



Дмитрий Скугаревский, Руслан Кучаков

Оценка полноты данных ФГИС «Единый реестр проверок»

аналитическая записка

УДК 347.9
ББК 67.410
С12

C12 **Скугаревский Д. А., Кучаков Р. К.** Оценка полноты данных ФГИС «Единый реестр проверок». – СПб. : Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2020. – (Аналитические записки по проблемам правоприменения; вып. 5(2020)). – 8 с.

ISSN 2307-2032 online

ISSN 2306-6520 print

Аналитическая записка представляет результаты оценки полноты данных представленных в Федеральной государственной информационной системе «Единый реестр проверок». Для проведения оценки полноты данных Реестра были использованы данные планов субъектов прокуратур, размещаемых в машиночитаемом виде, согласно 294-ФЗ. Для специалистов в области контрольно-надзорной деятельности и государственного управления, специалистов по административному праву, экспертного сообщества.

Публикация подготовлена в рамках научного проекта N 17-18-01618,
поддержанного Российским научным фондом

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, ПАО «МТС», Российским научным фондом и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

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

Контакты:

Санкт-Петербург, ул. Гагаринская 6/1А,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»
Тел.: (812) 386 76 12
E-mail: ipp@eu.spb.ru
www.enforce.spb.ru



Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняется указание имен авторов и правообладателя и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов, оригинальная электронная версия издания, которую можно загрузить с сайта – www.enforce.spb.ru.

© Коллектив авторов, 2020

© Институт проблем правоприменения
при Европейском университете
в Санкт-Петербурге, 2020

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ | EXECUTIVE SUMMARY

Одним из ключевых моментов реформы контрольно-надзорной деятельности стало создание в 2015 г. Единого реестра проверок. Реестр, призванный аккумулировать все данные проверок, проводимых согласно 294-ФЗ, должен был стать авторитетным источником сведений о плановых и внеплановых проверках, проводимых в России.

Для оценки полноты представленной в Реестре информации мы собрали альтернативные данные – о плановых проверках, размещаемых на сайтах субъектов и специализированных прокуратур России. Мы установили:

- Данные о проведении плановой проверки, как правило, вносятся контрольно-надзорными органами в Реестр, когда подписан приказ о ее проведении. Соответственно, Единый реестр проверок на сегодняшний день больше выполняет функцию сборника ведомственной отчетности, чем информационного ресурса для делового сообщества.
- Для всех контрольно-надзорных органов, независимо от размера или региона работы, часть плановых проверок не отражена в Реестре.

Единый реестр проверок на сегодняшний день не имеет аналогов в мировой практике регулирования и обладает большим потенциалом для мониторинга контрольно-надзорной деятельности и информирования ее участников. При этом отмеченные недостатки существенно снижают пользу данной информационной системы.

ЕДИНЫЙ РЕЕСТР ПРОВЕРОК: ПОЛНОТА ДАННЫХ

С 1 июля 2015 г. начала работу Федеральная государственная информационная система «Единый реестр проверок», оператором которой является Генеральная прокуратура РФ, а методическое сопровождение оказывает Минэкономразвития. В Реестре в форме открытых данных публикуются сведения обо всех плановых и внеплановых проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на территории Российской Федерации, проводимых органами, обладающими контрольно-надзорными функциями в рамках 294-ФЗ.

Реестр призван аккумулировать информацию о контрольно-надзорной деятельности государства в одном месте и обеспечить удобный доступ к ней заинтересованных лиц – предпринимателей, сотрудников контрольно-надзорных органов, исследователей. Публикация открытых данных о проверках – это современный способ сделать работу контрольно-надзорных органов прозрачнее и эффективнее.

Институт проблем правоприменения провел диагностику наборов открытых данных плановых проверок, представленных на сайте Единого реестра проверок¹. Для этих целей мы выгрузили из Реестра данные плановых проверок за 2019 г., представленные в месячных разрезах в формате XML. Выгрузка была проведена дважды – 8 сентября 2019 г. и 11 марта 2020 г. Версионность данных и выводы актуальны на 12 марта 2020 г.

