



**Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации
от коррупционных практик на муниципальном уровне» — ПРЕКОП II**

www.coe.int/PRECOPII

Технический документ

**Учебное пособие по законодательству, регулиющему контрольно-надзорную
деятельность, включая риск-ориентированный подход**

Авторы:

Флорентин Блан, Джузеппа Оттимофиоре, Александр Кнутов и Алексей Сохнев
Эксперты Совета Европы

Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» - ПРЕКОП II является продолжением проекта «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик» — ПРЕКОП РФ. Проект ПРЕКОП II уделяет пристальное внимание проблемам коррупции на муниципальном уровне в отдельных регионах Российской Федерации в силу того, что именно на муниципальном уровне малые и средние предприятия сталкиваются с наибольшим числом различных административных барьеров и коррупционных практик.

<p><i>Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ECCD)</i></p> <p><i>Департамент по борьбе с преступностью</i></p> <p><i>Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Совет Европы</i></p> <p><i>67075 Strasbourg CEDEX France</i></p> <p><i>Тел.: +33(0)3 90 21 42 14</i></p> <p><i>Факс: + 33(0)3 88 41 27 05</i></p> <p><i>Эл. почта: maia.mamulashvili@coe.int</i></p> <p><i>www.coe.int/econcrime</i></p>	<p><i>Данный документ был подготовлен экспертами по инициативе проекта ПРЕКОП II.</i></p> <p><i>Мнения, выраженные в настоящем документе, отражают позицию авторов и не могут считаться выражением официальной позиции Совета Европы</i></p>
---	--

1	РЕЗЮМЕ	6
2	ВВЕДЕНИЕ	8
3	ВВЕДЕНИЕ В РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД.....	10
	3.1 Риск-ориентированный подход к реформе контрольно-надзорной деятельности.....	10
	3.2 Риск-менеджмент – от бизнес-подходов до управления общественными рисками	20
	3.2.1 Формирование критериев классификации проверяемых организаций по категориям риска. Международная практика и рекомендации.....	26
	3.2.2 Требования федерального законодательства	31
	3.3 Последствия распределения проверяемых организаций по категориям риска – меры управления рисками	36
	3.3.1 Международная практика	36
	3.3.2 Российская практика.....	40
	3.4 Определение и использование индикаторов риска	43
4	СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ.....	47
	4.1 Использование проверочных листов, разработанных с использованием риск-ориентированного подхода	47
	4.1.1 Международная практика и рекомендации	47
	4.1.2 Введение проверочных листов в России.....	50
	4.2 Подготовка перечней нормативных актов и обязательных требований	53
	4.2.1 Методические рекомендации к разработке перечней правовых актов, содержащих обязательные требования.....	53
5	ПРОФИЛАКТИКА СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ И ДРУГИЕ МЕРЫ СОДЕЙСТВИЯ ПОДКОНТРОЛЬНЫМ СУБЪЕКТАМ	57
	5.1 Международная практика и рекомендации	57
	5.2 Требования Российского законодательства по профилактике.....	64
	5.2.1 Программы профилактики.....	65
	5.2.2 Информирование по вопросам соблюдения обязательных требований... 66	
6	ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	72
	6.1 Международная практика и рекомендации по оценке проверок и действий проверяющих.....	72
	6.2 Новые требования российского законодательства (обзор конкретных кейсов)77	
7	ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ.....	81
	7.1 Международная практика и рекомендации	81
	7.2 Целевая модель использования ИТ-инструментов и решения, предлагаемые для Российской Федерации	87
8	ИНЫЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ.....	91
	8.1 Новые требования для организации внеплановых проверок.....	91

8.2 Рейды и другие проводимые в России надзорные мероприятия без взаимодействия с юридическими лицами или частными предпринимателями — анализ лучших практик и конкретных случаев из практики.....	93
8.3 Проведение контрольных закупок — ограничения и порядок, обзор случаев из практики.....	94
8.4 Дополнительные соображения на основе лучших международных практик..	95
9 ПРИЛОЖЕНИЯ	100
<i>Кейс № 1</i>	100
I. Деятельность в области здравоохранения, предоставления коммунальных, социальных и персональных услуг	114
Деятельность в области здравоохранения	114
Деятельность по предоставлению социальных услуг	114
Деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения	114
Деятельность в области обращения с отходами.....	115
Деятельность по предоставлению персональных услуг	115
Деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания	115
Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта	115
II. Фармацевтическая деятельность.....	115
III. Деятельность в сфере образования.....	115
Деятельность учреждений высшего профессионального образования, образования для взрослых.....	115
Деятельность детских и подростковых организаций.....	115
IV. Деятельность по производству пищевых продуктов, предоставлению услуг общественного питания и торговле пищевыми продуктами	116
V. Деятельность в сфере промышленности и сельского хозяйства.....	116
VI. Деятельность в области связи.....	117
VII. Деятельность, связанная с эксплуатацией транспортных средств	117
VIII. Прочие виды деятельности	117
<i>Кейс № 2</i>	119
<i>Кейс № 3</i>	120
<i>Кейс № 4</i>	126
<i>Кейс № 5</i>	127
<i>Кейс № 6</i>	130



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

КНД	контрольно-надзорная деятельность
КоАП РФ	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
КПР	Ключевые показатели результативности
КПЭ	Ключевые показатели эффективности
НПА	Нормативный правовой акт
РОП	Риск-ориентированный подход
ТОР КНД	Типовое облачное решение контрольно-надзорной деятельности



1 РЕЗЮМЕ

Пособие по нормативно-правовому регулированию контрольно-надзорной деятельности, включая риск-ориентированный подход, специально разработано в рамках проекта ПРЕКОП II для проведения тренингов для представителей территориальных подразделений федеральных контрольно-надзорных органов, а также региональных и муниципальных контрольно-надзорных органов Российской Федерации., Пособие может быть в дальнейшем использовано участниками для проведения интерактивного обучения своих коллег (эффект мультипликатора). Пособие разработано с целью ознакомить представителей контрольно-надзорных органов с лучшими практиками и передовыми подходами к организации контрольно-надзорной деятельности в России и в мире. Предлагаемый материал может быть полезен с точки зрения расширения возможностей контролирующих органов для эффективного проведения проверок в соответствии с последними достижениями в этой области. В пособие включено описание новелл российского регулирования организации контрольно-надзорной деятельности, международного опыта и лучших практик.

Пособие основано на материалах, подготовленных в рамках предыдущих этапов проекта ПРЕКОП-II в области контрольно-надзорной деятельности, а именно на следующих технических документах: Сравнительный анализ законодательной базы, регулирующей контрольно-надзорную деятельность в Российской Федерации на федеральном и муниципальном уровнях, международного опыта и лучших практик регулирования¹ и Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы².

Пособие также включает практические материалы и разборы кейсов, использовавшиеся при проведении тренингов в 2018-2019 годах в 15 пилотных регионах проекта. По итогам уже прошедших тренингов в Смоленске, в Казани и в Тюмени пособие дорабатывалось и совершенствовалось на основе отзывов участников.

На основе опыта подготовки указанных документов, данных обратной связи от партнеров проекта и участников семинаров, а также приоритетных направлений реформы контрольно-надзорной деятельности, были выбраны 6 ключевых тем учебного пособия и, соответственно, тем тренингов с представителями контрольно-надзорных органов: 1) теоретические и практические вопросы применения контролируемыми органами риск-ориентированного подхода, 2) систематизация ключевых нормативных требований; 3) содействие соблюдению обязательных требований; 4) оценка эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности; 5) использование информационных технологий; и 6) содержание, порядок и существующие проблемы, связанные с некоторыми новыми формами контроля.

Риск-ориентированный подход является ключевой концепцией и руководящим принципом нового подхода к контрольно-надзорной деятельности, который системно внедряется Правительством Российской Федерации с 2015 года. Он также используется в странах, осуществивших успешные (с точки зрения общественных результатов, результативности и

¹ F. Blanc., G. Ottimofiore, and A. Knutov (2018), Technical Paper "Impact of Inspections on Business Processes at Municipal Level in the Russian Federation", Council of Europe, ECCD-PRECOPII-TP-10/2018

² G. Ottimofiore, A. Knutov and T. Eftychidou (2018), Technical Paper "Impact of Inspections on Business Processes at Municipal Level in the Russian Federation", Council of Europe, ECCD-PRECOPII-TP-3/2018

эффективности) реформы за последние десятилетия. Другие темы, представленные в данном пособии, включают в себя элементы, методы, инструменты и т.д., необходимые для эффективного внедрения изменений и обеспечения фактической реализации риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности.

Пособие включает в себя как теорию, так и практику. Авторы постарались представить его в краткой и понятной форме, использовали иллюстрации, графики и рисунки, а также описания упражнений «для разминки» на пленарных обсуждениях. Пособие дополнено практическими примерами для использования в интерактивной групповой работе, направленной на закрепление участниками полученных знаний и навыков.

2 ВВЕДЕНИЕ

Настоящее учебное пособие подготовлено в рамках проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II и содержит обзор регулирования контрольно-надзорной деятельности в России в части передовых практик и законодательных новелл последних лет в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности (далее – реформа КНД), а также обзор лучших международных практик по соответствующим вопросам.

Целью настоящего пособия является изложение для представителей территориальных подразделений государственных федеральных, а также региональных и муниципальных контрольно-надзорных органов новых требований законодательства РФ и международных практик организации, проведения и оценки проверок, проводимых в разных областях различными контролирующими органами. Пособие предназначено для проведения тренингов с представителями контрольно-надзорных органов для их знакомства с лучшими практиками и подходами к организации контрольно-надзорной деятельности, которые доказали свою эффективность и результативность в отношении защиты охраняемых общественных благ (общественное здоровье, безопасность, охрана окружающей среды) при сохранении экономического роста, создании рабочих мест и привлечении инвестиций.

Пособие содержит в себе материалы, специально разработанные для тренингов, которые проводились в 2018-2019 годах Советом Европы в рамках проекта ПРЕКОП II в 15 пилотных регионах Российской Федерации.

Описание новых требований российского законодательства к организации контрольно-надзорной деятельности чередуется в настоящем пособии с изложением релевантного международного опыта и примеров позитивных практик.

Наибольшее внимание уделено теоретическим и практическим вопросам внедрения контролирующими органами риск-ориентированного подхода, как базисной концепции планирования, организации, проведения и оценки всей контрольно-надзорной деятельности и в целом правоприменения для обеспечения безопасности в контролируемых сферах.

Концепция воздействия на причины и факторы риска вместо проведения формального контроля соблюдения не всегда актуальных обязательных требований во многом предопределяет и содержание остальных разделов пособия (управление оценкой эффективности и результативности, профилактикой и актуализация обязательных требований, ИТ-инструменты и описание содержания и порядка проведения новых форм контроля).

Перечисленные темы пособия отвечают основным направлениям реформы контрольно-надзорной деятельности и аспектам, которые считаются наиболее важными и актуальными на основе выводов двух других технических документов, подготовленных в рамках проекта ПРЕКОП II, и их обсуждения с партнерами проекта во время региональных семинаров.

Пособие включает в себя как теорию, так и практику. Авторы постарались представить его в краткой и понятной форме, использовали иллюстрации, графики и рисунки, а также описания упражнений «для разминки» на пленарных обсуждениях. Пособие дополнено

практическими примерами для использования в интерактивной групповой работе, направленной на закрепление полученных знаний и навыков участников.

Реформа контрольно-надзорной деятельности в России, начатая с 2016 года, сейчас продолжается в форме разработки нового базового закона о контрольно-надзорной деятельности и реализации проекта полного пересмотра системы обязательных требований «регуляторной гильотины».

Принятие нового базового закона «О государственном и муниципальном контроле» (вместо действующего Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») ожидается зимой 2019/2020 годов. В настоящее время завершается согласование подготовленного текста законопроекта в Правительстве Российской Федерации и готовится его внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. По состоянию на октябрь 2019 года прошло несколько этапов согласования проекта закона с экспертным и бизнес сообществами, по итогам которого внесены изменения, касающиеся внедрения риск-ориентированного подхода и применения различных видов контрольно-надзорных мероприятий по отношению к объектам различных категорий риска, профилактических мероприятий и др.

Проведение «регуляторной гильотины» в Российской Федерации запущено поручением Правительства от 3 июня 2019 года №ДМ-ПЗ6-4534, где закрепляется необходимость сформировать рабочие группы для рассмотрения новых моделей нормативного регулирования по сферам общественных отношений и вносимых в рамках проработки этих моделей нормативных правовых актов. Федеральным органам исполнительной власти на период реализации механизма «регуляторной гильотины» (до 1 января 2021 года) предписано не допускать установления новых требований, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора).

В соответствии с утвержденной на уровне Правительства Российской Федерации «дорожной картой» большинство ответственных федеральных органов исполнительной власти к сентябрю 2019 года представили первые предложения по новой структуре нормативного регулирования для каждой из сфер общественных отношений. Они должны быть проработаны и согласованы на уровне сформированных рабочих групп и одобрены на уровне Правительства Российской Федерации с дальнейшей подготовкой отдельных НПА в соответствии с утвержденной структурой.

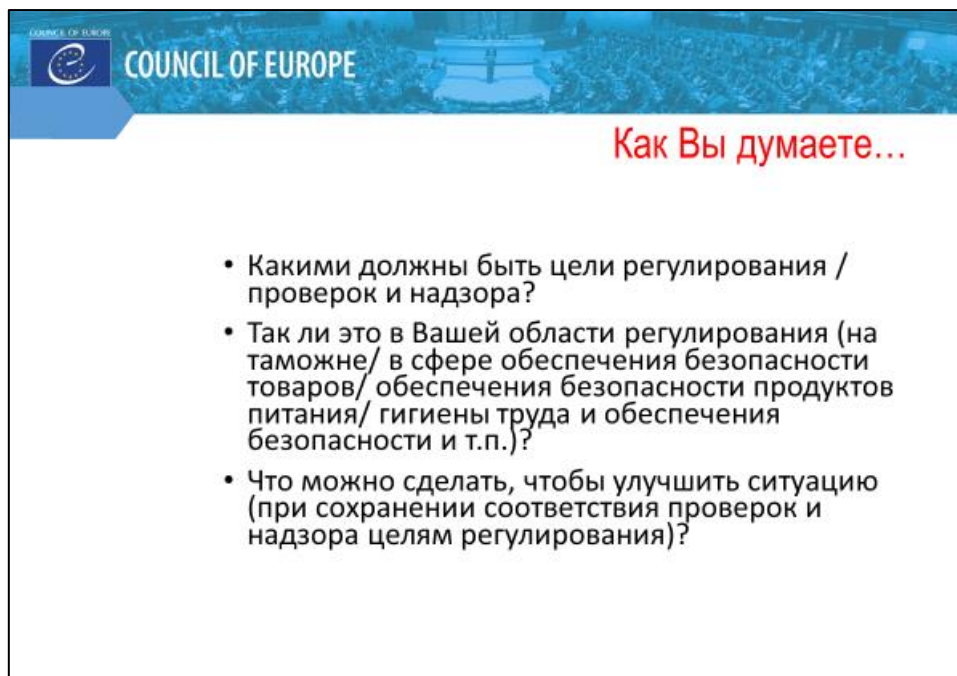
Уже в 2020 году ожидается принятие постановлений Правительства РФ о признании утратившими силу с 1 января 2021 г. всех принятых ранее 2019 года подзаконных нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования. К этому сроку регуляторы должны успеть подготовить новое регулирование с актуальными и эффективными требованиями.

