



**Владимир Кудрявцев, Дарья Кузнецова, Руслан Кучаков**

# **Мандат контрольно-надзорных ведомств**

Под редакцией  
Дмитрия Скугаревского и Кирилла Титаева

**аналитический обзор**

Санкт-Петербург

2017

ISSN 2413-029x online

ISSN 2413-0281

**Мандат контрольно-надзорных ведомств** (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»).

Авторы: Владимир Кудрявцев, Дарья Кузнецова, Руслан Кучаков. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2017. — 24 с.

Под редакцией ведущих научных сотрудников ИПП  
Кирилла Титаева и Дмитрия Скугаревского

**Авторы:**

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

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

**Кучаков Р. К.** — младший научный сотрудник  
Института проблем правоприменения при  
Европейском университете в Санкт-Петербурге.

**Обзор подготовлен при поддержке гранта Российского научного фонда 17-18-01618**

**«Исследование социального контроля и мобилизации права с использованием больших данных»**

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

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

**Контакты:**

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



## Содержание

|                                                                            |          |
|----------------------------------------------------------------------------|----------|
| Основные результаты   Executive summary .....                              | 4        |
| <b>МАНДАТ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОГО ВЕДОМСТВА.....</b>                         | <b>5</b> |
| Использованные данные .....                                                | 6        |
| Результаты .....                                                           | 8        |
| Разграничение мандатов .....                                               | 8        |
| «Колебания» мандата .....                                                  | 11       |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1.</b>                                                       |          |
| Детальное описание данных и метода исследования .....                      | 16       |
| Данные проверок юридических лиц<br>и индивидуальных предпринимателей ..... | 16       |
| Определение совместных проверок .....                                      | 16       |
| Данные о деятельности компаний .....                                       | 17       |
| Определение органов, осуществивших проверки .....                          | 18       |
| Определение целей проверок. ....                                           | 18       |
| Кластеризация и мандат. ....                                               | 19       |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2.</b>                                                       |          |
| Перечень выявленных нормативно-правовых актов .....                        | 20       |

## Основные результаты | Executive summary

Аналитический обзор предлагает новое определение «ведомственного мандата» контрольно-надзорного органа (КНО), под которым мы понимаем корпус законодательства, очерчивающий полномочия ведомства в контрольной сфере и нормативно-правовые акты, а также требования, ими закрепленные, исполнение которых определены как центральные для данного конкретного КНО. Ведомственный мандат представляет собой карту возможных целей и задач проверки, определенных законодательно и реализуемых на практике в ходе проверочной деятельности.

Мы установили ведомственные мандаты из данных об 1,8 млн плановых проверок, проведенных контрольно-надзорными органами РФ в рамках 294-ФЗ в 2011–2016 годах. Мы нашли, что ведомственные мандаты КНО в России довольно четко определены, а в сфере плановых проверок границы контроля хорошо выделены. При проведении плановых проверок ведомства сконцентрированы на нескольких профильных законах и не дублируют друг друга. Сохранение и улучшение этой практики важно для дальнейшего развития контрольно-надзорной деятельности.

Однако мы наблюдаем большое количество проверок, в основе которых лежит часто меняющееся законодательство. Примерно в половину из нормативно-правовых актов (НПА), требования которых проверяли КНО, изменения вносились более 15 раз, 20% НПА изменялись за время своего существования больше 35 раз. Сопоставив дату принятия закона, его объем и количество изменений с данными о проводимых по нему проверках, мы видим, что складывается ситуация, когда наибольшее количество проверок сконцентрировано в тех сферах, где законодательство наименее стабильно.

Также следует отметить, что прекращение проверки соблюдения требований, вытекающих из нормативно-правовых актов, принятых до определенного периода и содержащих устаревшие требования (в качестве точки отсечения рассматриваются 1991, 1993 г. и другие варианты), как предполагает текущая реформа контрольно-надзорной деятельности, на сегодняшний день касается менее 5% плановых проверок, если говорить об основном акте, требования которого проверяются, а не об отраслевых и подзаконных актах.

# МАНДАТ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОГО ВЕДОМСТВА

Важным вопросом при изучении контрольно-надзорной деятельности (КНД) является не только активность проверяющего ведомства, но и область его активности. Каждый контрольно-надзорный орган (КНО) имеет свой профиль: перечень контролируемых организаций на географической карте, «карте законодательства», «карте подконтрольных субъектов». Для того чтобы анализировать контрольно-надзорную деятельность, недостаточно смотреть на цели и задачи, нормативно определенные в административных регламентах. Важно понимать, чем конкретно занимается ведомство, что и как оно контролирует на практике. Контрольно-надзорная деятельность наиболее показательна для ответа на такой вопрос по следующим основаниям.

Во-первых, плановые проверки – это стратегическая деятельность КНО. Этим они отличаются от внеплановых проверок, которые, несмотря на проверку каждого случая на подведомственность, являются результатом ответа на внешний вызов<sup>1</sup>. Подготавливая и оформляя ежегодный план проверок, контрольное ведомство не ограничено в своих действиях поступлением конкретной жалобы или обращения. Перечень субъектов проверки и основания для проверок формируется исходя из их собственных представлений о необходимости контрольных мероприятий в каждом конкретном месте, а именно когда, куда и к кому ведомство планирует пойти на проверку и исполнение какого закона изучить.

Во-вторых, в отличие от отчетных документов о результатах деятельности, которые часто формируются с учетом необходимости достичь определенных показателей, тематика и основания плановых проверок позволяет нам увидеть, на что в действительности обращает внимание контрольный орган, насколько широк или узок фокус его контрольной деятельности и как пересекаются сферы контрольных интересов различных контрольно-надзорных органов.

Данный подход позволяет рассмотреть проблему мобилизации права в перспективе контрольно-надзорной деятельности. Процесс выбора объекта проверки, то, как и почему контрольное ведомство определяет необходимость проверить конкретный субъект, – это тема для отдельного подробного исследования, в данной работе мы сосредоточились на предмете и основаниях проведения плановых проверок.

Если мы посмотрим на раздел сайта любого из контрольно-надзорных ведомств, описывающий нормативные правовые акты (НПА), соблюдение которых проверяется при проведении проверок, то обнаружим длинный перечень, касающийся разных сфер надзора. Например, соответствующий раздел Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) содержит более тридцати различных НПА, среди которых Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и даже Трудовой кодекс<sup>2</sup>. Эти нормативно-правовые акты можно встретить в перечнях многих других ведомств. Но декларируемая информация ничего не говорит нам о том, что действительно интересует контролирующий орган при проведении плановых проверок. Для ответа на этот вопрос мы и предлагаем новое понятие «мандата контрольно-надзорных органов».

Наше определение мандата КНО инструментально: мы отталкиваемся от того, на какие именно НПА указывают контрольно-надзорные ведомства в качестве основания

---

1 Внеплановые проверки проводятся по таким основаниям, как обращения в ведомства граждан и юридических лиц, а также СМИ или прокуратуры с сообщением о некоторой проблеме, поручения Правительства и президента.

2 Нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования, соблюдение которых проверяется при осуществлении федерального государственного энергетического надзора [Режим доступа: [https:// www.gosnadzor.ru/activity/control/acts/energy/](https://www.gosnadzor.ru/activity/control/acts/energy/)], дата обращения 27.11.2017 г.

для проведения плановой проверки в своих ежегодных планах проведения плановых проверок. Очевидно, что каждое контрольно-надзорное ведомство создается с целью осуществления проверок в конкретной отрасли / виде деятельности. Разумно предположить, что каждой из отраслей соответствует ограниченный набор НПА, регулирующих ее. Это, в свою очередь, означает, что КНО, проверяющий конкретные виды деятельности будет ссылаться на одни НПА и не будет использовать другие. Для каждого из ведомств этот набор НПА должен быть индивидуальным и включать как профильные акты (часто используемые), так и периферийные акты.