Чтобы оценить полноту информации, представленной в Реестре, мы также собрали планы проверок, размещенные на сайтах прокуратур субъектов федерации и специализированных (транспортных) прокуратур. Полученные данные мы объединили в массив утвержденных плановых проверок, проведенных в 77 регионах страны в 2019 г.² Таким образом, к сопоставлению предлагаются три источника сведений о плановых проверках: размещенные на сайтах прокуратур и размещенные в Едином реестре проверок осенью 2019 г. и весной 2020 г.

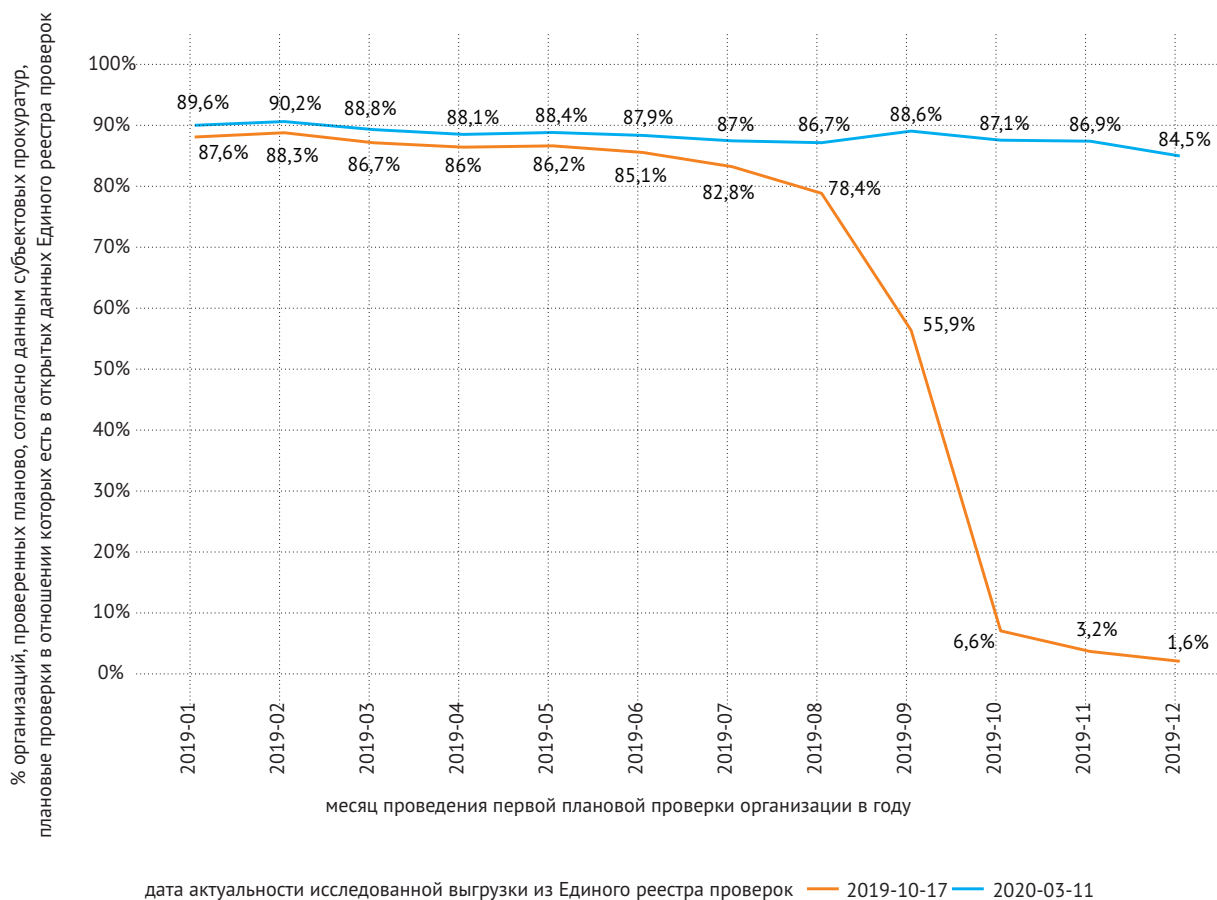
Согласно планам проверок на сайтах прокуратур указанных субъектов федерации (и спецпрокуратур), на 2019 г. было запланировано 298 тыс. плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по 294-ФЗ. Во всем Реестре насчитывалось 239 тыс. плановых проверок, согласно размещенным XML-файлам версии данных от 9 сентября 2019 г. Получается, что к осени 2019 г. в Реестре не было сведений как минимум о 20% утвержденных плановых проверок на 2019 г. К 11 марта 2020 г. ситуация улучшилась: в Реестре насчитывалось уже 322 тыс. проверок за 2019 г.

