (по усмотрению вышестоящего органа власти, при отсутствии реальной угрозы жизни и здоровью граждан);
 - возможность отмены результатов проведенной проверки в случае принятия положительного решения по жалобе проверяемого лица (по решению вышестоящего органа, при выявлении грубых и иных нарушений).
 - установить право Уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации на участие в качестве защитника в деле об административном правонарушении при наличии соответствующего ходатайства субъекта предпринимательской деятельности.
- 6. Урегулировать порядок и сроки действия поручений вице-премьеров о проведении проверок.**



ЦИФРОВИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПРИ ПЕРЕХОДЕ ОТ ВЕДОМСТВЕННОГО К ОТРАСЛЕВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ



