

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ
ЗАПИСКИ ПО ПРОБЛЕМАМ
ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
ДЕКАБРЬ 2016**

Дмитрий Скугаревский, Кирилл Титаев, Владимир Кудрявцев

Влияние плановых проверок на деятельность организаций

аналитическая записка

Влияние плановых проверок на деятельность организаций (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения»). Авторы: Дмитрий Скугаревский, Кирилл Титаев, Владимир Кудрявцев. СПб: ИПП ЕУСПб, 2016. – 16 стр.



Подготовлено при поддержке Центра стратегических разработок

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, компанией АФК-Система 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:

191187, Санкт-Петербург,
ул. Гагаринская 3А,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Тел.: (812) 386 76 12
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru



Основные выводы (Executive summary)

Институт проблем правоприменения провел предварительное исследование влияния плановых проверок на экономические показатели свыше 100 тыс. предприятий, наблюдаемых в течение трех лет. Это пилотное исследование было проведено на открытых данных из планов проверок предприятий, опубликованных на сайтах региональных прокуратур.

Полученные нами результаты позволяют сделать несколько предварительных выводов. Во-первых, существует **устойчивая взаимосвязь** между фактом проведения проверки и **уменьшением прибыльности** предприятия.

Во-вторых, качество данных, имеющихся в нашем распоряжении, не позволяет нам сделать какого-либо однозначного вывода о том, какое из проверяющих ведомств наиболее связано с этим уменьшением.

В-третьих, **размер предприятия** определяет то, насколько оно будет восприимчиво к негативным эффектам проверки: для крупных организаций эти эффекты будут меньше, чем для средних и малых предприятий.

Наконец, в абсолютных числах главным объектом проверок являются предприятия и организации, находящиеся на балансе у самого государства.

Дальнейшая содержательная работа по анализу регулятивной деятельности государства возможна при условии **развития и улучшения** уже существующего инструмента – федеральной государственной информационной системы «Единый реестр проверок», находящейся в ведении Генеральной Прокуратуры, а методически поддерживаемой Минэкономразвития России. Этот ресурс призван публиковать данные обо всех плановых и внеплановых проверках, проходящих в России. Проведенный нами мониторинг выявил проблемы с его наполнением и архитектурой. Мы вынуждены заключить, что на данный момент использование Реестра при формулировании и оценке «умной» надзорной политики затруднено или вовсе невозможно.

Содержание

Основные выводы (Executive summary)	3
Введение	5
Методология исследования	6
Данные о деятельности компаний	6
Данные проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	7
Анализ данных	7
Как проверки связаны с основными экономическими показателями предприятий?	8
Какие ведомства сильнее влияют на экономику?	11
Основные итоги	11
Первоочередные меры	12
Приложения	14
Приложение 1. Перечень использованных переменных из базы Orbis	14
Приложение 2. Доступность данных плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	15
Использованная литература	16

Введение

Контрольно-надзорными функциями в России наделены десятки ведомств, а в год по стране проходит свыше 2 млн проверок. Влияние проверок на экономическую деятельность имеет двойственный характер. С одной стороны, проверки имеют профилактический эффект, минимизируя потенциальный ущерб для общества от нарушений в деятельности организаций. Так, добросовестная проверка может предупредить широкий спектр опасных ситуаций: от возникновения пожара до аварии на производстве или массового пищевого отравления.

С другой стороны, всякая проверка отнимает общественные ресурсы - трудовые и финансовые. Из изученных нами данных следует, что средняя проверка занимает порядка 13 суток, в ней задействовано как минимум по одному сотруднику как со стороны проверяющих, так и со стороны проверяемой организации. Это означает, что даже по самым консервативным оценкам около 0,2% всего рабочего времени в РФ (или примерно каждый пятисотый час) уходит именно на осуществление проверок¹. Однако мы знаем, что часто в проверку вовлечено больше одного проверяющего и более одного сотрудника предприятия. Если мы предполагаем, что по итогам проверки ресурсы будут потрачены на устранение выявленных нарушений, а проверяющий, в свою очередь, проконтролирует исполнение данных предписаний, то выходит, что не менее 1% всего рабочего времени в стране тратится на проверки и сопутствующую деятельность. В течение этого времени сотрудник предприятий, назначенный ответственным за сопровождение проверки, не занимается своими прямыми обязанностями и фактически оказывается выключенным из осуществления основной экономической деятельности предприятия. При этом такой работник продолжает заниматься оплачиваемым трудом. Также нельзя забывать о том, что потенциально проверка может выключать из экономической деятельности неограниченное количество работников, производственных мощностей и бизнес-процессов – инспектируемый станок не производит продукцию, проходящий проверку автомобиль не совершает рейс и т.д.