Под мандатом контрольно-надзорного ведомства мы понимаем корпус законодательства и нормативно-правовые акты, которым очерчены его полномочия, а также требования, ими закрепленные, исполнение которых определены как центральные для данного конкретного КНО. Иначе говоря, мандат КНО представляет собой совокупность возможных целей и задач проверки, определенных законодательно и реализуемых на практике в ходе проверочной деятельности.

В идеале правовые основания для проведения проверок каждым отдельным ведомством должны быть определены предельно четко. В противном случае возникает ситуация, при которой одна и та же область деятельности оказывается под «двойным» или даже «тройным» надзором. Подобное дублирование представляется проблематичным — КНО проверяют одни и те же аспекты деятельности предприятия, нерационально расходуя как свои ресурсы, так и ресурсы проверяемого предприятия<sup>3</sup>. Более того, чем лучше контрольное ведомство понимает пределы своего контрольного поля, тем эффективнее оно работает, решая задачи по балансированию контрольной нагрузки в зоне своей ответственности.

Мы понимаем, что закон, указываемый в качестве основания для проверки, далеко не полностью описывает круг проверяемых явлений. Фактически обычно проверяется соблюдение требований подзаконных актов и отраслевых регуляций. Однако указываемый закон позволяет понять общее направление конкретной проверки. Так, одно и то же ведомство, проверяя соблюдение закона о «О лицензировании отдельных видов деятельности» и требования Трудового кодекса, будет проводить разные проверки. Таким образом, мы имеем относительно грубую карту мандатов ведомств, но все же позволяющую понять, контролем и надзором в какой именно сфере занимается то или иное ведомство.

## Использованные данные

Какая часть контрольно-надзорной деятельности находится в фокусе данного обзора? Исследуемая деятельность репрезентирует реальность с двумя ограничениями. Во-первых, в целом или частично из-под действия 294-ФЗ выведены 33 и 28 видов контроля (надзора)<sup>4</sup> соответственно. Среди них особый интерес представляют прокурорский (общий) надзор, антимонопольный, налоговый и другие<sup>5</sup>, поскольку есть все основания полагать, что количество проверок в рамках осуществления данных видов КНД весьма значительно, однако по ним нет информации в ежегодных планах проверок КНО. Вто-

---

3 Подробнее об издержках, возникающих вследствие проверочной деятельности см. в аналитической записке: Скугаревский Д., Титаев К., Кудрявцев В. «Влияние плановых проверок на деятельность организаций» (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения»). СПб.: ИПП ЕУСПб, 2016. — 16 с.

4 Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад — 2013. — М.: МАКС Пресс, 2014. — 2-е изд., доп. — 320 с. Данные актуальны по состоянию на начало 2014 г.

5 Несмотря на название 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей...», из-под его действия фактически выведен весь блок финансово-экономического контроля.

рое ограничение — это разделение на плановые и внеплановые проверки. Данные о внеплановых проверках доступны только за 2016–2017 гг., и их качество на основании оценок заполненности Единого реестра проверок вызывает вопросы, поэтому в данной работе они не были использованы. На первый взгляд исключение из анализа внеплановых проверок из-за отсутствия качественных данных по ним не позволяет полностью оценить реальный масштаб контрольно-надзорной нагрузки на предпринимателей. Однако то, что мы можем при анализе данных разделить плановые и внеплановые проверки, — это хорошая возможность оценить две разные стратегии поведения КНО: организацию планируемой деятельности и работу на внешний вызов. Развернутое описание данных и методической части представлено в Приложении 1. Сведения о проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей были собраны с сайтов прокуратур, где они были размещены в соответствии с 294-ФЗ. Учитывая качество собранных данных, была сформирована сбалансированная панель (набор регионов, по которому существуют данные о проверках за весь рассматриваемый период времени), включающая наблюдения за период 2011–2017 гг. по 36 регионам. Всего в данной панели представлена информация об 1 842 982 проверках, которым подверглись обладатели 707 024 уникальных ИНН.

Реестры плановых проверок включают несколько заполняемых КНО граф. Графы «наименование органа, проводящего проверку», «совместная проверка», «цель проверки» представляют наибольший интерес. Нами был разработан алгоритм, превращающий свободный текст в этих графах в регуляризованную информацию.

Совместная проверка — это одновременное контрольное мероприятие нескольких органов КНД в отношении одного и того же субъекта проверки. Если мы полагаем рассматривать участие ведомств в подобных мероприятиях в качестве самостоятельных проверок, то выделение отдельных ведомств из графы «совместная проверка» увеличивает количество проверок до 2 477 446<sup>6</sup>.

Графа «наименование органа, проводящего проверку» содержала 45 798 уникальных наименований. Для эффективной работы была предложена группировка, опирающаяся на принцип «жизнедеятельности» органа КНД, под которой понимается преимущественная (основная) сфера деятельности. Проще говоря, в итоговом перечне представлены не собственно органы, а сферы контрольно-надзорной деятельности, которые для простоты иногда обозначаются названием доминирующего федерального органа. В результате был получен перечень из 18 общих категорий. Отдельно были определены 12 ключевых ведомств, реализующих сейчас проект по переходу на риск-ориентированный подход<sup>7</sup>.

Графа «цель проверки» содержала 39 975 уникальных наименований. В качестве основания проверок, как правило, указывалась ссылка на нормативно-правовой акт. Наша стратегия определения целей заключалась в поиске исходного НПА. В результате было

---

6 В отчете «Плановые проверки в России» (Кудрявцев В., Кузнецова Д., Кучаков Р. URL: [http://enforce.spb.ru/images/analit\\_zapiski/Summaries/IRL\\_proverki\\_online\\_.pdf](http://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Summaries/IRL_proverki_online_.pdf)) мы формировали базу таким образом, что КНО, проверяющий объект, был выбран по последнему указанному ведомству, это дало нам объем в ~1,8 млн проверок. Однако мы знаем, что в случае совместной проверки несколькими ведомствами фактически это несколько разных проверок, проводимых одновременно, но с отдельными основаниями, предметами и результатами. С учетом всех таких проверок по отдельности мы смогли проанализировать расширенную базу с ~2,4 млн проверок. По уточненным результатам распределения количества плановых проверок по регионам, по сферам контроля и по основным федеральным ведомствам мы по-прежнему фиксируем снижение контрольного бремени от 2011 к 2017, однако это снижение имеет менее выраженный временной тренд.

7 Риск-ориентированный подход, реализуемый в настоящее время, является одним из направлений реформирования системы контрольно-надзорной деятельности. Суть этого подхода заключается в классификации подконтрольных организаций по степени возможной общественной угрозы и проведении контрольных мероприятий с интенсивностью, ей соответствующей. Данная модель контрольно-надзорной деятельности должна сбалансировать целесообразность проведения плановых проверок и повысить их эффективность. Предполагается, что практика риск-ориентированного подхода будет распространена на все контрольно-надзорные органы с 2018 г.



определено 166 документов-групп, 159 из которых в дальнейшем удалось сопоставить с правовой базой «КонсультантПлюс»<sup>8</sup>.

Следует отметить, что на практике в графе «цель проверки» ведомства указывают название основного закона по профилю контрольного органа и в лучшем случае – отдельные статьи, то есть ограниченное формальное основание, а не те требования, которые инспектор будет непосредственно проверять, выезжая на объект или просматривая документацию. Поэтому мы можем говорить только об общем фокусе контролирующих органов. Заметим, что из-за специфики заполнения реестров, говоря о целях проверок, мы можем рассматривать в качестве исходной базы только 1 842 982 проверки, поскольку аналогичной графы «совместная проверка» для целей нет.

Данные по целям проверок были соотнесены с общими категориями субъектов КНД и федеральными ведомствами; полученные матрицы стали основой для проведения кластерного анализа (см. Приложение 1).

## РЕЗУЛЬТАТЫ

### Разграничение мандатов

Наша база позволила нам проанализировать, на какие нормативно-правовые акты ссылались КНО, проводя плановые проверки, и какие НПА указывал в своих планах каждый из контрольных органов.