3 ВВЕДЕНИЕ В РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД

3.1 Риск-ориентированный подход к реформе контрольно-надзорной деятельности

Международный опыт показывает, что подход формата «сплошного контроля», при котором не учитывается уровень риска и предпринимаются попытки установить контроль над каждым субъектом хозяйственной деятельности, каждым процессом и продуктом, чаще всего становится тяжким бременем для экономики и не слишком эффективен с точки зрения защиты общественного благополучия. Подобный подход действительно требует обширных ресурсов, которые используются для контроля предприятий и продуктов, объективно не связанных со сколько-нибудь значительным уровнем риска. Более того, финансовые, материальные и кадровые ресурсы не безграничны, поэтому при таком подходе их оказывается недостаточно для проведения более глубокого анализа и выявления проблемных областей.

Риск-ориентированный подход все чаще считают наиболее эффективной и рациональной моделью организации проверок и осуществления правоприменительной деятельности в целом. Целями регулирования, а также контрольно-надзорной деятельности, должна быть защита общественного здоровья и безопасности, окружающей среды и других элементов общественного благосостояния при одновременном обеспечении экономического роста и создания рабочих мест. Риск-ориентированный подход должен внедряться с учетом имеющихся ресурсов (финансовых, материальных и кадровых). Наличие высокого риска опасности является приоритетом для прямого регулирования. Менее значимые угрозы регулируются не так интенсивно либо с применением негосударственных методов регулирования.



Слайд от Совета Европы (Council of Europe) с заголовком «Как Вы думаете...». В левом верхнем углу логотип Совета Европы. В центре слайда изображен ступенчатый объект, напоминающий ступени или лестницу. Текст на слайде:

Как Вы думаете...

- Какими должны быть цели регулирования / проверок и надзора?
- Так ли это в Вашей области регулирования (на таможне/ в сфере обеспечения безопасности товаров/ обеспечения безопасности продуктов питания/ гигиены труда и обеспечения безопасности и т.п.)?
- Что можно сделать, чтобы улучшить ситуацию (при сохранении соответствия проверок и надзора целям регулирования)?

Однако, как показано ниже на слайде, факторы, определяющие структуру регулирования и контрольно-надзорной деятельности, многообразны и не всегда соответствуют описанным выше целям.



Если посмотреть на историческое развитие регулирования (и связанной с ним контрольно-надзорной деятельности), можно увидеть, что ряд элементов, которые не всегда разумно обоснованы, как, например, немедленное реагирование на кризис, следование за общественным мнением в определении круга проблем, иногда заставляют государственные органы составлять и принимать новые нормативные акты.





Качественная система регулирования, напротив, отличается тем, что разрабатывается на базе актуальных основополагающих целей, связанных с защитой общественного благополучия и с выбором адекватных методов обеспечения снижения степени рисков и достижения общественно значимых результатов. Такие результаты должны быть основаны на выполнении поставленных задач — обеспечении продовольственной безопасности, техники безопасности и охраны труда, охраны окружающей среды и т. п.



Как показано ниже, риск-ориентированный подход не обладает исполнительной силой сам по себе; укоренение его, например, в применимом законодательстве является жизненно важным первым шагом в обеспечении серьезной базы для применения данного подхода, но его фактическое внедрение ведется в нескольких практических направлениях:

1. Выбор объектов контрольно-надзорной деятельности должен быть ориентирован на риск, то есть предприятия, представляющие наибольший риск, должны проверяться чаще, чем связанные с меньшим риском.
2. Правоприменительные меры должны быть адекватны рискам — методы проверки необходимо соотносить с фактическими рисками, связанными с конкретной организацией, принимаемые меры или налагаемые санкции должны определяться с учетом характеристик выявленных нарушений и т. п.
3. Для обеспечения использования правильного инструмента регулирования необходимо учитывать типы рисков, историю соблюдения норм и правил, характеристики каждой конкретной регулируемой организации. Это означает, что, например, контрольные и правоприменительные меры не всегда являются оптимальными инструментами; в некоторых случаях (а именно для связанных с низкой степенью риска организаций) наиболее эффективными с точки зрения ожидаемых результатов могут оказаться разработка и предоставление рекомендаций и указаний, подготовка инструментария и руководств, организация семинаров и т. п.

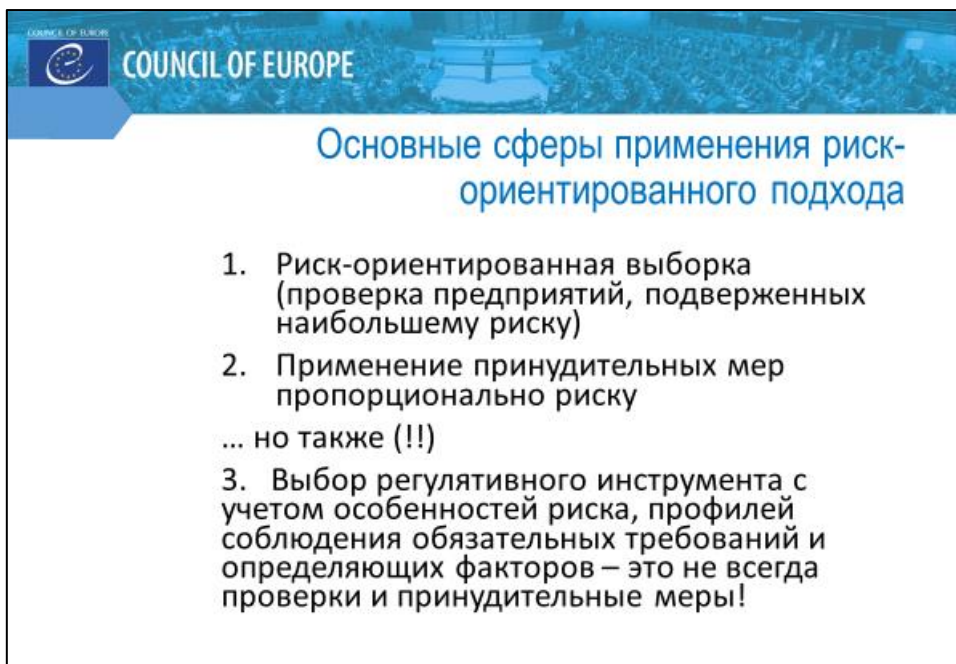
COUNCIL OF EUROPE

Задачи и этапы анализа риска для целей регулирования

- Целью анализа риска является предоставление лучшей информационной базы для принятия нормативных решений, с тем чтобы политические и административные решения основывались на лучших имеющихся фактических данных, а не на «предположениях»
- «Количественная оценка рисков повышает способность правительства концентрироваться на наиболее важных задачах и решать их при минимальных затратах, выявляя одновременно риски, находящиеся ниже порога, оправдывающего действия правительства» (ОЭСР 2002)
- На практике контролировать все риски невозможно - поэтому цель состоит не в том, чтобы полностью исключить риски (сделать это невозможно и/или стоимость будет непомерно высокой)

⇒ **реалистичным вариантом эффективного регулирования является ориентированность на риск**

Источник: FIAS, с разрешения



Основные сферы применения риск-ориентированного подхода

1. Риск-ориентированная выборка (проверка предприятий, подверженных наибольшему риску)
2. Применение принудительных мер пропорционально риску

... но также (!!)

3. Выбор регулятивного инструмента с учетом особенностей риска, профилей соблюдения обязательных требований и определяющих факторов – это не всегда проверки и принудительные меры!

Необходимым условием является адекватное понимание рисков в каждой области регулирования для каждого типа организаций, видов деятельности, физических объектах контроля. Приведенные ниже упражнения составлены с целью помочь участникам тренинга разобраться в рисках, присущих определенной области регулирования (продовольственная безопасность, охрана труда и техника безопасности, охрана окружающей среды, защита прав потребителей и т. п.), и определить, по собственному мнению, набор таких рисков. Цель упражнений состоит также в том, чтобы помочь выявить предприятия, которые необходимо, исходя из ряда характеристик (таких как местоположение, уязвимость населения, используемые продукты и процессы и т. п.) проверять чаще и внимательнее.

Конкретные примеры из международной практики

Анализ международной практики позволяет увидеть, что подходы к регулированию, так же как подходы к контрольно-надзорной деятельности, могут быть разными. Большинство дореформенных подходов характеризует высокий уровень зависимости от первоначально выбранной траектории, часто ведущей к возникновению общих проблем, таких как слишком частые проверки, их недостаточная прозрачность (обусловленная поручениями контрольных органов, процессами и процедурами, правами и обязанностями различных сторон), отсутствие стремления обеспечить понимание проверяемыми организациями технических требований и способов их соблюдения³.

³ См. также Оттимофиоре Дж., Кнутов А., Эфтихиду Т. (2018), указ. соч., раздел 3.2.1.



COUNCIL OF EUROPE

Очень разные подходы – каковы результаты?

- Греция: интенсивное использование предварительных одобрений: подробные технические условия — какой эффект?
- Бывший Советский Союз: очень частые, повторные проверки — каковы результаты?
- Соединенные Штаты: сравнение штатов/деятельность с лицензией/без лицензии — каковы различия?
- Грузия: решительные, радикальные сокращения принудительного исполнения, процедуры — что изменилось?
- Отсутствие очевидной взаимозависимости в стране/между странами между уровнем налоговых проверок и уровнем налоговых поступлений (исследование МФК в Восточной Европе)
- Характеристики пожарной безопасности - действительно ли они работают? (Исследование в Нидерландах)
- Непродовольственные товары: очень разные системы оценки соответствия и т. д. между Канадой, Австралией, США и ЕС — каковы различия в результатах?
- Мы мало знаем о том, как наши предположения реализуются на практике: насколько помогает регулирование и насколько хорошо действуют разные подходы «применения»...
- **Системы применения регулирования, характеризующиеся высоким уровнем зависимости от выбранного пути**

Наиболее успешными реформами — с точки зрения решения вышеописанных проблем и достижения лучших общественных результатов, — проводившимися за последние 20 лет, были реформы на базе риск-ориентированного подхода. С примерами таких реформ и мер, принятых в различных странах, можно ознакомиться в разделах 3.2.2—3.2.4 процитированной выше работы Оттимофиоре Дж., Кнутава А., Эфтихиду Т. (2018).

Интересный случай из практики позволяет сравнить контрольно-надзорную деятельность в области гигиены труда и техники безопасности в Великобритании, Германии и Франции⁴ (см. слайды ниже). Эти три страны сравнимы с точки зрения истории и предпосылок законодательства, а также с точки зрения безопасности и уровня развития, какими бы разными ни были результаты (количество происшествий и т. п.). Сравнительное исследование стало возможным благодаря наличию данных Евростата о количестве несчастных случаев на производстве со смертельным исходом.

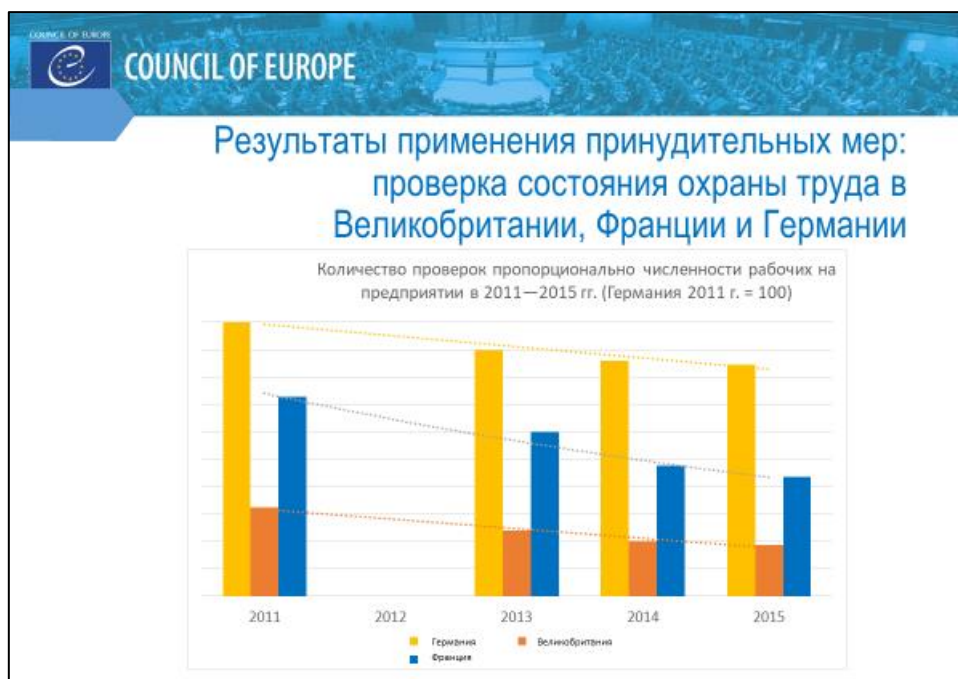
⁴ Blanc F (2018), [From chasing violations to managing risks: origins, challenges and evolutions in regulatory inspections](#), Edward Elgar Publishing.

COUNCIL OF EUROPE

Охрана труда в Великобритании, Германии и Франции — практический пример

- Законодательство об охране труда в значительной степени гармонизировано по всему ЕС
- Длительная история регулирования и проверок во всех трех странах
- Очень похожие исходные условия с точки зрения безопасности в целом, уровня развития и т. д.
- Данные об охране труда: данные о смертности в результате несчастных случаев, как правило, заслуживают доверия и «стандартизированы» Евростатом с целью устранения различий в экономическом профиле
- Подходы к применению нормативных документов в трех странах очень разные

Исследование показало, что количество проведенных проверок, которые приходится на одно предприятие, значительно ниже в Великобритании, чем во Франции и Германии. В последние несколько лет также существует общая тенденция к уменьшению количества проверок.



В то же время количество несчастных случаев на производстве со смертельным исходом (особенно не связанных с транспортом) за последние десять лет оказалось самым низким в Великобритании.



За полученными результатами, как показано ниже на слайде, стоят разные подходы к контрольно-надзорной деятельности.



COUNCIL OF EUROPE

Какие подходы стоят за этими результатами?