При этом государство не может не контролировать бизнес. Поэтому представляется важным поиск баланса между минимизацией потенциальных рисков благодаря проверкам и минимизацией экономического ущерба от самих проверок. Для выработки такой сбалансированной надзорной политики необходимо ответить на три вопроса:

- действительно ли описанные выше издержки предприятий от надзорной деятельности значимы и измеримы;
- если да, то какие организации и в каком масштабе несут эти издержки, кто его наносит и кому он прежде всего наносится;
- наконец, какими диагностическими инструментами мы располагаем, и как они могут быть усовершенствованы для последующего использования в формулировании, проведении и оценке сбалансированной, просчитанной надзорной политики государства, которая позволит, с одной стороны, препятствовать безответственному поведению бизнеса, а с другой - будет наносить ему минимальный экономический ущерб.

Настоящая аналитическая записка дает первое представление о том, как можно ответить на эти вопросы. Мы выявляем ограничения в существующих данных, а также предлагаем ряд рекомендаций относительно улучшения методик диагностики контрольно-надзорной деятельности государства.

¹ В стандартном рабочем году 2224 рабочих часа (при стандартном отпуске, 40-часовой рабочей неделе и с учетом нерабочих праздничных дней). При численности занятого экономически активного населения 71,3 млн, мы получаем общестрановое рабочее время 158,6 млрд часов в год (без учета болезней, вынужденного простоя и сверхурочной работы). 2 млн проверок по 10 рабочих дней по два человека дают нам 320 млн рабочих часов, затрачиваемых на эту деятельность или 0,2% всего времени, которое могло бы быть потрачено на работу занятым населением. С учетом болезней, дополнительных отгулов, отпусков и т.д. реальная доля ощутимо выше.

Методология исследования

Исследование предполагало соединение данных о проверках и данных о функционировании компаний в регионах. Эти данные получались из двух разных источников.

Данные о деятельности компаний

В настоящем исследовании 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 свыше 150 млн компаний из более чем 90 стран мира. Россия в этой базе представлена сведениями о свыше 8 млн юридических лиц и индивидуальных предпринимателей². *Orbis* имеет двухлетний лаг обновления и восьмилетнее окно данных, что означает выпуск в 2016 г. данных за 2006–2014 гг.

Выбор *Orbis* в качестве поставщика данных был вызван (i) относительной унификацией данных между странами, что позволяет проводить межстрановые сопоставления, (ii) репрезентативностью, (iii) популярностью среди исследователей (см. Kalemli-Özcan et al. (2015) в глобальном разрезе; Bruno, Vytkhova, and Estrin (2013) применительно к РФ).

Для целей анализа мы собрали годовые данные о всех юридических лицах и индивидуальных предпринимателях (далее – компании) в 6 субъектах РФ (Брянская, Ивановская и Свердловская области, Республики Мордовия и Удмуртия, Приморский край) за 2006–2014 гг. Мы рассматривали все компании, которые вели деятельность хотя бы один год в указанных данных. Компании были идентифицированы по индивидуальному номеру налогоплательщика (ИНН), Основному государственному регистрационному номеру (ОГРН), а также собственному уникальному идентификатору *Orbis* и региону инкорпорации. Далее данные были организованы в виде панели компания×год, где каждое наблюдение указывает статус и финансовые данные компании в определенном году.

В результате мы получили информацию о 1 001 093 компаниях³. О них нам известно: название, год инкорпорации, код основного организационного классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД, в редакции 2008 года). О юридических лицах, ведущих коммерческую деятельность, нам также известны отдельные данные из их балансов и отчетов о прибылях и убытках⁴. Компаний с известной выручкой в указанных 6 регионах за 2006–2014 гг. оказалось 220 256. Остальные юридические лица и индивидуальные предприниматели в данных либо не ведут коммерческую деятельность и, соответственно, не сдают балансы (являясь, например, органами муниципальной власти), либо имеют пропущенные данные.

Поскольку все финансовые данные в базе *Orbis* представлены в номинальном исчислении, мы выразили их в рублях 2012 г. с помощью Индексов цен производителей по видам экономической деятельности, публикуемых Росстатом, до пятого знака основного ОКВЭД компании включительно⁵.