Мы увидели, что ведомства осуществляют плановые проверки по своим профильным законам; таких законов для каждой сферы контроля не много. Это говорит о том, что, по крайней мере, по данным о формальных основаниях для проверок, ведомства хорошо сфокусированы в своих целях и проверяют действительно то, что должны по своему профилю. Нет примеров как излишнего дробления одного закона на несколько ведомств (когда один и тот же федеральный закон использует несколько КНО), так и слишком распыленных ведомств, которые контролируют исполнение не связанных между собой актов. Это говорит о том, что (декларируемый) мандат контрольно-надзорных органов в России четко очерчен.

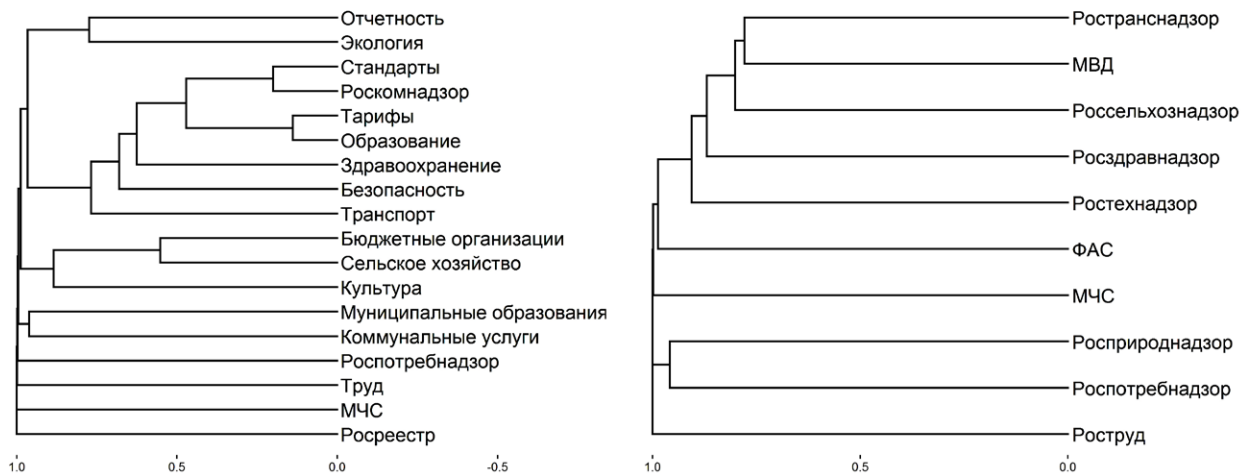
Полученные результаты кластеризации (см. Рис. 1, 2) показывают, что предлагаемое определение мандата осмысленно. Вероятность попадания пары органов КНД в один кластер зависит от соблюдения двух условий. Во-первых, для этого требуется пересечение мандатов (НПА, используемых в качестве основания для проведения проверок). Во-вторых, доля проверок по этим основаниям должна быть весома относительно общего количества проверок того или иного ведомства. Кластеризация осуществлялась по матрицам с относительными частотами проверок по выявленным правовым основаниям отдельно для общих категорий органов КНД и федеральных ведомств. Данный процесс можно представить следующим образом. Каждый нормативный акт – это измерение, а точки / вектора в полученном пространстве – ведомства и общие категории. Близость двух ведомств – пересечение мандатов – в таком пространстве означает, что угол между двумя векторами минимален. Это в свою очередь означает, что КНО, которые контролируют сходные сферы и руководствуются близкими законами, объединяются в один кластер.

---

<sup>8</sup> Благодарим Дениса Савельева, научного сотрудника Института проблем правоприменения, за помощь в извлечении текстов НПА.

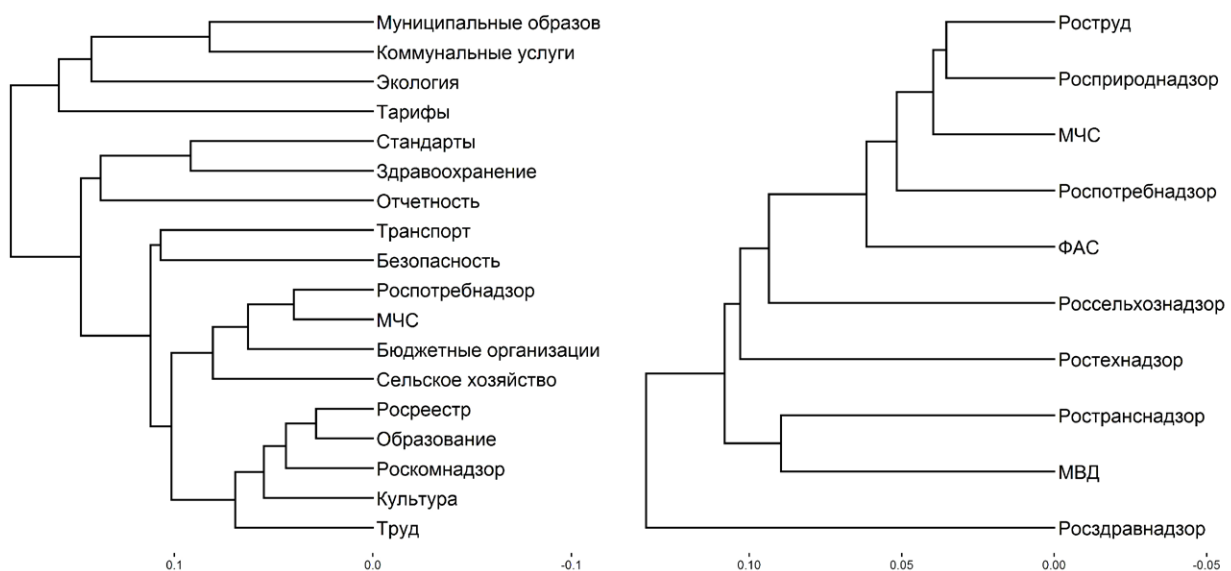


**Рис. 1. Результаты иерархического кластерного анализа общих категорий и федеральных ведомств**



Прим.: На оси X отложено конфетическое расстояние, один из критериев качества кластеризации: чем «правее» группируются объекты, тем выше качество кластеризации. На оси Y в виде основания дендрограммы отложены общие категории органов КНД / федеральные ведомства. Кластеризация осуществлялась по матрицам относительных частот целей проверок указанного ведомства / общей категории. В качестве метрики дистанции использовалось косинусное расстояние, а в качестве алгоритма кластеризации – «метод дальнего соседа».

**Рис. 2. Результаты иерархического кластерного анализа общих категорий и федеральных ведомств по логарифмированным матрицам проверок**