- Великобритания: довольно редкие проверки, «закон как крайняя мера» (но возможны немедленные действия), акцент на работу «на более высоком уровне», взаимодействие с бизнесом и работниками, структурированный подход к информации и обучению
- Германия: очень частые проверки, некоторое дублирование в системе, акцент на превентивный подход, определенные санкции, сочетание «старых» и «новых» подходов, информирование и обучение скорее «ситуативные»
- Франция: частые проверки, подход «нулевой терпимости» (но с большими задержками), вопросы безопасности включены в трудовое законодательство, сопротивление изменениям и координации, очень мало профилактики и обучения

Изучение практики показывает, что выдающиеся результаты Великобритании в сфере техники безопасности и охраны труда (наименьшее количество несчастных случаев на производстве со смертельным исходом в Европейском союзе) не связаны с «традиционным» подходом к правоприменению, в основе которого лежит мысль, что лучшие результаты достигаются как можно большим числом контрольных мероприятий и применением строгих санкций к не соблюдающим нормы и правила участникам хозяйственной деятельности. И напротив, как показывает то же сравнительное исследование, не существует связи между большим количеством проверок или частым применением санкций и ожидаемыми результатами.

Жизненно важными являются адекватный выбор контрольных мероприятий, взаимодействие с частным сектором и соответствующей отраслью, а также внедрение упреждающего, профилактического подхода.

Результаты, достигнутые Управлением по вопросам здравоохранения, техники безопасности и охраны труда Великобритании (HSE), в значительной мере обусловлены гибкостью подхода, который в корне отличается от модели, ориентированной на сдерживание. Теперь, насколько это возможно, внедряется подход HSE, а к санкциям прибегают в последнюю очередь.

Модель контрольно-надзорной деятельности HSE является ярким примером истинного смысла риск-ориентированного, то есть профилактического по своей сути, подхода.



Ниже на слайде показаны все основополагающие компоненты успеха модели HSE.



Для того чтобы обеспечить ожидаемые результаты этого «виртуального цикла», HSE сосредоточило усилия на подготовке материалов и инструментов (таких как семинары, инструкции, актуальные данные и т. п.).



The image shows a screenshot of the HSE website. The top banner features the Council of Europe logo and the text 'COUNCIL OF EUROPE'. Below this, the HSE logo and 'Health and Safety Executive' are displayed. The main content area is titled 'Guidance' and includes sections for 'Topics', 'Industries', and 'Resources'. A specific article is highlighted with the title 'Обеспечение наличия бытовых помещений на временных строительных объектах CIS46' and a sub-heading 'Работа на высоте'. Below the sub-heading is a list of three questions related to safety planning for high work. To the right of the text is a cartoon illustration of a construction worker in a hard hat and safety vest standing next to a 'SITE SAFETY LIST' sign. The slogan 'working well together' is visible in the bottom right corner of the illustration.

Обеспечение наличия бытовых помещений на временных строительных объектах CIS46

Работа на высоте

- Надлежащим ли образом Вы спланировали работу и определили меры предосторожности для того, чтобы быть уверенным в безопасном выполнении работ?
- Подумали ли Вы о том, что можно избежать работы на высоте, используя другое оборудование или применив другой метод работы?
- Можете ли Вы использовать оборудование, которое предотвратит падение: например, леса или передвижную подъемную платформу?

Абсолютно необходимый исправный и безопасный справочник для строительного подрядчика на небольших объектах

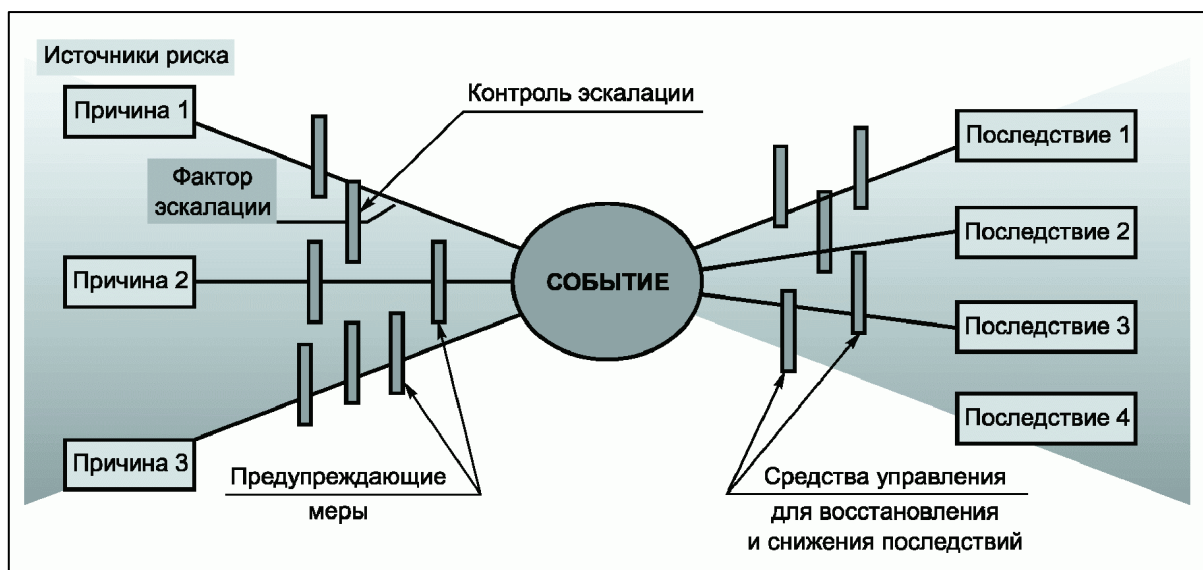
working well together

3.2 Риск-менеджмент – от бизнес-подходов до управления общественными рисками

Концепция управления рисками для контрольно-надзорной деятельности была заимствована из сферы бизнеса.

Управление рисками в бизнесе комплексно стало применяться с середины XX века сначала для управления страховыми, финансовыми и банковскими рисками, а затем и для управления производственными и иными бизнес-рисками.

Посредством управления рисками компании пытаются предотвратить наступление нежелательных для них событий и (или) минимизировать негативные последствия от наступления таких событий.



Источник: ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011. Менеджмент риска.
Методы оценки риска

Рис.1. Управление риском по методу его анализа «Галстук-бабочка»

Базовыми методами риск-менеджмента являются:



- Отказ от риска может выражаться, например, в прекращении ведения деятельности, связанной с риском, с ее полным запретом, отказом от эксплуатации объектов, влекущих наступление рисков.
- Снижение риска означает, что владелец риска принимает меры воздействия на риск в целях его минимизации (например, предпринимает повышенные меры безопасности).
- Передача риска иным лицам выражается, например, в страховании объекта, которому может быть причинен вред при реализации риска.
- Принятие риска – это осознанный отказ от принятия мер по воздействию на риск.

Управление рисками в контрольно-надзорной деятельности имеет специфику. Государственные органы, внедряя риск-ориентированный подход, пытаются управлять рисками, владельцами которых они не являются. Контролируемые ими риски находятся в зоне ответственности подконтрольных лиц, и контролирующие органы могут оказывать на них лишь косвенное воздействие. Это принципиально отличает управление рисками в государственном секторе, от управления коммерческими рисками в бизнесе.

Ниже рассмотрены основные положения системы управления рисками на основе подходов семейства стандартов серии ИСО⁵. Соответствующие термины и подходы адаптированы применительно к контрольно-надзорной деятельности.

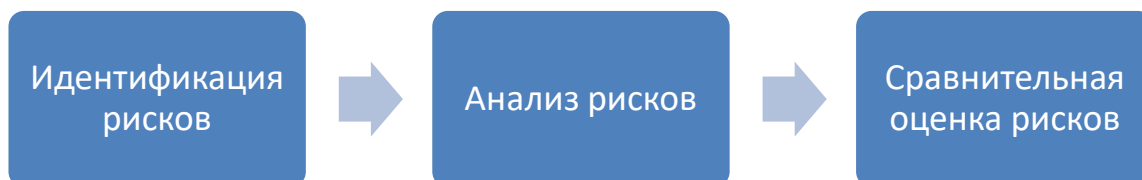
⁵ В том числе ГОСТ Р 51897-2011/Руководство ИСО 73:2009. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Термины и определения (утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 16.11.2011 № 548-ст); ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Методы оценки риска (утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 01.12.2011 № 680-ст); ГОСТ Р 51901.21-2012. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Реестр риска. Общие положения (утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 29.11.2012 № 1285-ст).

Риск	<ul style="list-style-type: none"> • потенциальная (нереализованная) опасность, то есть вероятность причинения подконтрольным лицом в результате его деятельности вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, вреда иным охраняемым законом ценностям
Уровень риска	<ul style="list-style-type: none"> • показатель риска, характеризующий вероятность причинения вреда с учетом его потенциальной тяжести
Допустимый риск	<ul style="list-style-type: none"> • риск, уровень которого признан приемлемым, в связи с чем не требуется принятия мер по управлению таким риском
Аппетит риска	<ul style="list-style-type: none"> • (толерантность к риску) - терпимость органа контроля и всех заинтересованных сторон (общество, политическая власть, предприниматели) к соответствующему уровню риска, который признан как допустимый
Источники риска	<ul style="list-style-type: none"> • среда, объекты, деятельность, из которой проистекают риски причинения вреда
Факторы риска	<ul style="list-style-type: none"> • неблагоприятные условия (обстоятельства), при которых вероятность реализации риска значительно повышается
Профили риска	<ul style="list-style-type: none"> • совокупность факторов риска, сочетание которых приводит к реализации риска
Управляемые факторы риска	<ul style="list-style-type: none"> • условия, на которые может повлиять контрольно-надзорная деятельность в целях минимизации уровня риска
Неуправляемые факторы риска	<ul style="list-style-type: none"> • условия, на которые контрольно-надзорная деятельность не может воздействовать

Основываясь на вышеуказанных определениях можно сформулировать понятие управления рисками применительно к контрольно-надзорной деятельности – *деятельность государственных органов, направленная на снижение риска в подконтрольной среде до уровня*

допустимого риска путем применения различных мер воздействия на нее посредством обязательных требований, контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, дифференцированных, исходя из уровня риска подконтрольных лиц и объектов, в отношении которых применяются такие меры.

Для управления рисками необходимо провести **оценку рисков**. Оценка риска включает в себя стадии:



Идентификация риска заключается в составлении исчерпывающего перечня рисков и их описания (определение нежелательных событий, на предотвращение которых направлен контроль (например, ДТП, авария), источников и факторов риска для такого события и их возможных последствий).

Анализ риска заключается в определении и ранжировании уровня риска (от наиболее высокого риска до наиболее низкого риска). Для этого необходимо для каждого риска установить потенциальную величину вреда и отдельно вероятность его наступления.

COUNCIL OF EUROPE

Что такое анализ риска?

- Риск (R) — это вероятность (P) вреда, умноженная на масштаб (M) этого события
($R=P*M$)
- Анализ риска — это процесс, посредством которого производятся такие оценки и расчеты
- Риск и неопределенность — не одно и то же: риск относится к ситуациям, когда вероятность неблагоприятного события достаточно хорошо известна или может быть оценена на основе имеющихся данных
- В случае с неопределенностью мы просто не знаем вероятности неблагоприятного события
- Что такое «неблагоприятное событие»? Это, как правило, остается на усмотрение регулятора...

Источник: FIAS, с разрешения

Потенциальная *величина вреда* может измеряться, как:

- чрезвычайно высокая величина вреда;
- высокая величина вреда;
- значительная величина вреда;
- средняя величина вреда;
- умеренная величина вреда;
- низкая величина вреда.

В теории *вероятность вреда*, как мера возможности наступления события, выражается действительным числом из интервала от 0 до 1, где 0 соответствует невозможному, а 1 - достоверному событию (т.е. событию, которое обязательно наступит).

Например, в соответствии со ст.93 Технического регламента о требованиях пожарной безопасности, величина индивидуального пожарного риска в зданиях, сооружениях и на территориях производственных объектов не должна превышать одну миллионную в год. То есть вероятность вреда соответствует 10^{-6} . Для производственных объектов, на которых обеспечение величины индивидуального пожарного риска одной миллионной в год невозможно в связи со спецификой функционирования технологических процессов, допускается увеличение индивидуального пожарного риска до 10^{-4} . При этом должны быть предприняты дополнительные меры по управлению рисками в части воздействия на минимизацию последствий реализации риска. Должно проводиться обучение персонала действиям при пожаре.

Однако на практике чрезвычайно сложно вычислить числовое значение вероятности вреда, поэтому она может экспертно определяться, как:

- чрезвычайно высокая вероятность вреда;
- высокая вероятность вреда;
- значительная вероятность вреда;
- средняя вероятность вреда;
- умеренная вероятность вреда;
- низкая вероятность вреда.

После того, как определена потенциальная величина вреда и вероятность вреда, необходимо сопоставить их значения (используя, т.н. матрицу риска) и определить итоговый уровень риска. Возможные значения уровня риска предлагаются в таблице 1.

Таблица 1. Матрица риска

		Возможная вероятность причинения вреда					
		низкая	умеренная	средняя	значительная	высокая	чрезвычайно высокая
Величина вреда	чрезвычайно высокая	значительный риск	значительный риск	высокий риск	высокий риск	чрезвычайно высокий риск	чрезвычайно высокий риск
	высокая	средний риск	значительный риск	значительный риск	высокий риск	высокий риск	чрезвычайно высокий риск
	значительная	средний риск	средний риск	значительный риск	значительный риск	высокий риск	высокий риск
	средняя	умеренный риск	средний риск	средний риск	значительный риск	значительный риск	высокий риск
	умеренная	умеренный риск	умеренный риск	средний риск	средний риск	значительный риск	значительный риск
	низкая	низкий риск	умеренный риск	умеренный риск	средний риск	средний риск	значительный риск

Сравнительная оценка риска заключается в сравнении результатов анализа риска с показателями допустимого риска. В зависимости от социально-экономической ситуации, стратегических целей, задач и приоритетов, имеющихся ресурсов у контролирующих органов, должны быть отобраны риски, на факторы которых контролирующий орган будет оказывать воздействие в целях минимизации рисков, а также риски, которые будут признаны допустимыми. Принятие данных решений может осуществляться по итогам широкого обсуждения с участием инспекторов органов контроля, представителей проверяемых лиц и экспертного сообщества.

Контролирующим органам рекомендуется вести и постоянно актуализировать реестр контролируемых рисков, в который следует включать результаты оценки риска.

3.2.1 Формирование критериев классификации проверяемых организаций по категориям риска. Международная практика и рекомендации

Анализ рисков обычно используется в таких сферах, как инженерное проектирование, оказание услуг по жизнеобеспечению (энергоснабжению, водоснабжению, связи и т. п.), разведывательная деятельность, оборона и госбезопасность, а также контроль стихийных бедствий. Правительства ряда стран предусмотрели проведение оценки рисков, чтобы преодолевать факторы неопределенности и предупреждать наступление нежелательных событий. Преимущества повышенного внимания регуляторов к рискам состоят в эффективности и результативности используемого подхода не только с точки зрения результатов для общественного благополучия, но и в контексте облегчения бремени регулирования для предприятий.