² Компания собирает данные от национальных поставщиков, унифицирует и агрегирует их. В случае России такими поставщиками выступали Федеральная налоговая служба, Росстат и другие ведомства. См. перечень поставщиков: https://help.bvdinfo.com/mergedProjects/48_EN/Data/Misc/SourcesUpdatingFrequencyRu.htm.

³ Количество уникальных идентификаторов компаний *Orbis*. Количество уникальных ИНН – 965 525. Различие вызвано тем, что уникальный идентификатор *Orbis* иногда разделяет филиалы одного юридического лица, тогда как они имеют общий ИНН.

⁴ Полный список использованных нами переменных представлен в Приложении 1.

⁵ Индексы цен производителей имеют пропуски и неполный охват кодов ОКВЭД. В случае если Индекс был недоступен на уровне 5 знака ОКВЭД, мы использовали Индекс для 4/3/2 знака включительно. Для отраслей, где Индекс цен производителей не рассчитывался (производители услуг), мы применяли общестрановой Индекс потребительских цен на услуги.

Данные проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

Данные плановых проверок юридических лиц и предпринимателей были получены с сайтов прокуратур рассмотренных субъектов федерации, где они были размещены в соответствии с ст. 13 3 294-ФЗ⁶ (введена Федеральным законом от 31.12.2014 N 511-ФЗ). Для большинства проверок нам известны её тип (выездная, документарная), продолжительность (в днях и часах), а также ИНН проверяемого лица. Временное покрытие данных различается от региона к региону⁷, однако для всех регионов нам доступна информация о проверках за 2011–2014 гг. Всего в указанных регионах представлена информация о 252 546 проверках, которым подверглись 111 189 обладателей уникальных ИНН.

Анализ данных

В ходе пилотного исследования на данных шести субъектов РФ выяснилось, что значительная часть проверок направлена на предприятия и организации, находящиеся в муниципальной, региональной и федеральной собственности. Речь идет, прежде всего, о таких отраслях хозяйства, как образование и здравоохранение. Государство фактически проверяет само себя, и если в некоторых случаях такую скрупулезность можно объяснить высокими потенциальными рисками (например, в случае, если проверяется медицинское учреждение), то в других (почта, муниципалитеты, школы) такая активность – это практически бессмысленная нагрузка на государственные структуры.

Рисунок 1. Распределение проверок по отраслям хозяйства в 6 субъектах РФ в 2011–2014 гг.



Прим.: темно-серым цветом показано отраслевое количество проверок из планов, размещенных на сайтах прокуратур 6 субъектов федерации в 2011–2014 гг., которые удалось совместить с данными об экономической активности организаций из базы Ruslana. Отрасль хозяйства сконструирована на основе переменной SECTOR (см. Приложение 1). Светло-серым показано общее количество организаций, работавших в указанных регионах и отраслях в 2011–2014 гг. Ось абсцисс имеет логарифмический масштаб.

⁶ 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».

⁷ Доступность данных о проверках в разрезе регионов и лет представлена в Приложении 2.

Такой «перекос» может объясняться несколькими факторами:

- организации, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, имеют гораздо меньше ресурсов и воли для оспаривания решения проверяющего органа;
- организации, работающие в этих отраслях, вынуждены гораздо сильнее документировать свою деятельность, что делает проверку (а типовая проверка предполагает именно работу с документами) более простой и, в потенциале, обнаруживающей больше нарушений;
- поскольку плановые проверки в подавляющем большинстве инициируются не прокуратурой, а отраслевыми контрольно-надзорными органами, большое количество проверок в этих секторах связано с многочисленностью, специализированностью и разнообразием структур, обладающих контрольно-надзорными полномочиями именно в этих отраслях.

Пилотное исследование также выявило, что экономические показатели организаций (прибыльность) в год проведения проверки ухудшаются, а контрольно-надзорная деятельность неравномерно распределена среди предприятий разного размера.

Как проверки связаны с основными экономическими показателями предприятий?

Наглядной демонстрацией тезиса об отрицательной связи между проверкой и результатами экономической деятельности будет устойчивое и статистически значимое снижение ключевых показателей экономической эффективности организации в год проверки. В качестве ключевого мы выбрали показатель маржинальности предприятия (прибыль до налогообложения, деленная на операционную выручку). Регрессионный анализ⁸ позволил нам смоделировать несколько сценариев. Мы сравнили маржинальность компании при проведении проверки и в случае, если ее не было: для средней компании (*сценарий 1*), для компании малого бизнеса (20 работников, 20 млн руб. общих активов, *сценарий 2*), для компании крупного бизнеса (2000 работников, 2000 млн руб. общих активов, *сценарий 3*)⁹, для компании, ведущей деятельность 4 года (*сценарий 4*). Результаты моделирования содержатся в Таблице 1.