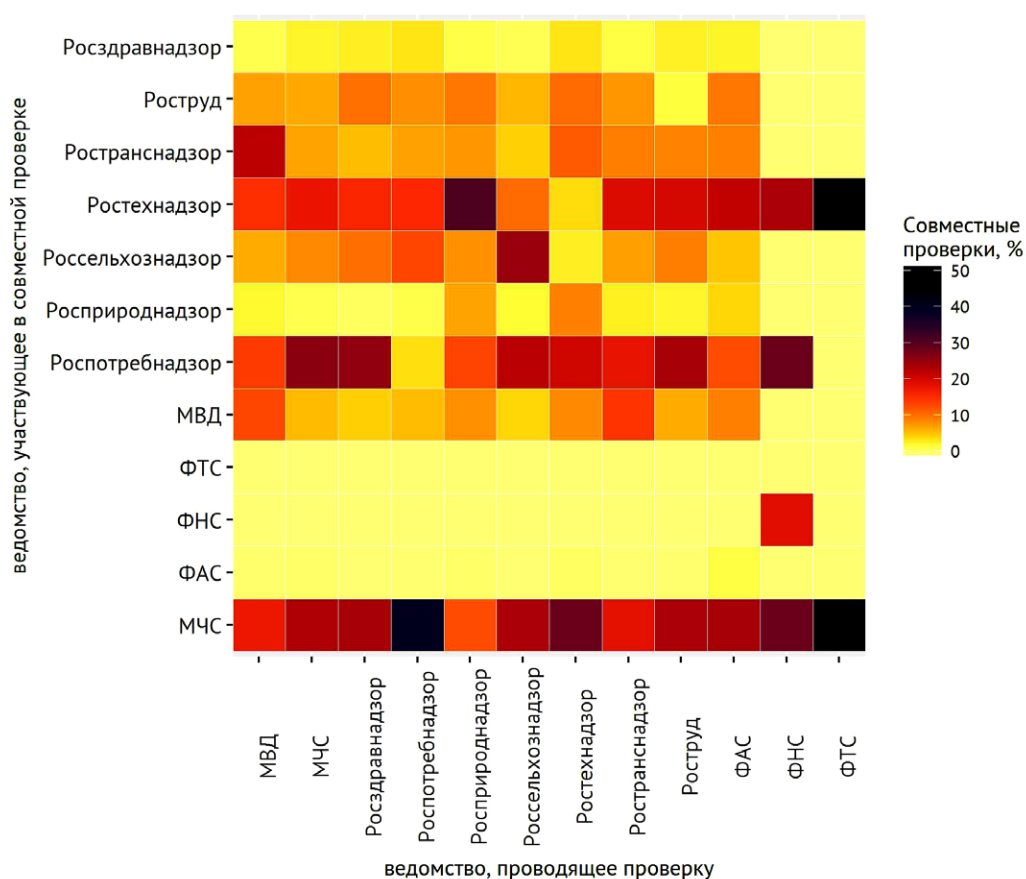


Прим.: На оси X отложено конфетическое расстояние, один из критериев качества кластеризации: чем «правее» группируются объекты, тем выше качество кластеризации. На оси Y в виде основания дендрограммы отложены общие категории органов КНД / федеральные ведомства. Кластеризация осуществлялась по матрицам относительных частот целей проверок указанного ведомства / общей категории. В качестве метрики дистанции использовалось косинусное расстояние, а в качестве алгоритма кластеризации – «метод дальнего соседа».

Если бы существовали значительные пересечения в проверочной деятельности, то мы бы увидели четко сгруппированные группы кластеров дублирующих друг друга КНО. На рисунках 1 и 2 мы такого результата не наблюдаем. Каскадный вид полученных дендрограмм говорит о хорошей изоляции областей проверки КНО.

Таким образом, если предлагаемое определение мандата действительно релевантно, то результаты первичного объединения не должны существенно расходиться с нашими ожиданиями. Объединение таких пар, как МВД и Ространснадзор, Роспотребнадзор и Росприроднадзор и т.д., как мы полагаем, говорит в пользу предлагаемого метода. При этом следует учитывать и особенности автоматического выявления целей проверок с помощью регулярных выражений, дающего небезупречный результат, что и проявляется при рассмотрении некоторых кластеров, которые не имеют содержательной интерпретации.

**Рис. 3. Доли совместных проверок федеральных ведомств**



Прим.: На оси X отложены федеральные ведомства, проводящие проверку. На оси Y отложены ведомства, участвующие в совместных проверках. Цветовой градиент — «совместные проверки» — рассчитывался относительно общего количества проверок ведомства, осуществляющего проверку.

Близость мандатов влияет на совместное проведение проверок. В ходе анализа выявлено, что кооперация ведомств происходит не случайным образом (как это могло бы быть, если совместные проверки возникают только в случае случайного совпадения интереса к одному и тому же проверяемому со стороны разных КНО), а просматриваются устой-

чивые «пары» проверяющих<sup>9</sup>, поскольку контролирующие органы со схожим мандатом заинтересованы проверять одних и тех же юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Поэтому мы практически не видим на рисунке 3 совместных проверок, к примеру, у ФАС (который в рамках 294-ФЗ контролирует соблюдение законодательства о рекламе и конкуренции) и Росздравнадзора: лечебные учреждения, как правило, не активны в рекламе и нет необходимости в «ковровом» (сплошном) покрытии этой их деятельности плановыми проверками. Но при этом видим большое количество совместных проверок МВД и Ространснадзора или Россельхознадзора и Росприроднадзора. МЧС чаще всего участвует в совместных проверках в связи с большим количеством проверок пожарного надзора, однако и здесь мы видим наибольшее совпадение с проверками Роспотребнадзора и ФТС, в сферу интересов которых входят, например, магазины продуктов и одежды. Ростехнадзор и МЧС вместе могут проверять, к примеру, гидротехнические сооружения, которые подпадают под контроль обоих этих ведомств.

### **«Колебания» мандата**

Мы обнаружили, что мандат ведомств относительно четко разделен, однако качество регулирования внутри одного ведомства может быть низким из-за частых изменений, подлежащих НПА, несмотря на четко выделенный мандат.

Мы вычленили по исследуемым ведомствам и сферам контроля комплекс из 160 НПА, используемый в КНД, и учли количество внесенных в них изменений<sup>10</sup>. Нужно отметить, что мы не можем разделить изменения содержательные и формальные (например, переименования), однако даже такие формальные изменения увеличивают энтропию регулирования и увеличивают для поднадзорной организации шанс на ошибку.

Конечно, если смотреть на абсолютные числа, то в таких документах, как, например, Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) или Бюджетный кодекс, по понятным причинам наблюдалось максимальное число изменений из-за их объема и обширности регулирования. Так, мы видим, что самое большое количество изменений претерпел КоАП — за время его действия с 2001 г. его изменяли 551 раз. Если же мы учитываем «вес» документа (количество слов в документе), то есть учитываем насколько большой документ и сколько раз изменяется, то в лидерах по изменениям оказываются постановления Правительства РФ «О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации», «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен на газ и сырье для его производства».

---

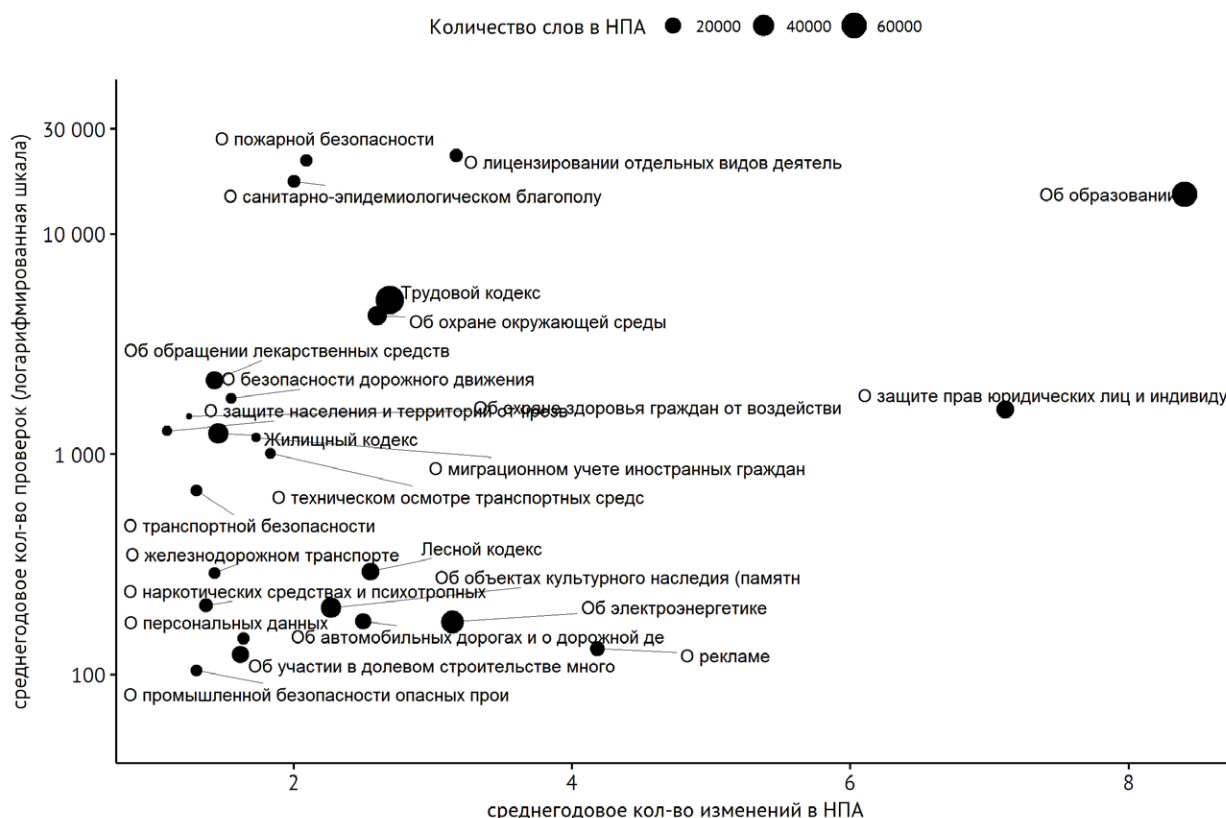
9 Более подробно формальный порядок организации совместной проверки описан в Приложении 1. Организация совместных проверок происходит следующим образом. Ведомства разрабатывают проект ежегодного плана проверок по установленной форме и направляют этот проект на согласование в прокуратуру по месту регистрации проверяемого до 1 сентября. В случае если органы прокуратуры видят, что одни и те же ЮЛ появились в планах разных ведомств, они предлагают ведомствам провести совместную проверку. По словам информантов областной прокуратуры одного из крупных городов, в случае если работники прокуратуры, проверяющие планы проверок, видят совместный интерес ведомств в отношении одного и того же лица, то предлагают контрольным органам договориться между собой о назначении даты совместной проверки. Если ведомства между собой не договорились — то отклоняют проведение проверки обоим. Поскольку отклонение плановой проверки прокуратурой — нежелательный результат для контролирующих органов, то, как правило, ведомства находят компромиссную дату.