Слайд из презентации Совета Европы на тему «Область применения анализа риска». В левом верхнем углу логотип Совета Европы. Заголовок слайда: «Область применения анализа риска». Текст слайда:

- «Анализ риска» часто используется в инженерных проектах, предоставлении услуг первой необходимости (энергетика, водоснабжение, порты и т. д.), в разведке, в сфере обороны и безопасности, а также в управлении стихийными бедствиями.
- Многие правительственные нормативные документы касаются рисков и неопределенностей, направленных, например, на:
 - снижение количества/тяжести несчастных случаев на производстве
 - минимизацию опасности для здоровья продуктов питания
 - установление стандартов безопасности продукции
 - предотвращение террористических атак
 - предотвращение системных сбоев регулирования (например, в финансовом, энергетическом, телекоммуникационном секторах)
- Обеспечение сосредоточенности регулирующих органов на риске - это способ уменьшения бремени регулирования для бизнеса — сосредоточенность на риске представляет собой сквозной подход при любых вмешательствах в хозяйственную деятельность

Источник: FIAS, с разрешения

Участникам предлагается проанализировать риски и получить представление об идентификации рисков с помощью серии упражнений, направленных, в частности, на демонстрацию разницы между фактическими и потенциальными рисками – см. Приложение. Участникам тренинга предлагается проанализировать различные ситуации с учетом риск-


ориентированного похода и понять механизм оценки риска благодаря серии упражнений, направленных, в частности, на демонстрацию разницы между фактическими и воспринимаемыми рисками.



COUNCIL OF EUROPE

Размышления о риске – 1


- Восприятие и оценка риска
 - Крупный мясоперерабатывающий завод с хорошими показателями: насколько высок риск для безопасности пищевых продуктов и почему?
 - Небольшой цементный завод с неизвестной историей (только что открывшийся): насколько высок риск для окружающей среды? а для безопасности труда? и почему?



COUNCIL OF EUROPE

Размышления о риске – 2

- Риски при путешествиях:
Как вы думаете, какой способ путешествия сопряжен с наибольшим риском?
 - На самолете
 - На поезде
 - На легковом автомобиле
 - На пароме
 - На пригородном поезде
 - На автобусе
 - На мотоцикле

 COUNCIL OF EUROPE

Размышления о риске – 3

- Смертность пассажиров на миллиард пассажиро-миль в США в 2000—2009 гг.
 - Во время путешествия на мотоцикле: 212,57
 - Во время вождения или в качестве пассажира легкового автомобиля или легкого грузовика: 7,28
 - В качестве пассажира местного парома: 3,17
 - В качестве пассажира пригородного поезда и Amtrak: 0,43
 - В качестве пассажира городского железнодорожного общественного транспорта (2002—2009): 0,24
 - В качестве пассажира автобуса (вместимостью более 10 человек, е-перевозки, междугородные перевозки, школьный автобус, чартерные перевозки): 0,11
 - В качестве пассажира коммерческой авиации: 0,07

И. Сейвидж/ Исследования в области экономики транспорта 43 (2013) 9-22

В международной практике анализ риска включает в себя ранжирование учреждений, территорий, процессов или видов экономической деятельности по степеням риска. В первую очередь в качестве источника риска рассматриваются физические объекты, находящиеся в собственности, аренде или управлении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей (субъектов контроля), а также процессы, продукция или услуги. Такими физическими объектами могут быть объекты инфраструктуры, энергетики, промышленные предприятия или отдельные производственные площадки, транспортные средства и др. В случае, когда источником риска служит сама деятельность юридического лица или предпринимателя или невозможно выделить физические объекты как источник риска, по категориям риска ранжируются процессы или виды деятельности.

Выявляются все подлежащие проверке организации из конкретной области/сферы контроля (продовольственная безопасность, охрана труда и техника безопасности, защита прав потребителей и т. п.), а необходимая информация о таких организациях собирается и регистрируется в специальной базе данных и (или) системе управления информацией. Собранные данные группируются по категориям рисков. Категории риска определяются путем рассмотрения множества относящихся к риску критериев, которые будут использоваться для выявления возможных рисков. Среди таких критериев:

- критерии, относящиеся к профилю проверяемого предприятия (например, тип используемой, обрабатываемой и приобретаемой продукции, тип деятельности, метод переработки, производства и изготовления, размер предприятия, количество работников, уязвимость населения (например, является ли оно потребителем), местоположение учреждения, наличие системы управления рисками);
- возможность соблюдения ключевых обязательных технических требований и требований к безопасности с целью сокращения и профилактики рисков (на основе таких элементов, как история соблюдения учреждением нормативных требований,

уровень соблюдения требований в конкретной сфере/группе объектов КНД, исследования и общая информация о группе проверяемой организации).

Критерии риска (классификации) отражают вид деятельности и/или характеристики проверяемых субъектов и/или товаров или продуктов, которые используются/обрабатываются/приобретаются, и применяются для классификации проверяемых субъектов (хозяйствующих субъектов) по группам или категориям риска. Критерии риска отражают вероятность причинения вреда и/или его величину и должны охватывать все предприятия, подлежащие проверкам в конкретной области регулирования.

Классификация по степени риска в соответствии с вышеописанными критериями выражается в распределении их по меньшей мере по трем категориям: с низкой, средней и высокой степенью риска.

Стратегическое планирование и вмешательство в ситуацию предполагают выявление рисков, требующих повышенного внимания, а также выбор наиболее адекватных надзорных мер.



При определении категорий риска имеющиеся ресурсы должны быть соизмеримы с ожидаемым количеством проверок, которые контрольный орган должен будет провести с учетом установленного минимально необходимого количества проверок для конкретной категории риска. Оптимальное соотношение объектов, подлежащих проверке в соответствии с категорией риска, должно включать наименьшее количество объектов в категории высокого риска и наибольшее количество объектов в категории низкого риска.



Как было сказано ранее, критерии риска отражают вероятность причинения вреда и/или его величину. Исходя из этого, критерии риска должны (1) соответствовать основным целям деятельности контрольно-надзорных органов; (2) охватывать все объекты контроля, подлежащие проверке в конкретной области КНД; (3) основываться на надежной, точной и доступной информации; и, наконец, (d) принимать во внимание сложный характер источников риска.





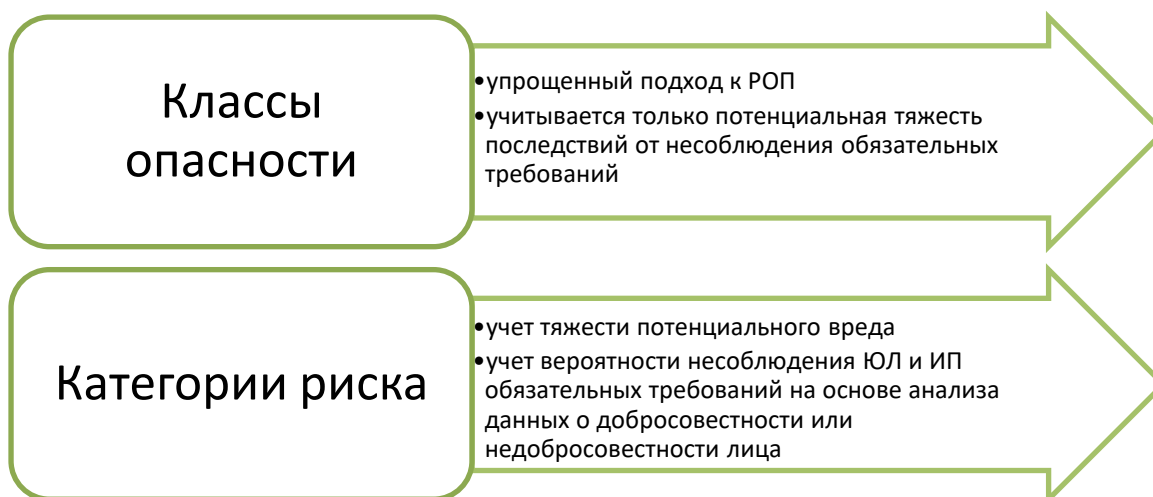
3.2.2 Требования федерального законодательства

Риск-ориентированный подход (РОП) начал реализовываться в России с 2016 года, когда было принято Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 (ред. от 21.03.2019) "О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации". Федеральный закон № 294-ФЗ был дополнен новой статьей 8.1 раньше, в 2015 году.

Во исполнение ст. 8.1 Федерального закона № 294-ФЗ принято постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806, которым утвержден перечень видов контроля, для которых должен применяться РОП (предусматривается возможность применения РОП для 39 видов контроля). Субъекты Российской Федерации в части регионального государственного контроля (надзора) вправе предусмотреть применение РОП и в иных случаях.

Риск-ориентированный подход - это метод организации и осуществления контроля, при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю и мероприятий по профилактике определяется отнесением деятельности подконтрольного лица (используемых им производственных объектов) к определенной категории риска либо определенному классу опасности.

Отнесение к определенному классу опасности осуществляется с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, а к определенной категории риска – также с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих требований, которая производится на основании сведений о результатах ранее проведенных проверок и назначенных административных наказаний.



Установлено 6 категорий риска (от чрезвычайно высокого до низкого) и 6 классов опасности.

Категории риска	Классы опасности
<ul style="list-style-type: none"> • чрезвычайно высокий риск • высокий риск • значительный риск • средний риск • умеренный риск • низкий риск 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 класс опасности • 2 класс опасности • 3 класс опасности • 4 класс опасности • 5 класс опасности • 6 класс опасности

Перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении конкретного вида государственного контроля, должен включать от 3 до 6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности.

Перечень категорий риска (классов опасности) и соответствующие им критерии отнесения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (их объектов) к таким категориям (классам) устанавливается положением о соответствующем виде государственного контроля.

По состоянию на 01.01.2019 утверждены критерии и предусмотрены категории риска (класса) опасности для 23 видов федерального государственного контроля.

Подходы к установлению критериев отнесения подконтрольных лиц (их объектов) к определенной категории риска (классу опасности) могут быть классифицированы по следующим признакам:

- по применяемому методу оценки риска;
- по применяемой системе оценки риска.

Методы оценки риска для контрольно-надзорной деятельности в России принято делить на условный метод, интегрально-условный метод или расчетный метод.



Расчетный метод оценки риска, согласно утвержденной проектным комитетом реформы КНД Базовой моделью определения критериев и категорий риска⁶, является предпочтительным. Однако его применение является исключительно сложным ввиду отсутствия необходимых для математических расчетов данных о случаях причинения вреда. Отдельные элементы расчетного метода применяются только в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Системы оценки риска в России принято делить на динамические системы и статические системы.

⁶ [Базовая модель определения критериев и категорий риска](#) (утверждена протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3)) [Электронный ресурс], (Дата обращения 15.10.2018)



Динамические системы оценки риска могут быть чувствительны только к негативным характеристикам деятельности или также учитывать и положительные характеристики подконтрольного лица, указывающего на его добросовестность (например, на принятие повышенных мер безопасности по сравнению с нормативными требованиями).

ДИНАМИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ РОП



После утверждения критериев отнесения деятельности ЮЛ и ИП к определенной категории риска (классу опасности) подконтрольным лицам присваивается соответствующая их характеристикам категория или класс. Для этого у контролирующего органа должен вестись исчерпывающий реестр подконтрольных лиц (объектов).

В отношении ЮЛ (ИП), отнесенных к чрезвычайно высокому, высокому и значительному риску плановые проверки должны проводиться контролирующим органом точно в соответствии с установленной периодичности.

Лицам (объектам), которым не присвоена категория риска или класс опасности считаются отнесенными к низкому риску, то есть в отношении них плановые проверки не проводятся.

Законодательство РФ предусматривает требования к раскрытию информации о присвоенных категориях риска (классах опасности).

<p>Публикация информации на сайте</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Информация об объектах 1, 2, 3 класса опасности должна быть размещена на оф. сайте органа контроля (кроме гос. тайны) • Некоторые ведомства размещают перечни подконтрольных лиц и по иным классам (МЧС России, Росприроднадзор) • Лучшая практика – «он-лайн калькулятор риска» http://www.mchs.gov.ru/dop/services/Kategoriya_riska
<p>Предоставление информации по запросу</p>	<ul style="list-style-type: none"> • По запросу подконтрольного лица орган контроля обязан предоставить информацию о присвоенной категории риска (классе опасности) в течение 15 раб. дней
<p>Рассмотрение заявлений об изменении категории риска (класса опасности)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Для случаев некорректного присвоения категории риска существует процедура изменения категории риска (класса опасности) по заявлению ЮЛ или ИП (запрос рассматривается в течение 15 раб. дней)

В приложении к настоящему пособию приводится практическое задание (кейс №1) для закрепления знаний о применении критериев отнесения деятельности подконтрольных лиц к определенной категории риска (классу опасности).

3.3 Последствия распределения проверяемых организаций по категориям риска — меры управления рисками

3.3.1 Международная практика

Уровень риска, определенный по результатам оценки рисков, фактически предопределяет периодичность проверок. В лучших международных практиках уровень риска используют, в числе других факторов, для выбора оптимальных вариантов из имеющихся контрольных мероприятий.

Анализ рисков и управление ими в системе контроля должны быть рутинным рабочим процессом, используемым контрольными органами на ежедневной основе. Анализ рисков влияет, в частности, на следующие мероприятия, проводимые контрольными органами:

- разработку и обновление годовых планов проверок;
- оценку жалоб на поведение субъекта экономической деятельности, касающиеся соблюдения обязательных технических норм и норм безопасности;
- составление стратегического плана контрольно-надзорной деятельности, включая определение набора контрольно-надзорных мероприятий для объектов каждой категории риска;
- набор мер реагирования в случае обнаружения нарушений на объектах различных категорий риска.

При этом, однако, успешными примерами из международной практики было доказано, что риск-ориентированный подход не должен ограничиваться адекватным подбором видов контрольно-надзорной деятельности на основании критериев риска. Напротив, этот подход предполагает также, в частности, постоянное внимание к рискам в ходе проверки и при принятии решения о правоприменении, дифференцированные подходы к различным типам рисков и целевых групп (с особым вниманием к профилактике, составлению рекомендаций, разработке альтернативных решений или дополнительных инструментов и т. п.), а также решений о том, какие виды деятельности должны подлежать лицензированию/требовать получения разрешения. Для оценки результатов и совершенствования системы необходимы оценка результатов проверки исходя из достижения поставленных заранее целей, а также сравнение с другими отечественными и зарубежными проверяющими органами.