**Таблица 1. Маржа прибыли предприятий в моделируемых сценариях:
OLS-регрессии с фиксированными эффектами организаций**

<i>Сценарий</i>	<i>Маржинальность организации в случае, если проверок не проводилось</i>	<i>Маржинальность организации в случае, если проводилась проверка</i>	<i>Дельта маржинальности, связанная с фактом проверки</i>
1: Проверка на среднем предприятии	6,80% [6,58%; 7,03%]	6,38% [6,03%; 6,72%]	-0,42 п.п. (-6,2%)
2: Проверка на предприятии с 20 работниками и 20 млн руб. общих активов	-5,41% [-6,77%; -4,05%]	-6,13% [-7,63%; -4,65%]	-0,72 п.п. (-13,3%)
3: Проверка на предприятии с 2000 работниками и 2000 млн руб. общих активов	14,03% [13,05%; 15,01%]	14,16% [12,86%; 15,45%]	+0,13 п.п. (+0,9%)
4: Проверка на среднем предприятии возрастом 4 года	10,04% [9,72%; 10,36%]	9,55% [9,04%; 10,06%]	-0,49 п.п. (-4,9%)

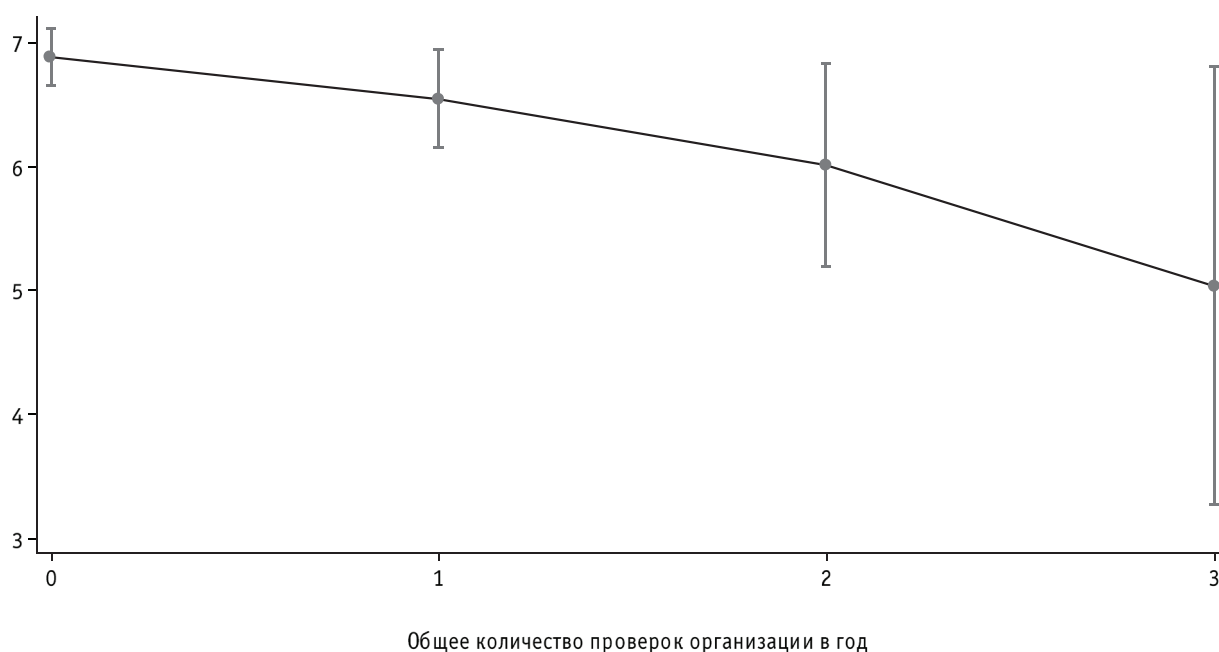
⁸ Регрессионный анализ – статистический метод, позволяющий исследовать степень взаимосвязи одной или нескольких независимых переменных с зависимой. Например, взаимосвязь количества осадков и температуры воздуха с количеством ДТП.