10 Под одним изменением мы понимаем один новый НПА, вносящий какую-то совокупность изменений. Даже при условии такого ограниченного подсчета изменений законодательства (так как федеральный закон, который вносит изменения, может как менять одно положение одной статьи, так и добавлять или убирать целые разделы изменяемого федерального закона).

Примерно в половину из используемых контрольно-надзорными органами НПА изменения вносились более 15 раз, 20% НПА изменялись за время своего существования больше 35 раз. Так, в Федеральный закон «О пожарной безопасности» вносились изменения примерно два раза в год, а в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья» более 5 раз в год, в Федеральный закон «Об образовании» – более 8 раз в год. Напомним, что именно в сферах здравоохранения, образования и транспорта наблюдается негативная тенденция увеличения количества проверок<sup>11</sup>.

Сопоставив данные об изменении законодательства и активности ведомств по плановым проверкам, мы обнаружили, что наибольшее количество проверок сконцентрировано в тех сферах, где законодательство наименее стабильно. На рисунках 4, 5 мы видим, что рекордсменом тут становится сфера образования, где наблюдается много проверок и много изменений. Выделяется группа, связанная с проверками в сфере лицензирования отдельных видов деятельности, пожарной безопасности, трудового законодательства, охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия, где большое количество плановых проверок и при этом количество изменений НПА не огромное, но выше чем в остальных сферах.

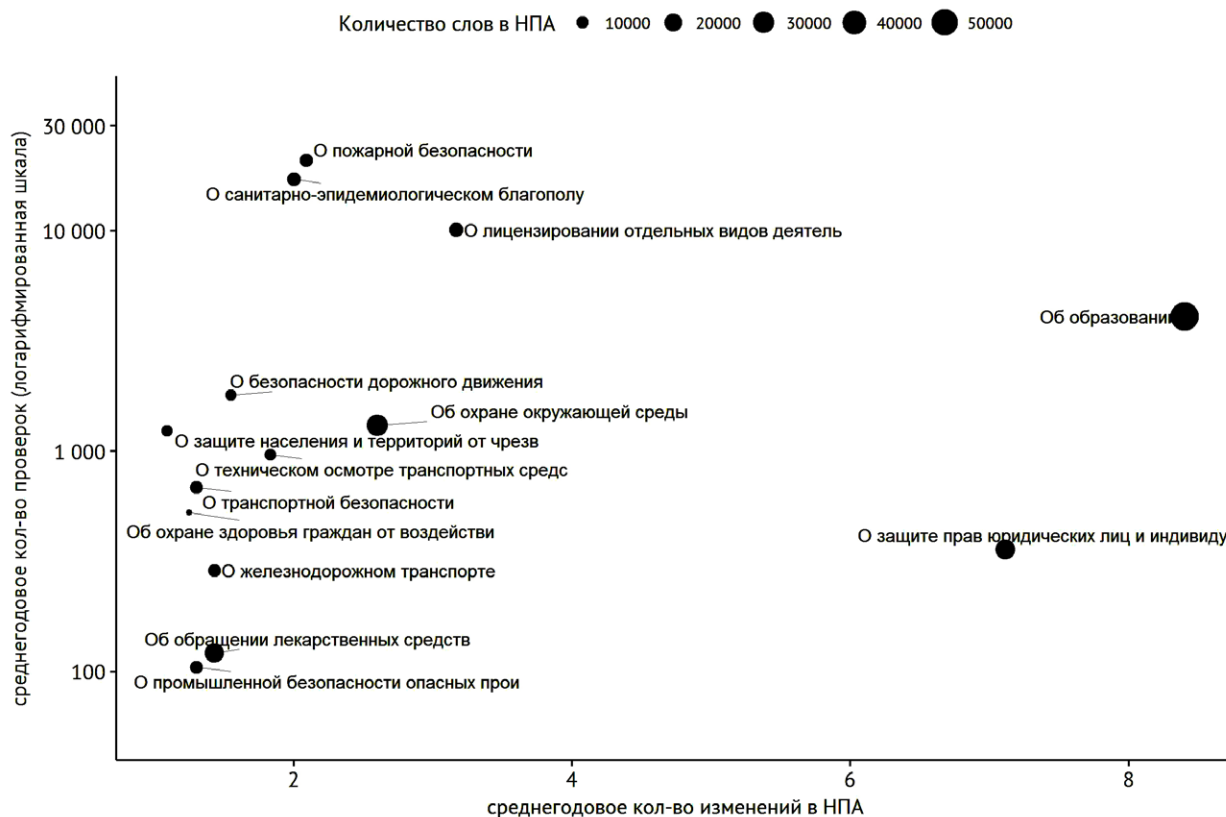
**Рис. 4. Среднегодовые показатели количества проверок и изменений в основаниях проверок по общим категориям**



Прим.: По оси X отложено среднегодовое количество изменений в нормативно-правовых актах, выступающих в качестве оснований / целей проверок. По оси Y отложено среднегодовое количество проверок на логарифмированной шкале. На рисунке отражены НПА, частота среднегодовых изменений которых больше 1, а количество проверок – выше 100. Показатель длительности для вычисления среднегодовых темпов определяется как разница между датой принятия НПА и 2017 г., включая верхнюю границу. В качестве показателя размера нормативно-правового акта выступает количество слов, что на рисунке отражено в виде размера точки.

11 Подробнее об этом в аналитическом обзоре ИПП: Кудрявцев В., Кузнецова Д., Кучаков Р. Плановые проверки в России. (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб.: ИПП ЕУСПб, 2017. – 28 с.