COUNCIL OF EUROPE

«Риск-ориентированный» не только выбор объекта проверки, это комплексный подход

- Целенаправленность важна и требует обмена информацией, «сбора данных» (HSE “Find It” и т. д.)
- Ориентированность на риск в ходе проверки и принятия решения о принудительном исполнении (Модель управления принудительным исполнением требований HSE)
- Дифференциация подходов для разных типов рисков и разных целевых групп — акцент на профилактику, работу на высшем уровне
- Риск-ориентированный подход также важен для определения видов деятельности, для которых требуется или не требуется лицензия/разрешение: пересмотру взглядов может помочь сравнительный анализ
- Риск-ориентированный подход к определению безопасности продукции: что такое действительно высокий риск? отличается ли он от риск-ориентированного подхода к оценке соответствия?
- Необходима дополнительная оценка/сравнение результатов!

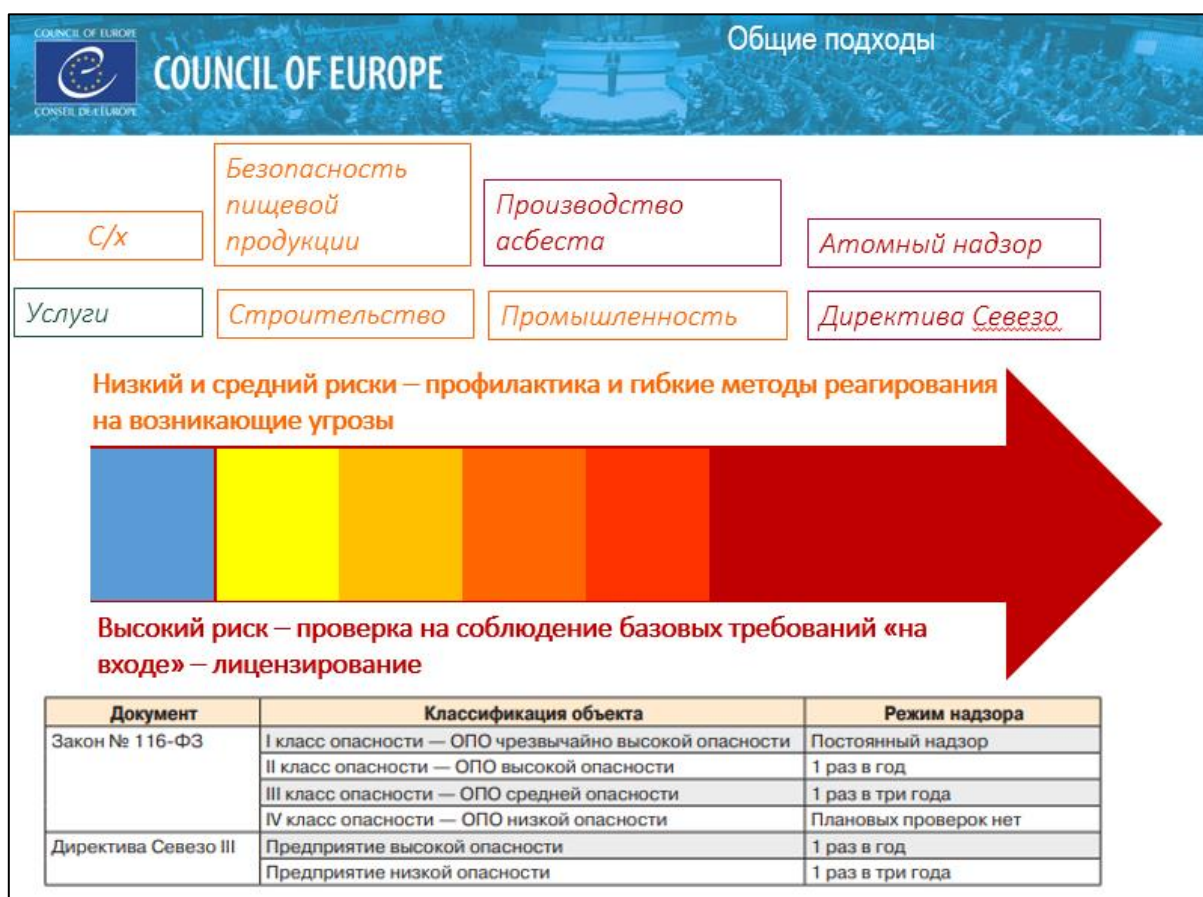
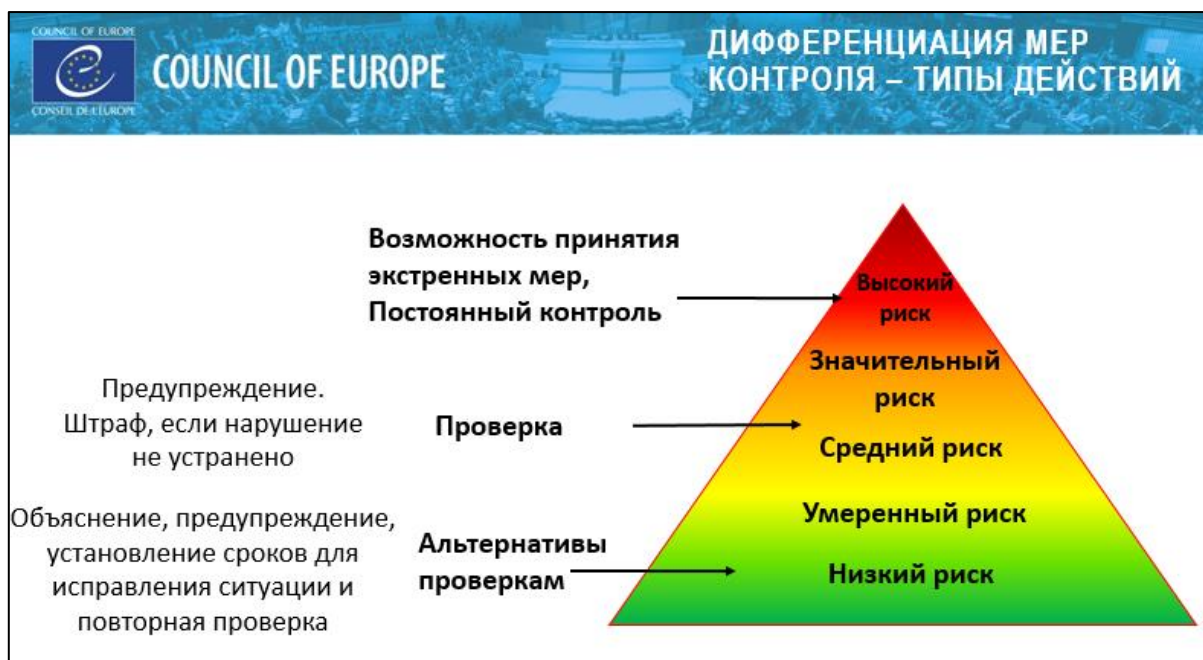
COUNCIL OF EUROPE

Последствия отнесения к категориям риска. Российский контекст

Последствия отнесения подконтрольного лица или его объектов к определенной категории риска (класса опасности) должны устанавливаться в положении о виде контроля.

```

graph TD
    A(Последствия РОП) --> B(Запрет плановых проверок)
    A --> C(Запрет выездных проверок)
    A --> D(Дифференциация периодичности)
    A --> E(Особенности использования проверочных листов)
    A --> F(Дифференциация срока проверки)
    A --> G(Особенности проведения контрольных закупок)
  
```



Упражнение в Приложении позволяет, в частности, определить необходимую периодичность проверок для разных типов учреждений. Участникам тренинга предлагается продумать правильную периодичность проверок в разных контролируемых сферах.

HSE (Великобритания) был разработан интересный инструмент под названием «модель управления правоприменительной деятельностью» (ЕММ), обеспечивающий проведение проверки и принятие решения относительно правоприменительных мер с постоянным вниманием к рискам и соразмерности принимаемых мер этим рискам.

В основе его лежит утверждение, что проверяющий должен использовать риск-ориентированный подход на каждом этапе своей работы, особенно при выявлении нарушений и определении правоприменительных мер. ЕММ была разработана в качестве инструмента (представляющего собой рекомендации по правоприменению), который позволит выполнить эти непростые задачи. Наибольшего единообразия и последовательности удастся добиться, сделав рекомендации по правоприменению более подробными и конкретными и разбив их на ряд действий. Однако существенная часть прав на принятие решений, оценку условий и «рискового разрыва» по-прежнему оставлена за проверяющими, которые привносят в процесс свой опыт и свое видение. Судя по всему, важным элементом усовершенствования последовательности риск-ориентированных подходов является работа над квалификацией проверяющих, в особенности над их (личными) парадигмами риска.

ЕММ предоставляет проверяющим рекомендации по выбору соразмерных правоприменительных мер. В частности, даются рекомендации по конкретным целям, диаграммы, таблицы и примеры для оценки, подготовленные, чтобы помочь проверяющим определить при проверке рисковый разрыв по соответствующим проблемам. Указанные материалы следует использовать для оценки серьезности нарушений и степени фактического риска, определяя, насколько были превышены минимальные лимиты. В некоторых случаях рекомендованы дополнительные консультации у специалистов по каждому отдельному вопросу, например, по поводу обоснованности и практической применимости рекомендованных по результатам проверки мер.

Подход, предложенный ЕММ, не предполагает руководящих указаний; инструмент создан, чтобы обеспечить проверяющим более широкое видение относительной серьезности определенного набора обстоятельств и помочь определить соразмерные меры реагирования. Ожидается, что проверяющие будут тщательно оценивать ситуацию на основе имеющихся у них доказательств и смогут запросить в любой момент привлечение профильных специалистов для определения фактического уровня риска⁷.

⁷ Выдержка из Оттимофиоре Дж., Кнутов А., Эфтихиду Т. (2018), указ. соч., раздел 3.2.2.6 и 3.2.4. См. также в указанных разделах дополнительную информацию о ЕЕМ.



3.3.2 Российская практика

Последствия отнесения подконтрольного лица или его объектов к определенной категории риска (класса опасности) должны устанавливаться в положении о виде контроля, которые утверждаются для федерального государственного контроля (надзора) Правительством РФ, а для регионального – высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Такие последствия могут быть связаны с:

- исключением возможности проведения плановых проверок;
- исключением возможности проведения выездных проверок;
- изменением периодичности плановых проверок;
- возможностью или невозможностью использования проверочных листов при проведении проверок подконтрольных лиц, отнесенным к определенным категориям риска или классам опасности;
- сокращением срока проведения проверки;
- возможностью или невозможностью проведения контрольных закупок, если такое мероприятие по контролю предусмотрено для вида контроля федеральным законом;
- возможность назначения внеплановых проверок, исходя из фиксируемых высоких значений уровня риска посредством механизма индикаторов риска (см. раздел 3.4).

Однако в абсолютном большинстве случаев регуляторы ограничиваются только дифференциацией периодичности плановых проверок и введением запрета на проведение плановых проверок для объектов низкого риска. Исключением является федеральный государственный экологический надзор, федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, таможенный контроль, где меры по управлению рисками шире.

Требования к установлению периодичности проведения плановых проверок в зависимости от категории риска (класса опасности) установлены в постановлении Правительства РФ № 806. Данные требования описаны в Таблице 1.

Таблица 1. Требования к периодичности проведения плановых проверок

Категории риска	Классы (категории) опасности	Частота плановых проверок	Особенности осуществления мероприятий по контролю
Чрезвычайно высокий риск	1 класс	1 раз в год	плановая проверка проводится один раз в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Высокий риск	2 класс	1 раз в 2 года	
Значительный риск	3 класс	1 раз в 3 года	
Средний риск	4 класс	Не чаще 1 раза в 4 года, но не реже 1 раза в 5 лет	плановая проверка проводится не чаще одного раза в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)
Умеренный риск	5 класс	Не чаще 1 раза в 6 лет, но не реже 1 раза в 8 лет	
Низкий риск	6 класс	Плановые проверки не проводятся	плановые проверки не проводятся

Точная периодичность проведения плановых проверок в зависимости от категории риска (класса опасности) устанавливается в положениях о видах государственного контроля (надзора). В таблице 2 приводятся отдельные примеры установленной периодичности проведения плановых проверок по некоторым видам контроля.

Таблица 2. Периодичность проведения плановых проверок по видам контроля

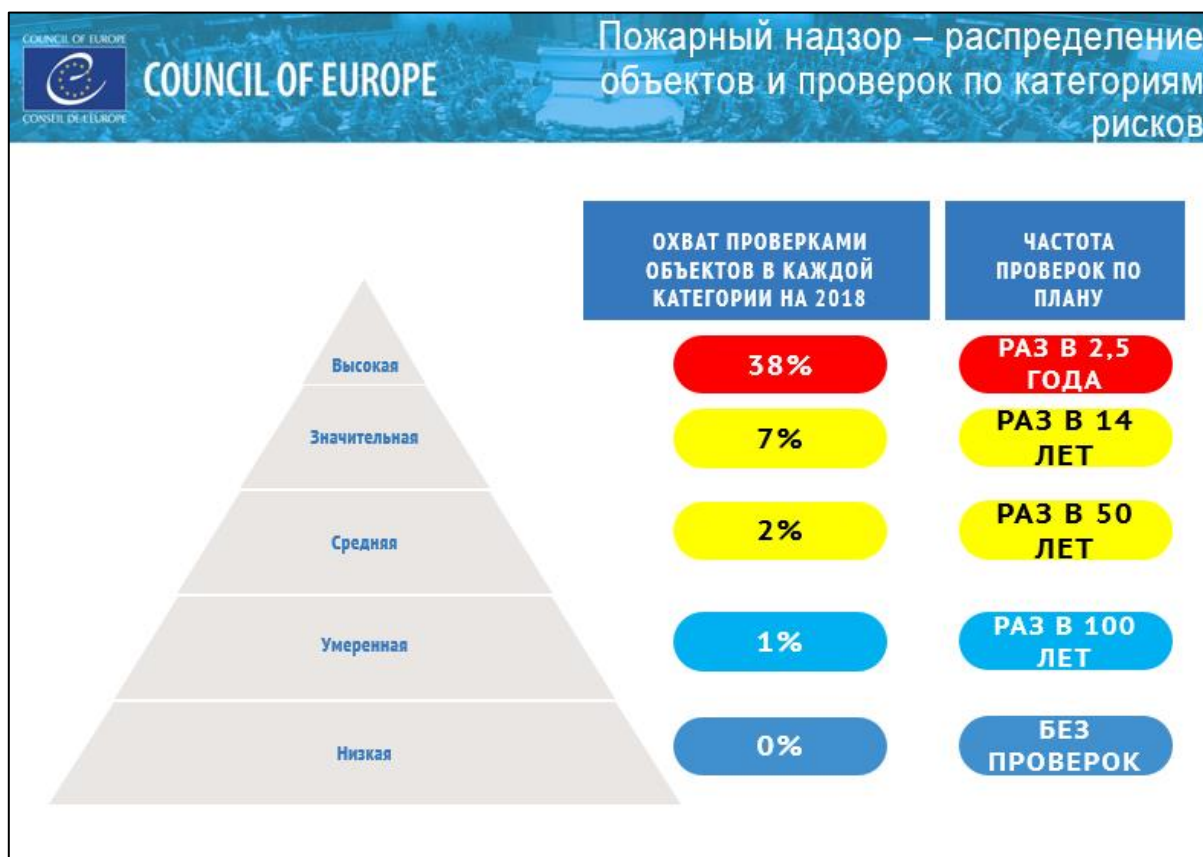
Категория риска	Федеральный экологический надзор	Трудовой надзор	Транспортный надзор	Пожарный надзор
Чрезвычайно высокий риск	не реже 1 раза в год	категория не используется		
Высокий риск	не реже 1 раза в 2 года	не реже 1 раза в 2 года	не реже 1 раза в год	не реже 1 раза в 3 года
Значительный риск	не реже 1 раза в 3 года	не реже 1 раза в 3 года	не реже 1 раза в 3 года	не реже 1 раза в 4 года
Средний риск	не чаще 1 раза в 4 года	не чаще 1 раза в 5 года	не чаще 1 раза в 5 лет	не чаще 1 раза в 7 лет
Умеренный риск	не чаще 1 раза в 5 лет	не чаще 1 раза в 6 лет	категория не используется	не чаще 1 раза в 10 лет

Низкий	плановые проверки не проводятся	не чаще 1 раза в 10 лет	план. проверки не проводятся
--------	---------------------------------	-------------------------	------------------------------

Примеры некоторых федеральных органов исполнительной власти свидетельствуют, что оптимальное распределение объектов по категориям риска на практике не достигается.