Более наглядный способ обозначить проблему – сравнить не количество проверок, а количество организаций, проверенных планово хотя бы единожды в 2019 г., согласно данным Реестра и данным планов прокуратур. Для этих целей мы идентифицировали уникальные ИНН проверяемых организаций (индивидуальных предпринимателей) в Реестре и поделили их количество на соответствующее число из планов субъектовых прокуратур с их сайтов. Это было сделано для двух версий данных Реестра: осени 2019 г. и весны 2020 г. Результат представлен на рис. 1.

¹ Раздел сайта «Открытые данные» / ФГИС «Единый реестр проверок» Генпрокуратуры РФ. URL: <https://proverka.gov.ru/opensdata> (дата обращения 07.04.2020, доступ свободный). Работа проведена при поддержке гранта Российского научного фонда №17-18-01618.

² Иные регионы были исключены из анализа из-за недоступности данных на сайтах прокуратур для машинной обработки.

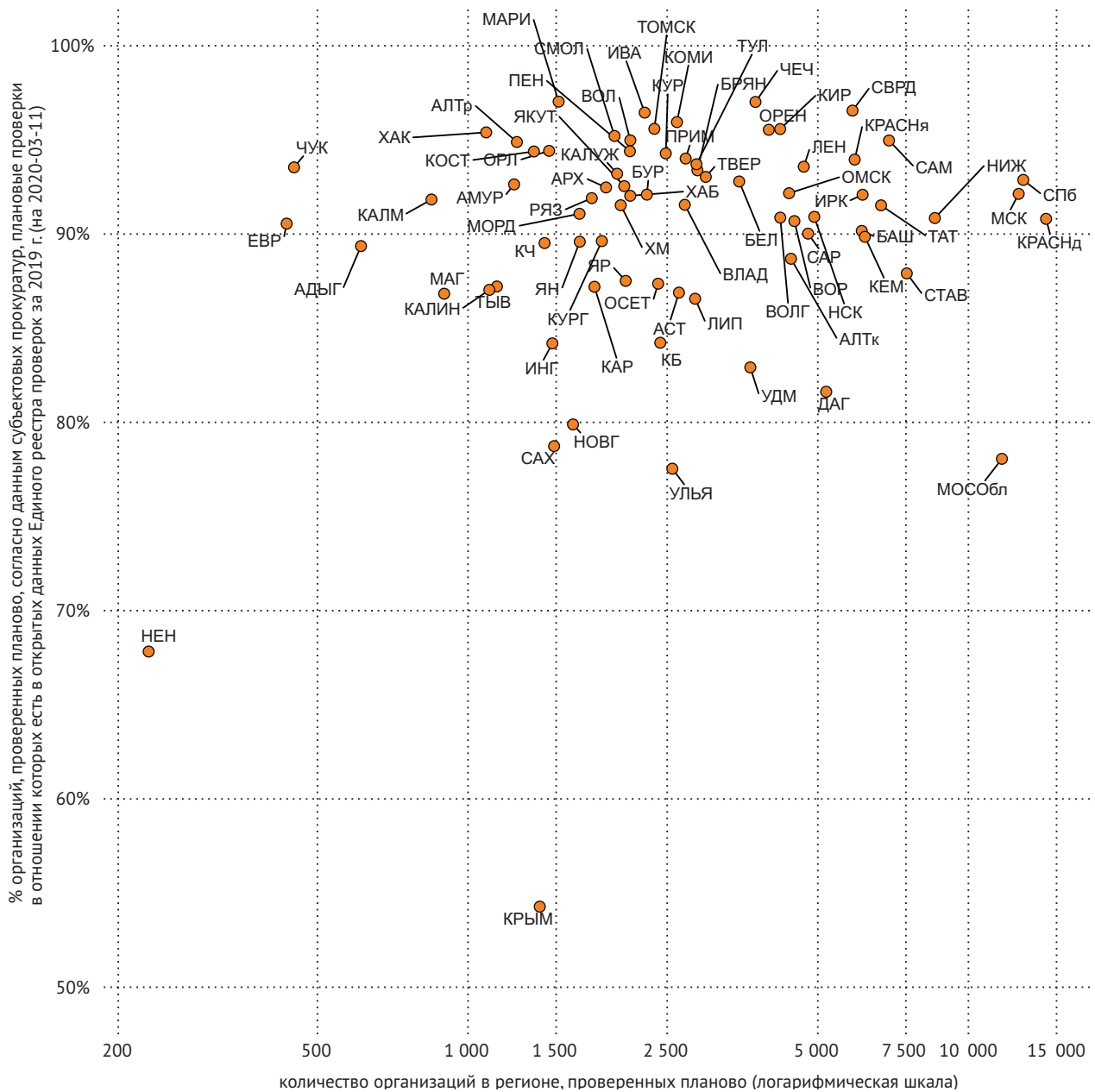
Рисунок 1. Доля организаций, проверенных планоно, проверки которых присутствуют в Едином реестре проверок в 2019 г.: временной разрез



Правоприменительная практика по 294-ФЗ такова, что согласование плановых проверок между контрольно-надзорными органами и прокуратурой на следующий год проходит осенью предшествующего. Поэтому следует ожидать, что: а) сведения из Реестра будут близко совпадать со сведениями, размещенными на сайтах прокуратур, б) независимо от даты выгрузки из Реестра число плановых проверок на текущий год должно быть почти неизменным. Результаты, представленные на рис. 1, позволяют отвергнуть оба предположения: заполняемость Реестра не превышает 88% от фактического числа, тогда как осенью 2019 г. в Реестре практически не было сведений о плановых проверках на ту осень (притом что проверки были утверждены год назад, в конце 2018 г.). Видно, что Реестр заполняется со значительным временным лагом. Из этого следует, что **Единый реестр проверок не способен выполнять функцию информирования для юридического лица или индивидуального предпринимателя**. Реестр сегодня – это инструмент формальной отчетности для контрольно-надзорных органов.

Больше информации о причинах неполноты Реестра содержит рис. 2. Он показывает, для каких регионов в Реестре не найдено большинство информации о проверенных организациях, в зависимости от их количества в регионе. **Установлена группа регионов России (Республика Крым, Ненецкий автономный округ и т. д.), слабо представленных в Реестре**. С другой стороны, не наблюдается зависимости между количеством проверок в регионе (согласно сайту прокуратуры) и представленностью информации в Реестре. Это означает, что заполняемость Реестра не объясняется трудоемкостью – в противном случае регионы с бóльшим количеством проверок (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край) имели бы хуже заполненные планы в Реестре, что не соответствует действительности.