Рис. 5. Среднегодовые показатели количества проверок и изменений в основаниях проверок по федеральным ведомствам



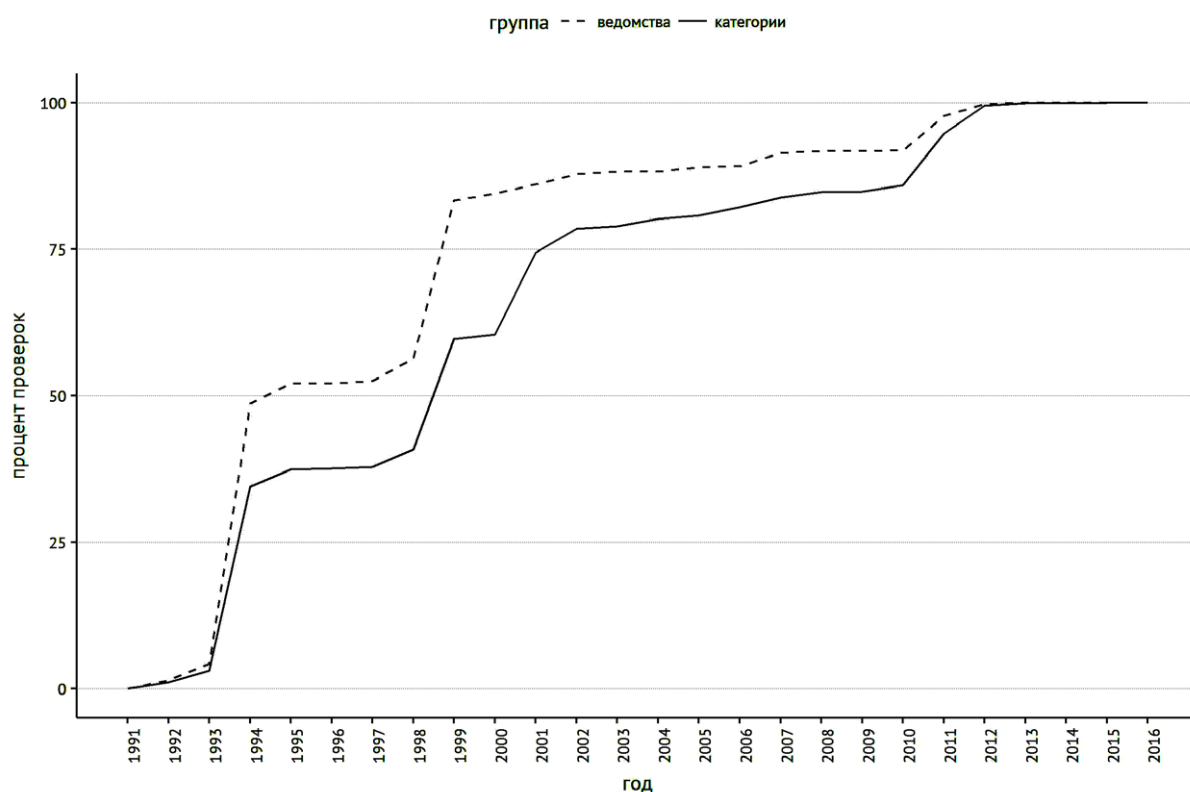
Прим.: По оси X отложено среднегодовое количество изменений в нормативно-правовых актах, выступающих в качестве оснований / целей проверок. По оси Y отложено среднегодовое количество проверок на логарифмированной шкале. На рисунке отражены НПА, частота среднегодовых изменений которых больше 1, а количество проверок — выше 100. Показатель длительности для вычисления среднегодовых темпов определяется как разница между датой принятия НПА и 2017 г., включая верхнюю границу. В качестве показателя размера нормативно-правового акта выступает количество слов, что на рисунке отражено в виде размера точки.

С одной стороны, логично, что НПА, который часто применяется и востребован большим количеством субъектов, чаще и изменяется, так как чем активнее к закону обращаются и применяют, тем больше находится недостатков, которые требуют доработки. Это нормальный процесс. Однако изменения могут быть не только позитивными (доработка законодательства), но и нейтральными (регулирование новых правоотношений) и даже негативными, по оценке участников правоприменения. Но в любом случае, всегда неудобно, когда так часто меняется то, чем пользуются постоянно все КНО. Кроме того, поднадзорным организациям сложно отслеживать такие частые изменения и перестраивать свою работу, а значит, шансы пройти даже плановую проверку успешно значительно уменьшаются. Для проверяющих такая ситуация также неблагоприятна, так как в состоянии постоянных изменений в законодательстве контрольно-надзорным органам сложно поддерживать высокий профессиональный уровень проверяющих инспекторов, которые должны вовремя осваивать новые положения законодательства и грамотно их применять при проведении проверок.

Второй важный момент, который следует отметить, — это шансы на сокращение проверок в связи с актуализацией оснований для проверок.

Как известно, одним из предложений по модернизации КНД является отмена устаревших НПА<sup>12</sup>. Опираясь на собранные данные, мы наблюдаем следующую картину (см. Рисунок 6): только в 25% случаев контрольно-надзорные органы ссылаются на акты, принятые в 1994 году или ранее, в половине случаев – на акты, принятые после 1998, и в 25% случаев на законы, принятые после 2001 года. Отмена проверок на основании нормативно-правовых актов до 1993 г., как предполагает реформа, на сегодняшний день касается менее 5% плановых проверок. Это не устраняет необходимости отменить устаревшие требования, однако на количестве плановых проверок существенно не скажется. Данная мера, возможно, приведет к оптимизации контрольной деятельности и упростит соблюдение обязательных требований закона, так как будут убраны устаревшие, не соответствующие современному положению дел требования различных ГОСТов, СНИПов и других подзаконных актов, однако к сокращению непосредственно проверок не приведет.

**Рис. 6. Распределение проверок в зависимости от года принятия нормативного правового акта**



Прим.: По оси X отложен временной диапазон 1991–2016 гг. — даты принятия нормативно-правовых актов / оснований проверок. По оси Y отложена доля проверок, в качестве правовых оснований которых выступают НПА указанного года принятия. Кумуляты построены для федеральных ведомств и общих категорий.

<sup>12</sup> «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» — один из проектов программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утверждена 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам) [Режим доступа] URL: <http://контроль-надзор.рф/programm>. Эта тема также активно обсуждается в СМИ, например: Центром стратегических разработок предлагается акты, принятые до 1992 г., отменять автоматически. [Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/06/09/693716-tribunal-putina-medvedeva>]; Развитию российских дорог мешают устаревшие ГОСТы и СНИПы [Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/11/04/2011/5703e5f79a79473c0df1cb1d>].

Здесь нужно сразу делать оговорку, что мы можем говорить только о формальной стороне — о тех НПА, которые записаны в целях и основаниях, а не о тех, которые ведомства проверяют по факту непосредственно в ходе проверки. Как правило, в основаниях проверки указаны центральные НПА в данной сфере, которые при этом довольно-таки четко соответствуют профилю ведомства. Есть ли смысл указывать в основаниях для проверки те нормы, которые действительно будут проверяться, а не центральный закон в соответствующей сфере контроля? С одной стороны, если мы говорим об эффективности контрольной деятельности и предупредительной цели плановых проверок, то да, это необходимо. Однако это довольно трудоемкая работа для КНО, и маловероятно, что она будет выполняться на том уровне, на каком необходимо. Большое разнообразие требований и ситуаций, к которым они применимы, предполагает слишком серьезные затраты на формирование индивидуальных оснований для проверки каждого конкретного субъекта. Кроме того, закрепление требований в федеральном законе означает, что все эти требования равны и все одинаково должны исполняться, однако это не означает, что каждое из них должно проверяться инспектором или специалистом контрольного ведомства. Тем более плановые проверки предусматривают, что очевидной проблемной точки ещё нет или она неизвестна (в отличие от внеплановых, где в первую очередь проверяется уже известное из жалобы возможное нарушение), а значит, контрольный орган не может заранее узко сформулировать те требования, которые будет проверять в данной проверке.

Но эта задача может быть решена с помощью разработанных контрольных чек-листов, которые будут также указаны в ЕРП и в обязательном порядке размещены на официальных сайтах контрольных органов, что позволит проверяемым и самим предварительно подготовиться, и отслеживать соответствие своей деятельности требованиям действующего законодательства. С октября 2017 г. с утвержденными чек-листами, которые представляют собой концентрированные опросники по основным обязательным требованиям, работают пять ведомств (МЧС, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Россельхознадзор и Ространснадзор), а с января 2018 г. планируется внедрение чек-листов другими ведомствами<sup>13</sup>.