⁹ Предсказанные значения для предприятия с регрессором численности, равным $\log(2000)$, и регрессором оборота, равным $\log(2000)$.

Прим.: показаны предсказанные значения из линейной регрессии маржинальности фирмы (в п..п) на факт проверки (документарной или выездной) в указанном году, логарифм штатной численности, логарифм общих активов компании, возраст компании и на их интеракции с фактом проверки, а также на коэффициент платежеспособности и фиксированные эффекты фирм (см. Приложение 1). Стандартные ошибки кластеризованы на уровне 4-го знака первичного ОКВЭД организации, в квадратных скобках указаны 90% доверительные интервалы, рассчитанные дельта-методом. Регрессия оценена на панели компания*год размером в 369 839 наблюдений в 2010–2014 гг. Переменные были винсоризованы на уровне 1 и 99 перцентилей.

По данной консервативной оценке получается, что факт проверки средней фирмы связан с уменьшением ее доходности на 0,42 процентных пункта (или 6,2%, сценарий 1). Более детальные исследования показывают, что проверки связаны с доходностью мультипликативно и нелинейно (Рисунок 2). Дополнительный анализ, результаты которого доступны по запросу, показывает, что выездные проверки существенно сильнее связаны со снижением доходности предприятия, чем документарные.

Рисунок 2. Маржа прибыли предприятий и количество проверок



Прим.: показаны предсказанные значения из линейной регрессии маржинальности фирмы (в п..п) на общее количество её проверок (документарных и выездных) в указанном году, логарифм штатной численности, логарифм общих активов компании, возраст компании и на их интеракции с количеством проверок, а также на коэффициент платежеспособности и фиксированные эффекты фирм (см. Приложение 1). Стандартные ошибки кластеризованы на уровне 4-го знака первичного ОКВЭД организации, линии показывают 90% доверительные интервалы, рассчитанные дельта-методом. Регрессия оценена на панели компания*год размером в 363 983 наблюдения в 2010–2014 гг. Переменные были винсоризованы на уровне 1 и 99 перцентилей, общее количество проверок было винсоризовано на уровне 99,9 перцентилей.

Наибольший ущерб, при прочих равных, проверка наносит малому бизнесу. Так, в год проверки маржинальность малого предприятия может снизиться на 0,72 п.п. против увеличения на 0,13 п.п. у крупного предприятия (ср. сценарий 2 и 3 в Таблице 1). Крупному бизнесу, по-видимому за счет размера и как следствие большего количества ресурсов, удастся поглотить негативные эффекты проверок и избежать ухудшения экономических показателей.

Таким образом, даже на тех неполных данных, что имеются в нашем распоряжении, мы наблюдаем закономерности, позволяющие сделать предположение об устойчивой отрицательной связи между плановыми проверками и прибыльностью. Однако использованная модель не в состоянии сообщить нам о направлении связи, ее причинно-следственном характере. Объяснением отрицательной связи может оказаться то, что проверки проходят на предприятиях, которые находятся в худшем финансовом положении¹⁰. Более того, связь может быть вызвана недостаточным учетом непостоянной во времени и ненаблюдаемой вариации между предприятиями.

Метод инструментальных переменных предлагает одно из решений проблемы эндогенности. Ст. 9 294-ФЗ указывает, что плановые проверки проводятся не чаще, чем один раз в три года. В таком случае следует ожидать роста количества проверок на четвертый год после регистрации компании. Это связано с тем, что надзорные ведомства, согласно требованию закона, в течение трех лет «игнорируют» существование фирмы и впервые осуществляют плановую проверку лишь на четвертый год. Этот факт позволяет нам проконтролировать факт проверки фактом того, что компания в указанном году стала старше трех лет. Результаты оценки эффекта проверки на маржинальность компании представлена в Таблице 2.