Так первоначальное распределение объектов в пожарном надзоре предусматривает охват проверками объектов высокой категории риска один раз в 2,5 года (периодичность проверок объектов пожарного надзора высокой категории риска установлена с частотой 1 раз в 3 года) при нормативно установленной периодичности проверок для высокой категории риска один раз в 2 года .

Для значительной категории риска для объектов пожарного надзора установлена периодичность плановых проверок один раз в 4 года, притом что общая нормативно закреплённая в постановлении №806 периодичность плановых проверок для этой категории риска – один раз в 3 года. Фактический охват проверками объектов контроля, исходя из их количества в рассматриваемой категории, - один раз в 14 лет. Завышенное количество объектов в значительной, средней и, особенно, умеренной категориях риска – наиболее распространённый недостаток категорирования объектов контроля федеральными органами власти в Российской Федерации.



Так, у МЧС России охват плановыми проверками объектов контроля, попавших в среднюю и умеренную категории риска, составил, соответственно, один раз в 50 лет (2% общего количества попавших в данную категорию объектов ежегодно при частоте плановых проверок один раз в

7 лет) и один раз в 100 лет (1% общего количества попавших в данную категорию объектов ежегодно при частоте плановых проверок один раз в 10 лет). Чрезвычайно большое количество объектов контроля в этих категориях риска приводит к возможности для контрольно-надзорного органа субъективно выбирать объекты проверки по непрозрачным критериям, поскольку всех попавших в данную категорию риска в установленную или сколь угодно близкую к заявленной периодичность проверить не удастся из-за отсутствия таких ресурсов.

В новой редакции Постановления Правительства РФ от 17.08.2016 №806 сужены границы выбора периодичности плановых проверок для средней и умеренной категорий риска (соответственно, плановая проверка проводится не чаще 1 раза в 4 года и не реже 1 раза в 5 лет для средней категории риска и плановая проверка проводится не чаще 1 раза в 6 лет и не реже 1 раза в 8 лет для умеренной категории). Установление такой периодичности приведет к резкому сокращению количества объектов контроля в рассматриваемых категориях риска, которое должно быть соотнесено с имеющимися ресурсами. Однако на сегодняшний момент этого не сделано.

3.4 Определение и использование индикаторов риска

Российское законодательство предусматривает применение риск-ориентированного подхода не только при проведении плановых проверок, но и для принятия решения о проведении внеплановых проверок, а также контрольных закупок. Для этого предусмотрено применение индикаторов риска.

В международной практике обычно под индикаторами риска и критериями риска понимается одно и то же. Однако в России потребовалось ввести отдельное понятие индикаторов риска в целях учета особенностей национального регулирования о жестком разграничении плановых и внеплановых проверок.

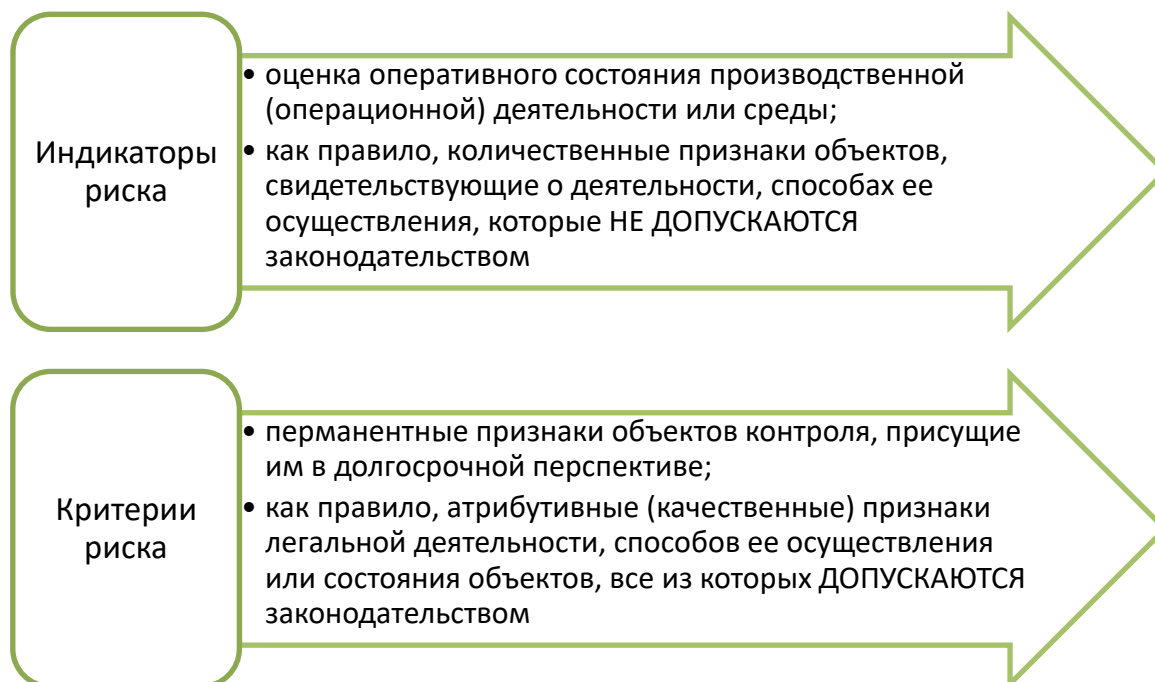
В соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ (в редакции Федерального закона от 03.08.2018 № 316-ФЗ), индикаторы риска нарушения обязательных требований – это параметры, соответствие которым или отклонение от которых, сами по себе не являются доказательством нарушения обязательных требований, но свидетельствуют о высокой вероятности такого нарушения и могут являться основанием для проведения внеплановой проверки.

Федеральный закон № 294-ФЗ допускает применение индикаторов риска только на федеральном уровне. Региональные контролирующие органы могут применять индикаторы риска потенциально только в отношении видов контроля, полномочия по осуществлению которых переданы Российской Федерацией субъектам РФ.

Законодательство не предъявляет к содержанию индикаторов риска развернутых требований. Указано только, что индикаторы риска не должны сами по себе являться доказательством нарушения обязательных требований, но должны свидетельствовать о высокой вероятности допущенных нарушений.

Таким образом, индикаторы риска не должны формулироваться через указание на непосредственные признаки нарушения обязательных требований.

Как уже указывалось выше, индикаторы риска необходимо также отличать от критериев риска, применяемых для определения категории риска (класса опасности).



Индикаторы риска могут быть направлены на выявление следующих признаков:



Индикаторы риска

Иные рекомендации:

- не следует использовать индикаторы риска для выявления формальных и незначительных нарушений;
- не следует определять индикаторы риска в виде признаков общего оценочного характера (например, «отрицательная деловая репутация»);

- индикаторы риска следует устанавливать счетными (в числовом выражении с установлением диапазонов (порогов) приемлемых (неприемлемых) значений).

Наилучшим образом индикаторы риска могут применяться в сферах, в которых созданы развитые государственные информационные системы, содержащие постоянно обновляемые оперативную (производственную) информацию о деятельности подконтрольных лиц.

В настоящее время Правительством Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, устанавливающие возможность применения индикаторов риска только в отношении 4 видов контроля.

Сами же индикаторы риска утверждены только для государственного земельного надзора, осуществляемого Росреестром, а также для федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц⁸.

Например, в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 28.08.2017 № 437 к индикаторам риска нарушения обязательных требований аккредитованными лицами отнесены 8 индикаторов. Основным риском в рамках *федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц* является выдача сертификатов соответствия или протоколов исследований (испытаний) и измерений без проведения фактических исследований (испытаний) и измерений. Поэтому характеристиками деятельности аккредитованных лиц являются следующие характеристики:

- отсутствие сведений о реальной производственной деятельности;
- фиксация необычных параметров производственной деятельности, в том числе:
 - не соответствующих имеющимся ресурсам;
 - выполнение работ в срок, не обеспечивающий соблюдение правил выполнения работ по сертификации;
- наличие явно выделяющихся значений уровня текучести кадров (50% и более);
- наличие «порочных» производственных связей (выдача сертификата соответствия на основании результатов исследований (испытаний) и измерений, проведенных испытательной лабораторией (центров), в отношении которой были выявлены грубые нарушения);
- наличие признаков фиктивности в деятельности аккредитованных лиц (множественная регистрация по одному и тому же адресу нескольких аккредитованных лиц с аналогичной областью аккредитации).

В части принятия мер реагирования в связи с регистрацией индикаторов риска рекомендуется несколько расширить подход действующего регулирования. Сейчас в связи с регистрацией индикаторов риска законодательство позволяет назначить внеплановую проверку или контрольную закупку (см. «красную зону» на рисунке ниже). Авторы пособия рекомендуют воспринять подход корпоративных систем риск-менеджмента и устанавливать три группы значений индикаторов риска, указав, в качестве возможных последствий наблюдения за индикаторами риска также пограничные меры (см. «желтую зону» на рисунке ниже). Для каждой группы значений могут быть определены следующие меры реагирования.

⁸ В рамках налогового и таможенного контроля индикаторы риска применялись и до внесения изменений в Федеральный закон № 294-ФЗ в 2015 году.



В Приложении к настоящему документу предлагается самостоятельно определить конкретные индикаторы риска в рамках некоторых видов контроля.

4 СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

4.1 Использование проверочных листов, разработанных с использованием риск-ориентированного подхода

4.1.1 Международная практика и рекомендации

Использование проверочных листов признано оптимальным практическим инструментом для стандартизации проверок и снижения связанного с ними уровня субъективности. Проверочные листы очень важны для определения вопросов, с которыми проверяющие должны разбраться таким образом, чтобы основное внимание в ходе проверки уделялось важным (с точки зрения риск-ориентированного подхода) требованиям регулирующих органов. Использование проверочных листов обеспечивает проведение проверок прозрачными и последовательными способами, с охватом наиболее актуальных требований регулирующих органов. Таким образом, проверочные листы помогают избежать излишней свободы действий и злоупотребления полномочиями со стороны проверяющих⁹.

Лучшие международные практики свидетельствуют, что проверочные листы разрабатываются, как правило, экспертными группами специалистов в каждом виде контроля, для каждого типа экономической деятельности, на базе анализа проблем проверяемой сферы и проверяемого типа предприятия. При разработке проверочных листов необходимо учитывать следующие принципы:

- проверочные листы должны быть короткими и узконаправленными;
- после подготовки проверочные листы необходимо апробировать, скорректировать и связать с законодательными требованиями;
- проверочные листы должны содержать все вопросы, которые рассмотрит проверяющий с целью сделать вывод о нормативно-правовом соответствии организации;
- вопросы в проверочном листе должны быть четко сформулированы и предполагать только положительный («да») или отрицательный («нет») ответ;
- проверяющий не имеет права учитывать компоненты, не входящие в проверочный лист (но может принять необходимые меры при наличии угрозы общественному здоровью или безопасности, окружающей среде или другим аспектам общественного благополучия)¹⁰;
- в проверочные листы входит система ранжирования на основе присваиваемых баллов в соответствии с важностью конкретного требования с точки зрения смягчения определенного риска.


В проверочный лист должны входить только вопросы, связанные с обязательными техническими требованиями и требованиями к безопасности, а также с актуальными отраслевыми практиками, необходимыми для результативного и эффективного сокращения

⁹ Выдержка из Оттимофиоре Дж., Кнутов А., Эфтихиду Т. (2018), указ. соч., раздел 3.1.7.

¹⁰ Выдержка из Оттимофиоре Дж., Кнутов А., Эфтихиду Т. (2018), указ. соч., раздел 3.2.2.3.

потенциальных рисков, угрожающих здоровью, безопасности, окружающей среде и другим ключевым аспектам общественного благополучия.

С учетом вышеизложенного участникам тренинга предлагается обдумать, какие важные контрольные вопросы включить в проверочный лист в рамках риск-ориентированного подхода:



COUNCIL OF EUROPE

Подготовка риск-ориентированного проверочного листа

- Вы готовите проверочный лист для проверки охраны труда и техники безопасности на малом предприятии; или соблюдения экологических стандартов в химической отрасли; или безопасности пищевых продуктов в кафе.
 - Какие основные критические контрольные точки?
 - Почему?
 - Как проверить их содержательно в отличие от простой «формальной» проверки?

На слайдах ниже приведены примеры из лучших практик применения проверочных листов в рамках риск-ориентированного подхода, подготовленных для учреждений здравоохранения и предприятий пищевой промышленности. Помимо отметки «да/нет», в проверочных листах отведено место для рейтингов, комментариев и соответствующих правовых обоснований, относящихся к важным контролируемым параметрам.