Рисунок 2. Доля организаций, проверенных планоно, проверки которых присутствуют в Едином реестре проверок в 2019 г.: региональный разрез

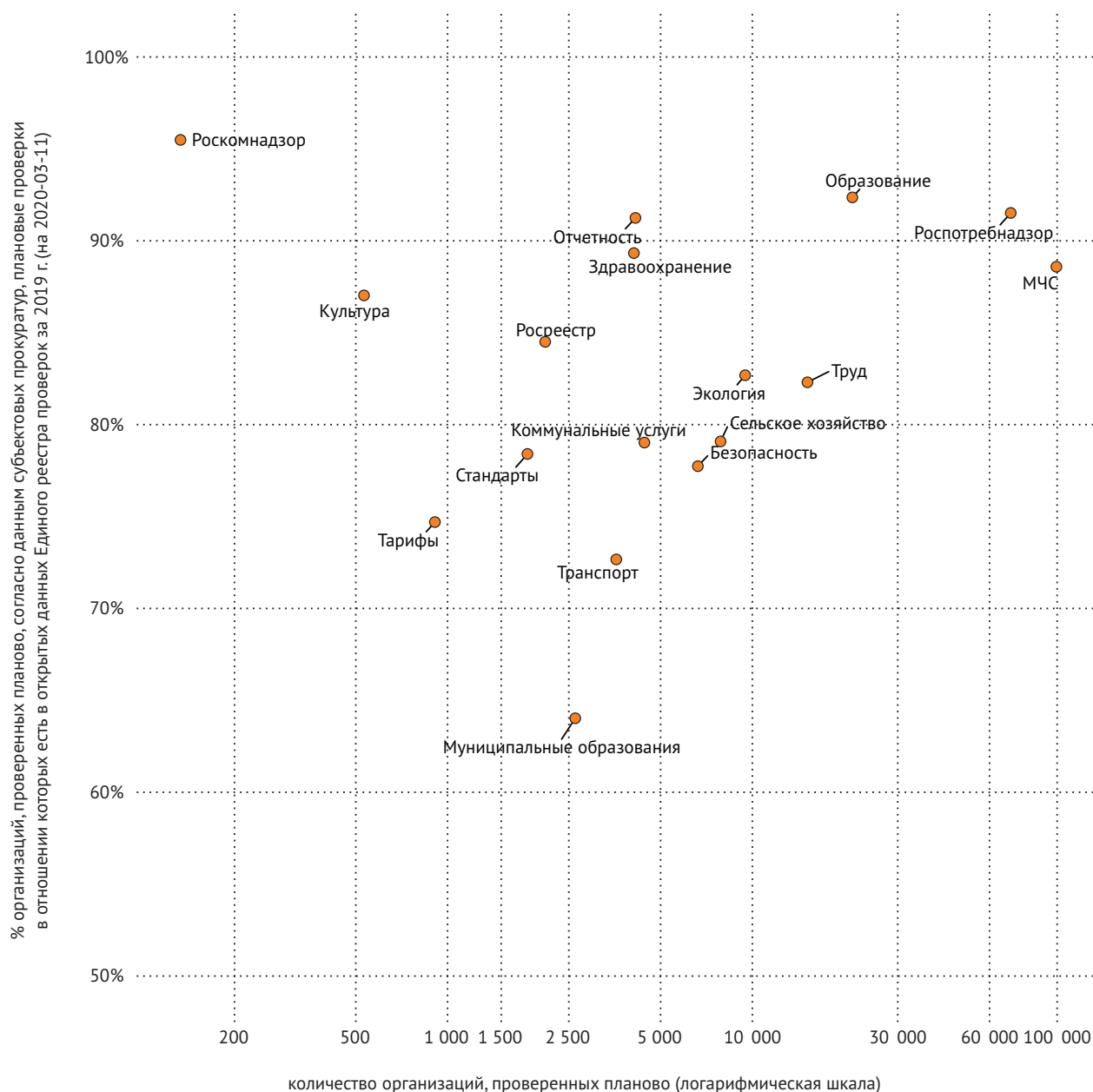


На рис. 3 изображена заполняемость Реестра в разрезе авторской категории³ контрольно-надзорных органов. Результаты позволяют утверждать обратное: **в Реестре хуже представлены планоно проверки органов, осуществляющих малое количество проверок.** Действительно, наблюдается почти линейная обратная зависимость между количеством планоно проверок, проведенных органом, и его представленностью в Реестре.