Таблица 2. Эффект проверок на маржу прибыли предприятия: 2SLS регрессия

Сценарий	Маржинальность организации в случае, если проверок не проводилось	Маржинальность организации в случае, если проводилась проверка	Дельта маржинальности, связанная с фактом проверки
Проверка на среднем [по размеру] предприятии	7,36% [6,96%; 7,76%]	2,64% [-0,06%; 5,33%]	-4,72 п.п. (-64,1%)

*Прим.: показаны предсказанные значения из 2SLS регрессии маржинальности фирмы (в п.п) на факт проверки (документарной или выездной) в указанном году, логарифм штатной численности, логарифм общих активов компании, возраст компании, а также на коэффициент платежеспособности и фиксированные эффекты фирм (см. Приложение 1). Факт проверки инструментирован дамми-переменной, равной единице, если в указанном году возраст компании стал равен 4 годам (Kleibergen-Paap rk Wald F-статистика: 857,39). Стандартные ошибки кластеризованы на уровне организации, в квадратных скобках указаны 90% доверительные интервалы, рассчитанные дельта-методом. Регрессия оценена на панели компания*год размером в 369839 наблюдений в 2010–2014 гг. Переменные были винсоризованы на уровне 1 и 99 перцентилей.*

Оценка негативного эффекта плановой проверки на маржинальность, проведенная методом инструментальных переменных, более чем в десять раз выше, чем в случае линейной регрессии с фиксированными эффектами фирм (ср Таблицу 2 со сценарием 1 в Таблице 1). Это может говорить от двух вещей: (1) большой степени неучтенной непостоянной во времени эндогенности внутри компаний, которая занижает оценку негативного эффекта проверки в OLS-регрессиях; (2) невалидности предложенного инструмента (инструмент невалиден, если факт наступления четвертого года деятельности компании влияет не только на вероятность проверки, но и напрямую влияет на прибыльность компании), что завышает оценку методом инструментальных переменных.

Представляется крайне важной дальнейшая проверка и уточнение наших результатов на более полных данных, однако об отрицательном эффекте плановой проверки на прибыльности компании можно говорить уже сейчас.

Крайне важным также является включение данных о внеплановых проверках. Проведение

¹⁰ Хотя, поскольку речь идет о плановых проверках, это объяснение маловероятно, ведь они планируются в тот момент, когда результаты работы компании даже за прошлый год еще неизвестны.

именно такого рода проверок предполагает наибольший волюнтаризм со стороны проверяющих. Являясь непредсказуемыми, они могут наносить сравнительно более серьезный ущерб, чем плановые, поскольку предприниматель не в состоянии заранее подготовиться к ним и «спрогнозировать» потенциальные издержки.

Какие ведомства сильнее влияют на экономику?

Продемонстрировав негативное влияние плановых проверок на маржинальность фирм в шести рассмотренных нами регионах, мы должны понять, кто является основными агентами этого влияния. Как уже упоминалось выше, десятки служб и ведомств в РФ обладают полномочиями для проведения проверок, однако некоторые из них в силу своего размера, специфики, компетенции и ряда других факторов, вероятно, оказывают существенно более сильное влияние, чем другие.

Нами был проведен регрессионный анализ связи между проверяющим ведомством, доходностью и прибылью проверяемых. В результате несколько ведомств продемонстрировали сравнительно сильную негативную взаимосвязь. По предварительной оценке, такими анти-лидерами стали: Роспотребнадзор, Россельхознадзор и «другое ведомство» (в эту категорию попали случаи, для которых из цели проверки не удалось однозначно установить проверяющее агентство или ведомство).

Можно ли делать какие-то однозначные выводы на основе этого анализа? К сожалению, нет, так как качество данных оставляет желать лучшего. Дело в том, что в ряде случаев проверяющий в планах проверок либо был не указан вовсе, либо его название сокращалось нестандартным образом. Из-за этого потенциально очень важный аналитический инструмент оказывается непригодным. На основе имеющихся у нас данных нельзя сделать не только однозначного вывода, но и даже сколько-нибудь хорошо обоснованной догадки о ведомственном происхождении обнаруженного эффекта.

Основные итоги

В настоящей аналитической записке мы на имеющихся данных продемонстрировали, что плановые проверки в действительности оказывают влияние на экономическое положение компании в год её проведения. Судя по всему, даже знание о том, что проверка будет проведена (напомним, что нами рассматривались исключительно плановые проверки) и, соответственно, возможность учесть и исправить потенциальные нарушения до ее проведения не защищают компании от ухудшения экономических показателей. С чем это связано?

Любая проверка отвлекает сотрудников от содержательной работы: надо встретить проверяющего, показать ему то, что он пожелает, подготовить многочисленные документы. Сил требует не только устранение выявленных нарушений, но и доведение информации об этом до проверяющего. Мы не пытаемся сказать, что все проверки бесполезны, а выявленные нарушения фиктивны. Наш тезис состоит в том, что между проверочной деятельностью и базовыми экономическими показателями российских предприятий существует взаимосвязь. Эту взаимосвязь необходимо учитывать при проведении сбалансированной надзорной политики. Однако для того чтобы проводить такую политику и оценивать ее результаты, нужны соответствующие инструменты.