COUNCIL OF EUROPE

Примеры риск-ориентированных проверочных листов – 1

Проверочный лист для больниц, гигиена, *Группа Всемирного банка*

Рядов	Значимость	Вопрос	Да/Нет	Как-во	Как-во Базис по результатам регулярной проверки	Как-во-Базис по результатам контрольной проверки	Примечание
А. Смотровые кабинеты							
6.1		Существует определенная зона для хранения чистого и стерильного оборудования	0	9			
6.2		Помещение чистое, без пыли и разливов (проверить полы, края и углы) и с хорошим состоянием отделки	0	6			
6.3		Полы, столешницы и шкафы чисты внутри и снаружи, без пыли, разливов и бумажных этикеток	0	6			
6.4		Все оборудование, включая холодильники для лекарств, чистые и не содержат пыли, разливов и т.д.	0	9			
6.5		Проверить журнал регистрации температуры холодильника для лекарств, т.е. наличие входов, индукции и т.д.	0	9			
6.6		Полена с дезинфицирующими средствами чистая, без пыли, разливов и т.д.	0	9			
6.7		В помещении отсутствуют несоответствующие элементы оборудования	0	6			
6.8		Средства для мытья рук, включая жидкое мыло и бумажные полотенца, имеются в наличии	0	9			
6.9		Мусорный контейнер с ножным приводом открыты крышки для утилизации бумажных полотенец, имеются в наличии. Никогда. Проверить правильность разделения пленочных и общих отходов.	0	9			
6.10		Все продукты хранятся над уровнем пола	0	9			
6.11		Существует эффективная система обновления запасов дезинфицирующих средств, ватки, инулина	0	9			
6.12		Элементы стерильного оборудования не просрочены (выбрать элементы в произвольном порядке, проверить дату)	0	9			70

COUNCIL OF EUROPE

Примеры риск-ориентированных проверочных листов – 2

Кухни / объекты общественного питания, безопасность пищевых продуктов, *Группа Всемирного банка*

Рядов	Значимость	Вопрос	Да/Нет	Как-во	Как-во Базис по результатам регулярной проверки	Как-во-Базис по результатам контрольной проверки	Примечание
Раздел 3: Личная гигиена							
3.1		Работники, контактирующие с пищевыми продуктами, не носят украшения (кроме простого обручального кольца)	0	9			
3.2		Работники, контактирующие с пищевыми продуктами, не пользуются мобильными телефонами (и не хранят их в карманах на кухне)	0	9			
3.3		Работники на кухне носят чистую форму и головные уборы, закрывающие волосы, и обувь с закрытыми носками	0	6			
3.4		Имеется процедура для хранения личной одежды, и она содержится в чистоте и порядке	0	6			
3.5		Работники, контактирующие с пищевыми продуктами, каждые шесть месяцев проходят медицинское обследование на наличие инфекционных заболеваний (и имеют письменные подтверждения, которое можно продемонстрировать инспектору)	0	9			
3.6		Работники не демонстрируют признаки острой инфекционной (дизентерия, дизентерия, сыпь и вшами или иной паразитарной болезни и др.)	0	9			
3.7		На кухне или в помещениях не хранятся личные предметы (или продукты, принадлежащие работникам дома)	0	6			
3.8		Работники кухни и т.д. кто подает еду, не работают в других частях объекта (на улице, в местах пользования, вывозе обычного мусора и т.д.)	0	9			ap garbage, etc)

COUNCIL OF EUROPE

Примеры риск-ориентированных проверочных листов – 3

Медицинские учреждения – Группа Всемирного банка

№	Инфраструктурные учреждения	Важность	Да	Нет	Н/Д	Балл	Занято/отдельным базис
A	Здание						
II	Учреждения лицензированы	A					0
III	Лицензия выдана на видном месте	C					
IIIb	В лицензии отобран объем услуг	B					
IV	Здание подходит для объема выполняемых работ	B					
V	Проектирование соответствует надлежащим образом	C					
VI	В помещениях достаточно естественного света	C					
VII	Коридоры и двери позволяют свободное передвижение инвалидов и коляски и тележки	C					
VIII	Службы неотложной помощи выносятся на террасном уровне	C					
IX	Указатели, для всех предоставляемых услуг (лаборатория, поликлинические отделения, больницы отделений и т.д.), имеются на языке	C					
X	Учреждения в хорошем состоянии	A					
B	В. Окружающая среда – профилактика инфекции		Да	Нет	Н/Д		
II	Доступны, чистые туалеты	A					
III	Стоячие воды складат надлежащим образом	A					
IIIb	Работники не пьют из стоячих водопроводов	B					
IV	Безопасность для пациентов	B					
V	Чистая среда	B					
VI	Надлежащее удаление отходов (Разделение отходов на коммунальные и клинические; биологические отходы в соответствии с указаниями на этикетках)	B					
VII	Безопасны утилизируются острые предметы	C					
VIII	Надлежащее соблюдение правил гигиены в области рук	A					
IX	Средства индивидуальной защиты (перчатки, колпачки, полочки и зачатки в больнице для предотвращения инфекции) имеются в наличии и постоянно используются	A					
X	Чистые и грязные воды разделены	A					

COUNCIL OF EUROPE

Примеры риск-ориентированных проверочных листов – 4

Скотобойни – Группа Всемирного банка

С.Э	Критерий	СВЯЗНОСТЬ С РИСКОВ НАД БАЗА	балл		комментарий
			н/с	коэф	
S.1	Лицензии и лицензии				
S.1.1	Лицензионная документация				
S.1.1.1	деятельность убоя скота предприятия соответствует выданным разрешениям и лицензиям			25	
S.1.2	Убоя скота имеется копия утвержденного технологического проекта			10	
S.1.3	Компания выполняет предыдущие рекомендации инспектора или выполняет корректирующие действия в соответствии с планом их выполнения, с учетом последнего этапа проверки.			15	
S.2	Декларация документации				
S.2.1	На предприятии имеется соответствующая документация, подтверждающая закупку всего сырья и других материалов.			10	
S.2.1.1	На предприятии имеется соответствующая документация по продаже продукции (на отрывке листа)			10	
S.3	Документация на работников				
S.3.1	Справка о состоянии здоровья каждого работника учреждения, непосредственно контактирующего с мясными продуктами, является актуальной.			5	
S.4	Документы на водоснабжение				
S.4.1	Для всех процессов используется только питьевая вода из собственной скважины или из коммунальной сети водоснабжения			15	
S.4.2	У компании имеется план анализа воды			5	
S.4.3	Анализ воды выполняется в соответствии с планом анализа воды.			5	
S.4.4	Компания имеет регулятор анализа воды, которую она использует для технологических процессов.			5	

4.1.2 Введение проверочных листов в России

В 2017 году вступила в силу норма Федерального закона №294-ФЗ о возможности использования при проведении плановых проверок проверочных листов. В рамках каких видов контроля применяются проверочные листы определяет:

- Правительство РФ – для федеральных видов контроля;
- высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ – для региональных видов контроля;
- представительный орган муниципального образования – для муниципальных видов контроля.

По состоянию на конец 2018 года для федеральных контролирующих органов утверждено 268 проверочных листов, по которым они должны проводить плановые проверки, в рамках 28 видов контроля.

Законодательство РФ предусматривает вариативность использования проверочных листов:

- применение проверочных листов ко всей совокупности подконтрольных лиц или для отдельных категорий (в зависимости от типа (характеристик) производственных объектов или в зависимости от категории риска (класса опасности));
- проверочные листы могут содержать вопросы, затрагивающие все предъявляемые обязательные требования, либо только часть обязательных требований, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда.



Правительство РФ для федеральных контролирующих органов во всех установленных случаях предусмотрело следующее:

- проверочные листы должны использоваться в отношении всех подконтрольных лиц без исключения;
- в проверочные листы должны включаться не все обязательные требования, а только те из них, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- предмет плановой проверки должен ограничиваться только проверочными листами.

Нормативными правовыми актами может быть предусмотрена возможность оформления проверочных листов в форме электронного документа («электронный инспектор»).

Формы проверочных листов могут быть использованы для разработки и размещения в сети «Интернет» интерактивных сервисов самопроверки соблюдения обязательных требований.

К настоящему моменту сложилось 4 подхода к утверждению проверочных листов для контролирующих органов:

- 1) один вид контроля – один проверочный лист (*земельный надзор (Росреестр)*);
- 2) отдельные проверочные листы, содержащие все требования для конкретного вида деятельности (*транспортный надзор в отношении автомобильного транспорта (Ространснадзор)*);
- 3) наличие одного листа общего характера и отдельных листов по видам деятельности (*экологический надзор (Росприроднадзор)*);
- 4) множество отдельных листов (133) для отдельных видов работ (*надзор за соблюдением трудового законодательства (Роструд)*).

По данным Аналитического центра при Правительстве РФ¹¹, типовыми недостатками, допускаемыми при разработке и утверждении проверочных листов, являются следующие:

- Наличие ссылок на нормативные правовые акты, которые не содержат обязательных требований, подлежащих выполнению юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;
- Наличие ссылок на нормативные правовые акты, которые не относятся к содержанию соответствующего вопроса проверочного листа;
- Наличие вопросов, положения которых нарушают принцип «один вопрос - одно требование».

Также Аналитический центр при Правительстве РФ указал на следующие недостатки практики применения проверочных листов контролирующими органами:

- проверка соблюдения обязательных требований, не предусмотренных проверочным листом;
- неиспользование проверочных листов при формировании акта проверки;
- в актах проверки не указывается отметка о применении проверочных листов.

К сожалению, в отличие от международных практик пока риск-ориентированный подход в полной мере не применяется при разработке проверочных листов в России. Контролирующие органы стремятся включить в проверочные листы большой объем нормативных требований, полагая, что раз уж они установлены нормативными правовыми актами, то их соблюдение следует в любом случае проверять. Также не используется балльный метод заполнения проверочных листов, когда различные нарушения имеют различный вес при определении общего состояния безопасности деятельности, а наложение санкций и наступление иных

¹¹ <http://ac.gov.ru/files/content/18359/doklad-chek-listy-28final-29-1-pdf.pdf>

негативных последствий реализуется только при достижении какого-то критического объема нарушений, а не фиксации любого несоответствия в проверочном листе.

4.2 Подготовка перечней нормативных актов и обязательных требований

В соответствии с ч.2 ст.8.2 Федерального закона № 294-ФЗ контролирующие органы должны размещать на своих официальных сайтах для каждого вида контроля перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Размещение таких перечней региональными контролирующими органами является одним из показателей внедрения субъектами РФ целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации» (утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.01.2017 № 147-р).

Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов, содержащих обязательные требования в рамках вида контроля утверждены протоколом Правительственной комиссии от 18.08.2016 № 6.

Анализ утвержденных перечней правовых актов, размещенных на сайтах контролирующих органов, в ряде случаев демонстрирует их формальный характер.

Также нерешенным правовым вопросом является возможность проведения проверки соблюдение требований тех правовых актов, которые не включены в соответствующие перечни. К сожалению, законодательство не содержит прямого запрета осуществлять проверку иных требований, не включенных в такие перечни. На практике имеют место случаи, когда инспекторы выходят за их рамки и оценивают соблюдение иных требований, что следует из Единого реестра проверок и судебной практики.

Однако наличие таких перечней все же позволяет получить представление о предмете конкретного вида контроля и дает необходимые средства к его совершенствованию. Например, разработанные перечни демонстрируют насколько виды контроля пересекаются друг с другом, в каких сферах имеется проблема дублирования полномочий, и когда необходимо заключать соглашения о взаимодействии и (или) проводить совместные проверки.

4.2.1 Методические рекомендации к разработке перечней правовых актов, содержащих обязательные требования

В соответствии с Методическими рекомендациями по составлению перечня правовых актов, содержащих обязательные требования работа контролирующих органов по составлению Перечня актов, содержащих обязательные требования, заключается:

- в первичной разработке Перечня актов, содержащих обязательные требования;
- в дальнейшем ведении Перечня актов, содержащих обязательные требования, и поддержании его в актуальном состоянии.

Первичная разработка Перечня актов, содержащих обязательные требования, проводится в соответствии со следующими этапами.



В случае, если при разработке проекта Перечня обнаружатся акты, содержащие проверяемые обязательные требования с неясным правовым статусом, информация об отмене или прекращении действия которых отсутствует, и правоприменительная практика которых является несистематичной, рабочая группа должна подготовить предложения по совершенствованию таких обязательных требований или об их отмене.

Рабочая группа имеет право направить руководителю контролирующего органа перечень актов, формально продолжающих действовать, но не применяемых на практике и рекомендуемых к отмене.

В случае если один и тот же вид государственного контроля (надзора) осуществляется одновременно несколькими контролирующими органами, таким органам рекомендуется взаимодействовать при разработке и утверждении перечней. Утвержденные перечни такими органами должны иметь согласованный характер.

Для разработки перечней региональными контролирующими органами предусмотрены следующие особенности:

- при разработке ими перечней по отношению к видам контроля, осуществляемых одновременно на федеральном и региональном уровнях, рекомендуется основываться на перечнях актов, содержащих обязательные требования, утвержденных федеральными контролирующими органами для таких видов контроля;
- если разработка перечня ведется в отношении видов контроля, осуществляемых в рамках исполнения полномочий Российской Федерации, переданных для

осуществления субъектам Российской Федерации, рекомендуется согласовывать утверждаемые перечни с федеральными органами исполнительной власти, ответственными за организацию и осуществление контроля, мониторинга эффективности и качества осуществления переданных полномочий.

Утверждаемые перечни необходимо структурировать по:




- специфике отдельных направлений осуществления вида контроля;
- специфике отдельных объектов контроля.

В отношении каждого акта в перечне рекомендуется приводить краткое описание круга лиц и перечня производственных объектов, в отношении которых устанавливаются соответствующие обязательные требования.

На официальных сайтах контролирующих органов перечни размещаются с учетом следующих особенностей.



На сайте следует организовать для пользователей сервис обратной связи:

-  Сообщить о проверке обязательных требований, установленных актами, не включенными в перечень
-  Предложить исключить из перечня какие-либо акты или их структурные единицы
-  Предложить включить в перечень новые акты и (или) их структурные единицы

Кроме того, на сайте рекомендуется предусмотреть специальный сервис по автоматическому уведомлению зарегистрированных пользователей о внесении изменений в перечень.

Контролирующие органы должны обеспечить надлежащее ведение перечней, что подразумевает:

- проведение мониторинга и обобщение практики фактического применения перечня;
- обеспечение обновления перечня и поддержания его в постоянном актуальном состоянии;
- проработку предложений о необходимости отмены отдельных актов и исключения их из перечня.

В приложении к настоящему пособию приводится практическое задание (кейс №3), в котором предлагается оценить качество составления модельного перечня правовых актов, содержащего обязательные требования, и найти в нем ошибки.

5 ПРОФИЛАКТИКА СОБЛЮДЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ И ДРУГИЕ МЕРЫ СОДЕЙСТВИЯ ПОДКОНТРОЛЬНЫМ СУБЪЕКТАМ

5.1 Международная практика и рекомендации

Постоянно повторяющиеся типовые нарушения подконтрольными лицами обязательных требований должны являться поводом для переоценки целесообразности соответствующих требований, особенно когда проблемы несоблюдения требований и связанные с ними риски продолжают существовать несмотря на проверки и надзорные мероприятия.