Важно заметить, что обозначенные проблемы не вызваны неполнотой XML-файлов в разделе «Открытые данные» Реестра, которые легли в основу нашего анализа. Корень проблемы – рассогласование открытых данных и информации, доступной пользователю Реестра.

³ Определение категории органов см.: Кудрявцев В., Кузнецова Д., Кучаков Р. Планоно проверки в России : аналитический обзор / под ред. К. Титаева, Д. Скугаревского. ИПП ЕУСПб, 2017. URL: https://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/Summaries/IRL_proverka_online.pdf (дата обращения 07.04.2020, доступ свободный). Исключены контрольно-надзорные органы, проводившие меньше 100 проверок в 2019 г.

Рисунок 3. Доля организаций, проверенных планоно, проверки которых присутствуют в Едином реестре проверок в 2009 г.: разрез категорий контрольно-надзорных органов



Сохраняется **проблема несистемного заполнения полей**. Нами было выявлено свыше 100 способов указать тип проверки: выездная или документарная (например, «выездная», «В», «в», «выездной» и т. д.; поле KIND_OF_INSP). Уникальный номер ОГРН для контрольно-надзорного органа доступен только в данных проверок 2018–2020 гг., в ряде случаев поля причины и цели проверки заполнены плохо. Это затрудняет проведение любой аналитической работы в разрезе отдельных надзорных органов. Кроме того, несистемное заполнение относится и к адресу, по которому проводится проверка: иногда туда включается почтовый индекс либо название субъекта РФ, а иногда — нет, что затрудняет работу с этим полем. Вопросы вызывает и распространенность полей с пустым уникальным идентификатором проверки, которых обнаружено несколько десятков тысяч за прошлые года.



ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВООБРАЗОВАНИЯ

Сотрудники

Вадим Волков

научный
руководитель

доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), Ректор Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

Кирилл Титаев

директор
по исследованиям

кандидат социологических наук, специалист по эмпирическим исследованиям права и правоприменения, ассоциированный профессор по социологии права им. С. А. Муромцева

Арина Дмитриева

социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права

Мария Шклярук

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

Дмитрий Скугаревский

PhD (The Graduate Institute of International and Development Studies), ассоциированный профессор ПАО «МТС» по эмпирико-правовым исследованиям, экономист, специалист по Law & Economics, судебной статистике, микроэконометрике, Big Data

Екатерина Ходжаева

кандидат социологических наук, специалист по исследованиям юридической профессии, полиции, судов присяжных

Ирина Четверикова

юрист, социолог, специалист по судебной статистике и криминологии

Екатерина Моисеева

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

Тимур Бочаров

юрист, социолог, специалист по гражданскому и арбитражному процессу

Алексей Кнорре

социолог, программист

Владимир Кудрявцев

политолог, специалист по уголовной политике

Денис Савельев

кандидат юридических наук, специалист по информационному праву и интеллектуальным правам

Дарья Кузнецова

юрист, специалист в антимонопольном праве и концессионных соглашениях

Руслан Кучаков

экономист, политолог, специалист по контрольно-надзорной деятельности

Ксения Рунова

социолог, специалист по пенитенциарной системе

Анна Булина

экономист

Леонид Жижин

экономист

Административный директор – Мария Батыгина

Администратор – Светлана Кожуханова

Наши книги

- *Э. Панеях, К. Титаев, М. Шклярук.* Траектория уголовного дела: институциональный анализ. СПб., 2018. – 476 с.
- *Т. Бочаров, Е. Моисеева.* Быть адвокатом в России: социологическое исследование профессии. СПб., 2016. – 278 с.
- *К. Титаев, М. Шклярук.* 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