Проведенное пилотное исследование показывает, что «Единый реестр проверок», поддерживаемый Генеральной Прокуратурой, если он начнет работать адекватно (сейчас в нем далеко не все проверки и, например, свыше 100 разных способов указать, была ли проверка выездной или документарной), позволит измерить снижение производительности экономики страны из-за

проверяющих и соотнести его с теми рисками, которые были устранены благодаря их активности. В будущем станет возможным разделить отрасли и виды деятельности на те, где проверки не нужны, но их легко проводить, и те, где они необходимы, но требуют большого количества усилий, чтобы более целесообразно использовать этот инструмент регулирования с учетом тех рисков, которые он несет для бизнеса, в особенности малого и среднего.

Разумеется, также нельзя исключать и того, что продемонстрированные нами выше негативные эффекты проверок являются своеобразным артефактом, возникшим в результате, того, что нам пришлось проводить пилотный анализ на неполных данных. Пилотный характер исследования в любом случае позволяет продемонстрировать силу имеющихся в нашем распоряжении аналитических инструментов, позволяющих давать достаточно точную оценку эффективности проводимой политики и, следовательно, увеличивать возможности для «тонкой настройки» механизма плановых и внеплановых проверок, который позволит соблюсти баланс между необходимостью контролировать деятельность предприятий и наносимым им экономическим ущербом. Это, впрочем, еще раз подтверждает необходимость развития и расширения Единого реестра проверок, так как проведение любой политики в этой области без опоры на данные представляется губительным как для бизнес-климата в стране в целом, так и для отдельных предприятий.

Первоочередные меры

С 1 июля 2015 года начала работу Федеральная государственная информационная система «Единый реестр проверок»¹¹, оператором которой является Генеральная прокуратура РФ, а методическую поддержку осуществляет Минэкономразвития России. Реестр предполагает публикацию всех плановых и внеплановых проверок юридических лиц на территории Российской Федерации, проводимых органами, обладающими контрольно-надзорными функциями¹², в форме открытых данных.

Реестр призван стать важным источником данных для изучения и корректировки контрольно-надзорной политики и может позволить оценивать позитивные и негативные эффекты от регулятивной деятельности государства. Публикация открытых данных о проверках – это современный способ сделать работу контрольно-надзорных органов более прозрачной и эффективной.

Исследование наборов открытых данных, представленных на сайте Единого реестра проверок, выявило следующие проблемы их публикации и дальнейшего использования в научном и практическом анализе.

1. Данные плановых и внеплановых проверок в 2015–2016 гг. представлены в месячных разрезах в формате XML. Структура данных задана явным образом в сопутствующем стилевом XSD файле, что упрощает работу с информацией. Каждый месячный срез обладает версионностью, однако эта функция не документирована, а регламент обновления версий не опубликован, что является серьезным недостатком.

2. Данные о плановых и внеплановых проверках из подлежащих XML-файлов не являются полными. Так, по состоянию на 14 ноября 2016 г. в открытых данных Единого реестра проверок за январь 2015 г. содержится информация лишь о 78 внеплановых проверках и 290 плановых¹³.

¹¹ Единый Реестр Проверок [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ: [сайт]. Режим доступа: <https://proverka.gov.ru/opendata/> (дата обращения: 1.12.2016).

¹² За исключением Банка России и Федеральной налоговой службы.

¹³ Файлы 7710146102-planned-inspection-2015-1_data-20161114-structure-20150516.zip/data-20161114-structure-20150516.xml и 7710146102-unplanned-inspection-2015-1_data-20161103-structure-20150516.zip/data-20161103-structure-20150516.xml, соответственно; считаются проверки с непустым уникальным идентификатором проверки ERPID.

Этот недостаток данных нигде не документирован. В результате у пользователя при первом знакомстве с Реестром может сложиться ошибочное впечатление, что он содержит генеральную совокупность проверок контрольно-надзорных органов РФ. Однако это не так: общее количество проверок в наборах открытых данных «Единого реестра проверок» с января 2015 по декабрь 2016 г. составило 397 592 плановых и 534 692 внеплановых проверки¹⁴, при том что, по словам первого заместителя Генерального прокурора РФ А. Буксмана, за один только 2015 год было проведено 1,3 млн только внеплановых проверок¹⁵, общее же количество проверок за 2015–2016 годы должно приближаться к 4 миллионам.