---

13 Внедрение чек-листов предусмотрено программой по реформированию контрольно-надзорной деятельности в рамках проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований». В 2017 г. были установлены контрольные точки по внесению изменений в положения о видах федерального государственного контроля (надзора), предусматривающих использование проверочных листов в ходе проверочных мероприятий по отдельным видам деятельности. [Режим доступа: <http://http://контроль-надзор.рф/>]. Данная мера была реализована с октября 2017 года (по материалам публикации Российской газеты «Предъявят чек-лист», URL: <https://rg.ru/2017/10/17/reg-cfo/proveriat-biznes-stanut-po-novomu.html>; материалам публикации РИА Новости «Надзорные органы перейдут на новую систему проверок бизнеса», URL: <https://ria.ru/economy/20171110/1508594721.html>).



# ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

### Детальное описание данных и метода исследования

#### Данные проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

Данные проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей были собраны нами с сайтов прокуратур всех субъектов федерации и специализированных (транспортных) прокуратур, где они были размещены в соответствии со ст. 13.3 294-ФЗ<sup>14</sup>. Исходные данные представляли собой разрозненные XLS-файлы; которые мы объединили в базу данных. В большинстве случаев нам известны тип проверки (выездная, документарная), ее продолжительность (в днях и часах), наименование органа, проводящего проверку, а также ИНН и ОГРН проверяемой организации. Мы обнаружили неравномерное представление данных и временные пробелы в отчетности от региона к региону, поэтому ограничили наш анализ сбалансированной панелью<sup>15</sup>, включающей информацию об утвержденных прокуратурами плановых проверках в 36 субъектах РФ в период с 2011 по 2017 гг. Всего в данной панели представлена информация об 1 842 982 проверках, которым подверглись обладатели 707 024 уникальных ИНН.

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

#### Определение совместных проверок

Ежегодные планы проверок субъектов прокуратур содержат информацию о совместных проверках. Совместная проверка предполагает координацию заинтересованных контрольно-надзорных органов для проведения единовременного мероприятия. Данный формат регулируется приказом Генеральной прокуратуры.<sup>16</sup> Формально предполагается следующая последовательность (на год, предшествующий проверке):

- органы КНД разрабатывают проект ежегодного плана проверок по установленной форме и направляют этот проект в прокуратуру по месту регистрации проверяемого до 1 сентября;

---

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

15 Доступность данных о проверках в региональном и годовом разрезе представлена в: Кудрявцев В., Кузнецова Д., Кучаков Р. Плановые проверки в России. (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб.: ИПП ЕУСПб, 2017. Приложение 2.

16 Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Учитывая временной интервал исследования, нас интересуют редакции 2010, 2012 и 2015 гг.

- до 10 сентября органы прокуратуры вносят поступившие планы проверок в Единый реестр проверок, отслеживая при этом, чтобы проверки: а) были обоснованы, б) не дублировались, в) чтобы не было повторных проверок раньше установленного законом срока, г) чтобы предложить ведомствам провести совместную проверку, если одни и те же ЮЛ появились в планах разных ведомств;
- если обнаруживаются совпадения ЮЛ и ИП, то в срок до 1 октября органы прокуратуры вносят предложения руководителям соответствующих ведомств о проведении совместных проверок;
- органы КНД рассматривают полученные предложения и до 1 ноября направляют в прокуратуру скорректированные планы;
- органы прокуратуры в срок до 1 декабря обобщают планы проведения проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру для формирования ЕРП.

1 842 982 проверки, о которых речь шла выше, — это условно одиночные мероприятия. Технически заполнение реестров устроено таким образом, что отдельно отмечаются только одиночные события, а участники совместных проверок перечисляются в отдельной графе. При этом есть веские основания рассматривать одновременный «приход» нескольких ведомств в качестве самостоятельных проверок. С помощью регулярных выражений<sup>17</sup> из общего массива были выделены отдельные ведомства. В итоге общее количество проверок по сбалансированной панели достигло 2 477 446.

## **Данные о деятельности компаний**

В настоящем обзоре мы опирались на информацию о существовании и деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей из базы данных Ruslana, являющейся частью глобальной базы Orbis и поддерживаемой компанией Bureau van Dijk. Orbis представляет собой гармонизированную базу финансовых данных о более чем 150 миллионах компаний из более чем 90 стран мира. В этой базе представлено свыше 8 миллионов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>18</sup> из России. Orbis имеет двухлетний лаг обновления и восьмилетнее окно данных, что означает выпуск в 2016 г. данных за 2006–2014 гг.<sup>19</sup>

Объединение данных Orbis и сформированной базы данных плановых проверок дало пересечение по 764 148 наблюдениям: другими словами, из 1 842 982 проверок дополнительные сведения о компаниях и их роде деятельности были получены только в 41,5% случаев. Кроме того, при слиянии данных наблюдается ярко выраженная тенденция уменьшения доступности информации во времени: с 2011 по 2017 гг. отсутствуют данные по 28,3%, 48%, 59,8%, 66,5%, 67,8%, 82,2%, 85,6% позиций соответственно. Разумеется, эти обстоятельства ограничивают наши возможности интерпретации и обобщения результатов, полученных на основе данных Orbis, сличенных с данными базы плановых проверок.

<sup>17</sup> В качестве паттерна разделения мы использовали очень консервативное выражение: «"1)", "2)", "3)", "4)", "5)", "\", "», чтобы избежать ложноположительных срабатываний. Таким образом, полученную оценку — 2 477 446 — можно рассматривать в качестве нижней границы фактического диапазона плановых проверок, которая может быть пересмотрена только в сторону увеличения.

<sup>18</sup> Компания собирает данные от национальных поставщиков, унифицирует и агрегирует их. В России такими поставщиками выступают Федеральная налоговая служба, Росстат и другие ведомства. См. перечень поставщиков: URL: [https://help.bvdinfo.com/mergedProjects/48\\_EN/Data/Misc/SourcesUpdatingFrequencyRu.htm](https://help.bvdinfo.com/mergedProjects/48_EN/Data/Misc/SourcesUpdatingFrequencyRu.htm).

<sup>19</sup> Выбор Orbis в качестве поставщика данных был вызван относительной унификацией данных между странами, что позволяет проводить межстрановые сопоставления, репрезентативностью этой базы данных и ее популярностью среди исследователей (см.: Kalemli-Özcan et al. (2015) в глобальном аспекте; Bruno, Bychkova, and Estrin (2013) применительно к РФ).

## Определение органов, осуществивших проверки

В плане проверок любая вариация в графе «наименование органа, проводящего проверку» рассматривалась как уникальное имя. В созданных данных оказалось 45 798 уникальных названий контрольно-надзорных органов. Столь значительное количество органов, очевидно не соответствующее реальному количеству ведомств, объясняется рядом причин. Прежде всего, следует отметить произвольное заполнение указанной графы<sup>20</sup> на местах и присутствие среди наименований органов названий администраций муниципальных образований. Для эффективной работы со сформированной базой данных необходимо было провести группировку уникальных наименований, результатом чего должен был стать перечень групп (категорий) контрольно-надзорных органов приемлемой для анализа величины. В основание группировки был положен принцип «жизнедеятельности» проверяющих органов, под которой понимается преимущественная (основная) сфера деятельности. Проще говоря, в итоговом перечне представлены не собственно органы, а сферы контрольно-надзорной деятельности, которые для простоты иногда обозначаются названием доминирующего федерального органа. Подобный выбор обусловлен следующими соображениями. Между ведомствами, представляющими разные уровни государственной и муниципальной власти, существуют тематические пересечения; их разделение на федеральные, региональные и муниципальные затруднено из-за качества исходных данных и вызовет неоправданное усложнение структуры итогового перечня (например, надзором в сфере трудовой деятельности будет заниматься почти 100 отдельных ведомств). В том случае, если деятельность одного ведомства явно превалировала и однозначно идентифицировалась, то категория получала имя последнего. Список общих категорий представлен в предшествующем мемо<sup>21</sup>.

Отдельно были проанализированы 12 федеральных надзорных органов, реализующих проект по переходу на риск-ориентированный контроль и надзор<sup>22</sup> (см. предшествующее мемо<sup>23</sup>).

## Определение целей проверок

Любая вариация в графе «цель проверки» считывалась как уникальное имя. Всего было получено 39 975 уникальных наименований. В качестве целей проверок контрольно-надзорные органы в основном указывают типовые формулировки из нормативно-правовых актов, как правило, максимально широкого содержания, совпадающего с перечнем функций соответствующего ведомства. Таким образом, наша стратегия определения целей проверок состояла в поиске исходного нормативно-правового акта, который в настоящей работе выступает в качестве синонима для цели проверки. В результате с помощью регулярных выражений было идентифицировано 166 документов-групп (включая

---

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

21 Кудрявцев В., Кузнецова Д., Кучаков Р. Плановые проверки в России. (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб.: ИПП ЕУСПб, 2017. Приложение 1.

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

23 Кудрявцев В., Кузнецова Д., Кучаков Р. Плановые проверки в России. (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб.: ИПП ЕУСПб, 2017. Приложение 3.

несколько объединений по земельному законодательству, сгруппированных вручную), 159 из которых в дальнейшем удалось сопоставить с базой правовых актов «Консультант Плюс» (см. Приложение 2).

Отметим несколько существенных обстоятельств. Во-первых, выявленные документы следует рассматривать как агрегированные группы в силу специфики исходного представления данных и метода выявления документов; во-вторых, необходимо учитывать возможные ошибки, обусловленные произвольностью и качеством заполнения реестров; третье, следует также помнить о временной (2011–2017 гг.) и региональной вариации (36 регионов). Отдельно следует указать и на то, что из-за формата заполнения реестров обращение к вопросу о целях проверок возможно только для отдельно указанных ведомств — то есть для 1 842 982 наблюдений.

### **Кластеризация и мандат**

Кластеризация является одним из методов объединения элементов в более общие совокупности. Специфика специализации контрольно-надзорной деятельности предопределила выбор в пользу иерархической кластеризации: построение дендрограммы — от разрозненного основания к единой вершине. В широком смысле слова кластеризация включает два этапа: первый — расчет расстояния / схожести между объектами, второй — собственно, объединение в общности. В настоящей работе в качестве меры расстояния используется косинусное расстояние, а в качестве алгоритма кластеризации — «метод дальнего соседа».

Кластеризация проводилась по матрицам плановых проверок (Общие категории, НПА) и (Ведомства, НПА). Операционально под мандатом понимается нормативно-правовая база, выявленная в результате определения целей контрольно-надзорной деятельности. Схожесть или пересечения мандатов — это схожесть или пересечения нормативно-правовых баз, что и исследовалось с помощью кластерного анализа соответствующих матриц.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2.**

### **Перечень выявленных нормативно-правовых актов**

1. Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-І
2. Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-І
3. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-І
4. Закон Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-І
5. Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-І
6. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-І
7. Закон Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-І
8. Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 13.12.1993 № 1291
9. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.1994 № 938
11. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ
12. Федеральный закон от 03.08.1995 № 123-ФЗ
13. Федеральный закон от 26.12.1995 № 209-ФЗ
14. Федеральный закон от 19.05.1995 № 81-ФЗ
15. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ
16. Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ
17. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ
18. Федеральный закон от 14.04.1995 № 41-ФЗ
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.1995 № 332
20. Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ
21. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ
22. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713
23. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ
24. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ
25. Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ
26. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ
27. Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ
28. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ
29. Федеральный закон от 17.12.1997 № 149-ФЗ
30. Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ
31. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ
32. Кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ
33. Федеральный закон от 19.07.1997 № 109-ФЗ

34. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ
35. Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ
36. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ
37. Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ
38. Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ
39. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ
40. Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ
41. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 06.10.1998 № 291/167, Фонда социального страхования Российской Федерации от 06.10.1998 № 291/167
42. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ
43. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ
44. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ
45. Кодекс Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ
46. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ
47. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.1999 № 253
48. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2000 № 987
49. Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ
50. Федеральный закон от 15.07.2000 № 99-ФЗ
51. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 07.12.2000 № 1240
52. Кодекс Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ
53. Кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ
54. Кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ
55. Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ
56. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ
57. Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ
58. Кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ
59. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ
60. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ
61. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ
62. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ
63. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ
64. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ
65. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ
66. Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ
67. Федеральный закон от 11.11.2003 № 138-ФЗ
68. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ
69. Федеральный закон от 26.03.2003 № 36-ФЗ

70. Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ
71. Кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ
72. Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ
73. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.01.2004 № 24
74. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ
75. Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ
76. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 398
77. Кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ
78. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2004 № 835
79. Федеральный закон от 30.12.2004 № 214-ФЗ
80. Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 05.04.2005 № 70
81. Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 07.12.2005 № 877/138/597
82. Приказ Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 29.06.2005 № 501
83. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 10.03.2005 № 65
84. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ
85. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2006 № 719
86. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31.12.2006 № 906
87. Федеральный закон от 29.12.2006 № 244-ФЗ
88. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 № 644
89. Кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ
90. Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ
91. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ
92. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ
93. Федеральный закон от 30.06.2006 № 93-ФЗ
94. Кодекс Российской Федерации от 18.12.2006 № 230-ФЗ
95. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ
96. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2006 № 797
97. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ
98. Кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ
99. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ
100. Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ
101. Федеральный закон от 08.11.2007 № 261-ФЗ
102. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ



103. Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ
104. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.11.2007 № 781
105. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ
106. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ
107. Федеральный закон от 12.06.2008 № 88-ФЗ
108. Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ
109. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2008 № 574
110. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2008 № 293
111. Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ
112. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.08.2009 № 643
113. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2009 № 251
114. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.09.2009 № 753
115. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ
116. Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ
117. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2009 № 977
118. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 № 1140
119. Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ
120. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12.11.2009 № 373
121. Указ Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690
122. Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ
123. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.05.2010 № 318
124. Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ
125. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.04.2010 № 237
126. Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ
127. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2010 № 419
128. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865
129. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.01.2011 № 13
130. Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ
131. Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ
132. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ
133. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ
134. Федеральный закон от 21.04.2011 № 69-ФЗ
135. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 11.10.2011 № 128н
136. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373
137. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ
138. Федеральный закон от 01.07.2011 № 170-ФЗ

139. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 № 1181
140. Федеральный закон от 20.07.2012 № 125-ФЗ
141. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1287
142. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 314
143. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ
144. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2012 № 280
145. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ
146. Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ
147. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ
148. Федеральный закон от 23.07.2013 № 208-ФЗ
149. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 191-р
150. Федеральный закон от 03.02.2014 № 8-ФЗ
151. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2014 № 1110
152. Федеральный закон от 22.12.2014 № 442-ФЗ
153. Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ
154. Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ
155. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29.06.2012 № 646
156. Постановление Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27.09.2003 г. № 170
157. Приказ Федеральной службы по тарифам от 21.06.2011 № 154-э/4
158. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 1 от 11.01.2011
159. Приказ Министерства Юстиции Российской Федерации и Федеральной службы исполнения наказаний от 4 августа 2005 г. № 697



# ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВООПРЕДЕЛЕНИЯ

## Сотрудники

**Вадим Волков**

научный  
руководитель

доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), профессор социологии права им. С.А. Муромцева Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

**Кирилл Титаев**

специалист по эмпирическим исследованиям права и правоприменения

**Арина Дмитриева**

социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права

**Мария Шклярчук**

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

**Дмитрий Скугаревский**

экономист, специалист по судебной статистике

**Екатерина Ходжаева**

кандидат социологических наук, специалист по социологии профессий

**Ирина Четверикова**

юрист, социолог, специалист по судебной статистике и криминологии

**Екатерина Моисеева**

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

**Тимур Бочаров**

юрист, социолог, специалист по гражданскому и арбитражному процессу

**Алексей Кнорре**

социолог, программист

**Владимир Кудрявцев**

политолог, специалист по уголовной политике

**Катерина Губа**

кандидат социологических наук, специалист по исследованиям высшего образования и наукометрии

**Денис Савельев**

кандидат юридических наук, научный сотрудник, специалист по информационному праву и интеллектуальным правам

**Дарья Кузнецова**

юрист, младший научный сотрудник, специалист в антимонопольном праве и концессионных соглашениях

**Руслан Кучаков**

экономист, политолог, младший научный сотрудник, специалист по контрольно-надзорной деятельности

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

## Наши книги

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

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

## Наши серии

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

Все материалы сотрудников ИПП  
Вы всегда можете найти на сайте  
**[www.enforce.spb.ru](http://www.enforce.spb.ru)**