3. Поставщики данных заполняют поля в XML-файлах несистемно. Так, было выявлено свыше 100 способов указать тип проверки: выездная или документарная (например, «выездная», «В», «в», «выездной» и т.д.; поле KIND_OF_INSP). Отсутствует уникальный идентификатор контрольно-надзорного органа, причины и цели проверки. Это затрудняет проведение любой аналитической работы в разрезе отдельных надзорных органов. Кроме того, несистемное заполнение относится и к адресу, по которому проводится проверка, так как поля типа «ADR_SEC» заполняются неоднородно: иногда туда включается почтовый индекс, иногда название субъекта РФ, а иногда нет, что затрудняет работу с этим полем. Вопросы вызывает и распространенность полей с пустым уникальным идентификатором проверки ERPID, которых обнаружено несколько десятков тысяч.

Последние две проблемы являются критическими при использовании открытых данных ФГИС «Единый реестр проверок», поскольку блокируют возможность их анализа из-за того, что не все проверки доступны (неясно, какие именно проверки не попали в наборы данных и поэтому нельзя учесть возможные систематические смещения при статистическом анализе), а те, что доступны, требуют огромных усилий по ручной кодировке несистемно заполненных полей (например, для преобразования всех возможных обозначений выездных проверок в одну), кроме того, многие проверки необходимо исключать из анализа по причине незаполненности важных полей (например, уникального идентификатора проверки).

¹⁴ По состоянию наборов открытых данных на 14 ноября 2016 г.

¹⁵ Совещание с членами Правительства. Сайт Президента России. 22 июля 2016. [Режим доступа]URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/52566>.

Приложения

Приложение 1. Перечень использованных переменных из базы *Orbis*

REGION	Субъект федерации
IDNR	Идентификационный номер организации в базе <i>Orbis</i>
INN	Идентификационный номер налогоплательщика
OGRN	Основной государственный регистрационный номер
NAME	Название предприятия
ADDRESS	Юридический адрес предприятия
POSTCODE	Почтовый индекс организации
CITY	Город расположения организации
DATEINC	Дата инкорпорации (создания) организации
ENTITYTYPE	Тип организации
NATYPE	Национальная организационно-правовая форма
TYPE	Стандартизированная организационно-правовая форма
LSTATUS	Статус организации
COMPCAT	Категория организации
SECTOR	Основной сектор, в котором организация ведет деятельность (в классификации Bureau van Dijk)
OKVED	Основной сектор, в котором организация ведет деятельность (в классификации ОКВЭД 2008)
OPRE	Операционная выручка организации, тыс. рублей
PLBT	Прибыль до налогов организации, тыс. рублей
PL	Прибыль организации за период [=годовой доход], тыс. рублей
TOAS	Общие активы организации, тыс. рублей
PRMA	Маржа прибыли организации, %: (Прибыль до налогов / Операционная выручка) * 100
SOLR	Коэффициент платежеспособности организации, %: (Собственный капитал / Общие активы) * 100
EMPL	Штатная численность организации

Приложение 2.
**Доступность данных плановых проверок юридических лиц
и индивидуальных предпринимателей**

<i>Субъект РФ</i>	<i>Доступны данные проверок за:</i>
Брянская область	2011–2014 гг.
Ивановская область	2010–2014 гг.
Свердловская область	2010–2014 гг.
Республика Мордовия	2011–2014 гг.
Республика Удмуртия	2010–2014 гг.
Приморский край	2010–2014 гг.

Использованная литература

- R. Bruno, M. Bytchkova, and S. Estrin, Institutional determinants of new firm entry in Russia: A cross-regional analysis, *Review of Economics and Statistics*, 95(5) (2013).
- S. Kalemli-Özcan, B. Sørensen, C. Villegas-Sanchez, V. Volosovych, and S. Yeşiltaş, How to Construct Nationally Representative Firm Level Data from the ORBIS Global Database, mimeo (2015).
- Tombs, Steve, and David Whyte. "A Deadly Consensus Worker Safety and Regulatory Degradation under New Labour." *British journal of criminology* 50.1 (2010): 46–65.
- Единый Реестр Проверок [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ: [сайт]. Режим доступа: <https://proverki.gov.ru/opendata/> (дата обращения: 1.12.2016).
- Совещание с членами Правительства. Сайт Президента России. 22 июля 2016. [Режим доступа] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/52566>.