Дело в том, что: а) поведение подконтрольных лиц является многокомпонентным и не полностью обусловлено рациональными соображениями и б) правила и санкции — важные, но не единственные средства уменьшения уровня риска. Полагаться исключительно на регулирование как на самодостаточный способ достижения общественно значимых результатов — подход, который следует подвергать сомнению и дополнять альтернативами и другими методами и инструментами, такими как меры содействия соблюдению норм и правил.

COUNCIL OF EUROPE

Поведение является сложным и по большей части в некоторой степени рациональным

Правил и санкций не может быть достаточно

Так почему же регулирование все еще часто предполагает, что это будет работать?

Драма

Время → Правило изменилось

С людьми непросто
Парни
Черт побери!

Исходя из вышеизложенного участникам тренинга предлагается подумать, что заставляет — или может заставить — предприятия соблюдать нормативные требования, и, следовательно, контролировать и смягчать риски:

COUNCIL OF EUROPE

Размышления о том, что заставляет компании соблюдать требования

- Почему некоторые компании соблюдают требования, а другие нет?
- Существуют ли области регулирования или технические требования, которые компании, как правило, соблюдают?
- И наоборот, существуют ли области регулирования или технические требования, которые компании, как правило, не соблюдают?

Международная практика, исследования и опыт показывают, что большинство проверяемых организаций охотнее соблюдают нормы и правила, если считают их законными и признают правомочность органов власти, а соответствующие требования являются четкими, понятными и могут быть выполнены при разумных затратах. Ко второй группе относятся «рационалисты», готовые соблюдать нормы и правила только в том случае, если вероятность попасться и быть наказанным за несоблюдение, по их мнению, достаточно высока. И, как правило, существует

небольшое число» злостных нарушителей», систематически не выполняющих нормы и правила с целью получения максимальной прибыли. В этом контексте сдерживающие меры эффективны только в определенных случаях, а содействие соблюдению обязательных требований позволяет добиться гораздо лучших результатов не только с точки зрения собственно нормативно-правового соответствия, но и с точки зрения смягчения рисков¹².



Исходя из лучших практик, органам правоприменения следует принимать меры, способствующие осознанию предприятиями своей роли в обеспечении экономического роста и ответственности за безопасность потребителей и общественное благополучие в целом с учетом рисков, связанных с их деятельностью. Практика проверок должна поощрять добровольное соблюдение норм и правил и обеспечивать адекватные меры сдерживания в отношении тех, кто нарушает требования с целью извлечения прибыли. Этого можно добиваться различными способами, включая следующие:

- повышение осведомленности предприятий о законодательных требованиях, разъяснения по поводу ключевых требований, которым необходимо следовать с точки зрения риск-ориентированного подхода, и порядка их соблюдения;
- усиление мер сдерживания систематических нарушающих нормы и правила участников экономической деятельности путем усовершенствования целевой направленности проверок, исходя из имеющихся рисков и применения соразмерным рискам мер;
- работа с предприятиями и другими заинтересованными лицами для обеспечения их вовлеченности в пропаганду нормативно-правового соответствия;
- соразмерные рискам справедливые решения и прозрачные, уважительные действия;

¹² Выдержка из Отгимофиоре Дж., Кнутов А., Эфтихиду Т. (2018), указ. соч., раздел 3.1.3.

- исключение непосредственных санкций, их замена рекомендациями по обеспечению нормативно-правового соответствия и действиями по дальнейшему контролю¹³.



Исходя из вышеописанного, участникам тренинга предлагается определить инструменты содействия соблюдению норм и правил, с наибольшей вероятностью позволяющие добиться планируемых результатов в соответствующих областях регулирования:


¹³ Выдержка из того же источника. Примеры мер обеспечения нормативно-правового соответствия из международной практики приведены разделах 3.1.3 и 3.2.2.3 того же источника, а также в разделе 3.6.3 работы Бланка Ф., Оттимофиоре Г. и Кнутова А. (2018) «Технический документ. Сравнительный анализ правовой базы, регулирующей контрольно-надзорную деятельность в Российской Федерации на федеральном и муниципальном уровнях и согласно международным стандартам и передовому опыту», Совет Европы.



Размышления об инструментах содействия соблюдению требований и т. п.

- Подумайте об инструментах, методах или способах, позволяющих компаниям понять, каковы основные требования, как их выполнять и почему.
 - Что вам необходимо прежде всего, чтобы достичь вышеизложенного?
- Обсудите эти инструменты в группах и представьте общую стратегию содействия соблюдению требований.

На расположенном ниже слайде кратко изложено, почему понимание со стороны предприятий имеет ключевое значение для любого подхода к регулированию, а также почему это важно при создании адекватных инструментов обеспечения соблюдения нормативных правил:



Зачем сосредотачиваться на понимании бизнеса?

- Вы не можете правильно регулировать то, чего вы не понимаете
 - Необходимо понимать, что стимулирует/сдерживает соблюдение требований
 - Большинство компаний хотят соблюдать требования, но некоторые считают, что это сложно
- Для регуляторов важны знания о бизнесе
 - Бизнес знает, что работает или не работает
 - Бизнес знает, где на рынке проблемы
 - Бизнес знает, будут ли работать предлагаемые решения
- Снижение ненужной нагрузки на бизнес полезно для роста
 - Необходимо понимать влияние ваших действий на снижение нагрузки

Источник: HSE, с разрешения

И наконец, участникам тренинга предлагается придумать «плохие» примеры, в которых меры регулирования не были ориентированы на основные источники рисков и цель обеспечить соблюдение основных требований не была достигнута.



«Плохие» примеры

- Подумайте о случаях, когда вы видели нормы (и проверки), которые не были сосредоточены на ключевых источниках риска => не гарантировали фактическую безопасность
- Коллективное обсуждение в небольших группах
- Сформулируйте, в чем заключались проблемы, и предложите, как их можно решить.

В ряде случаев меры, принятые для обеспечения нормативно-правового соответствия регулируемых субъектов, оказываются ключевыми факторами достижения основополагающих целей, таких как защита и улучшение общественного здоровья и безопасности и стимулирование экономического роста. Важным фактором является также укрепление доверия к правительству и между частными субъектами¹⁴.

Ниже на слайде продемонстрирован набор инструментов, разработанных Управлением пищевых стандартов Великобритании в рамках проекта Safer Food, Better Business («Безопаснее питание — эффективнее бизнес»). Эти инструменты успешно помогают предприятиям соблюдать законодательство о гигиене питания и быть уверенными, что они безопасно управляют своим бизнесом. И все это с помощью проверочных листов пошаговых действий и журнала результатов проверок, которые представлены на нескольких языках.

COUNCIL OF EUROPE

Б п е и л з щ у о е ч п в ш а ы е с е н б е р з о н д е у с к т ы

Перекрестное загрязнение

Очистка

Охлаждение

Приготовление

Управление

Дневник

Safety point

Preparation
Prepare raw meat/poultry and other foods in different order. If this is not possible, separate by preparing them at different times and clean and then sanitize thoroughly between tasks.

Never use the same chopping board or knives for preparing raw meat/poultry and for ready-to-eat food (unless they have been thoroughly cleaned and disinfected in between).

Do not wash raw meat or poultry.

Always use separate equipment, such as vacuum packers, slicers or mincers, for raw and ready-to-eat food.

Why?
This helps to prevent harmful bacteria spreading from one food to another. Harmful bacteria from raw meat/poultry can spread from chopping boards and knives to other foods.

Washing meat does not kill bacteria, but it can splash harmful bacteria around the kitchen contaminating sinks, taps and surfaces.

It is not possible to remove harmful bacteria from complex machinery and these bacteria can spread to food.

How do you do this?
How do you separate raw meat/poultry and other foods during preparation?

Example of a cleaning schedule
Fill in details of all the items you clean

Item	Frequency of cleaning				Precautions E.g. wear gloves or goggles	Method of cleaning
	After use	Every shift	Daily	Weekly		
Work surface	✓				Wear gloves	<ol style="list-style-type: none"> 1. Remove any obvious food and dirt. 2. Wash the surface with hot soapy water (detergent diluted according to manufacturer's instructions) to remove grease and any other food and dirt. 3. Rinse with clean water to remove the detergent and loosened food and dirt. 4. Apply a disinfectant. Make sure you leave it on for the correct time (as recommended by the manufacturer). 5. Rinse with clean water to remove the disinfectant. 6. Leave to dry naturally or use a clean drying cloth.

В Италии также были подготовлены рекомендации для предприятий пищевой отрасли (в частности, ресторанов, кейтеринговых служб и т. п.), обеспечивающие понимание и соблюдение ими ключевых требований. Рекомендации легко читаются, снабжены пошаговыми пояснениями и рисунками, четко демонстрирующими, что следует, а чего не следует делать.

COUNCIL OF EUROPE

Глава 1. Начальные мероприятия
Глава 2. Получение и хранение сырья
Глава 3. Обработка и (или) переработка
Глава 4. Холодная обработка
Глава 5. Горячая обработка
Глава 6. Охлаждение
Глава 7. Хранение полуфабрикатов и готовой продукции
Глава 8. Представление (выставление) продукции
Глава 9. Поставка
Глава 10. Транспортировка пищевых продуктов
Глава 11. Уборка и чистка помещений и оборудования
Глава 12. Заключительные мероприятия
Глоссарий
Тематические схемы

NO!

SI!

Дополнительные примеры из лучших международных практик собраны в разделах 3.1.3. и 3.2.2.3. процитированной выше работы Оттимофиоре Дж., Кнутова А., Эфтихиду Т. (2018).

5.2 Требования Российского законодательства по профилактике

Федеральный закон № 294-ФЗ обязал контролирующие органы проводить мероприятия, направленные на профилактику нарушений обязательных требований. До этого профилактика не рассматривалась в качестве элемента контрольно-надзорной деятельности, которая заключалась только в проведении различных проверок.

Для лучшего продвижения по данному направлению реформы КНД, проектный комитет реформы утвердил Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований¹⁵, в котором даются рекомендации, как лучше организовать контролирующим органам работу по профилактике.



¹⁵ [Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований](#) (утвержден протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12 сентября 2017 № 61(11) [Электронный ресурс], (Дата обращения 17.10.2018)

5.2.1 Программы профилактики

Контролирующие органы обязаны ежегодно утверждать и реализовывать *программы профилактики нарушений*.

Правительство РФ утвердило Общие требования к организации и осуществлению контролирующими органами мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований¹⁶. Согласно данному акту, программы профилактики следует разрабатывать с учетом следующего.

Программы профилактики нарушений

Аналитическая часть

- виды контроля;
- анализ подконтрольной среды;
- цели и задачи

Планы мероприятий по профилактике

- планы на очередной год и проекты планов на два последующих года;
- перечень основных, специальных и дополнительных мероприятий (описание, сроки, ответственные, место реализации);
- отчетные показатели о выполнении планов

Кроме ежегодных программ профилактики контролирующего органы должны утвердить *акты об организации профилактической работы*, в которых следует определить:

- подразделения и должностные лица контролирующего органа, уполномоченные на осуществление или участие в осуществлении мероприятий по профилактике нарушений;
- ответственные лица (подразделения) за сбор данных о показателях профилактической работы;
- способы формирования программы профилактики контролирующего органа: как единый программный документ контролирующего органа либо как совокупность подпрограмм профилактики нарушений по одному или нескольким видам контроля;

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 26.12.2018 № 1680 «[Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля \(надзора\), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами](#)».

- необходимость утверждения территориальными органами территориальных подпрограмм профилактики правонарушений;
- порядок проведения разъяснительной и консультационной работы по вопросам соблюдения обязательных требований;
- способы и каналы консультаций подконтрольных лиц (очно и (или) с использованием интерактивных сервисов в интернете, мобильных приложений и т.д.).

По подсчетам авторов пособия, в 2018 году 26 федеральных контролирующих органов в соответствии с утвержденными ими программами профилактики проводили профилактические мероприятия в отношении 80 видов контроля.

5.2.2 Информирование по вопросам соблюдения обязательных требований

Предусматриваются следующие формы мы информирования подконтрольных лиц.

Информирование

- издание руководств по соблюдению требований
- конференции и семинары с приглашением ЮЛ и ИП
- индивидуальное консультирование (очно, заочно, в сети Интернет, в т.ч. личных кабинетах, мобильных приложениях)
- сообщения о новых требованиях и рекомендации по их соблюдению

Разрабатываемые *руководства по соблюдению требований* должны включать следующую информацию.

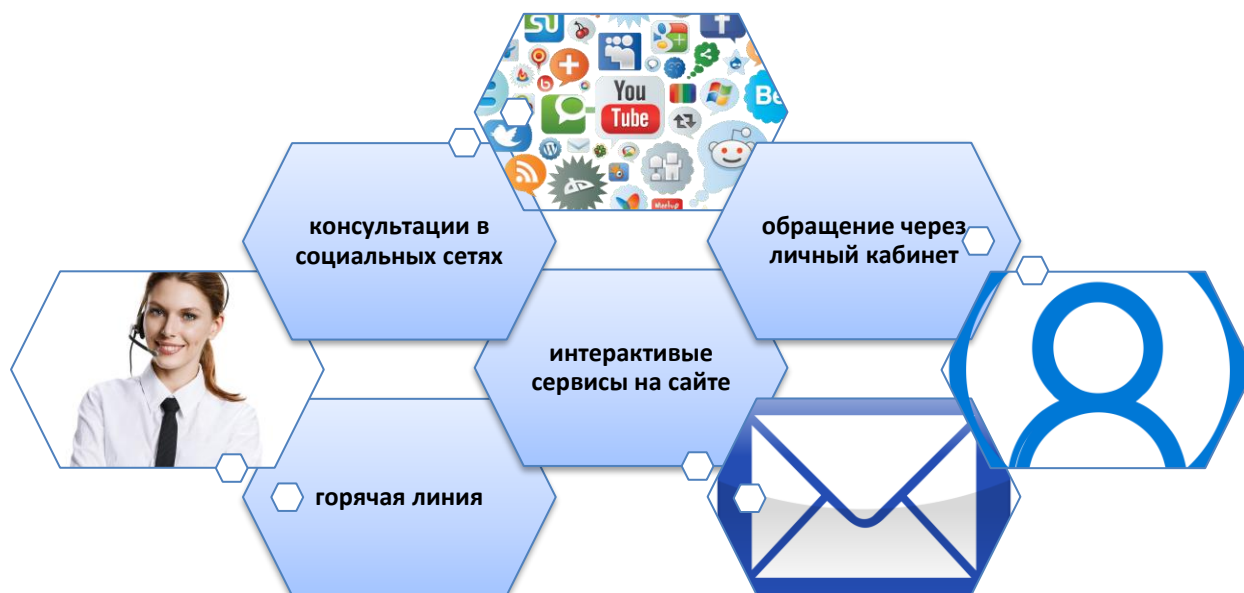
Руководство по соблюдению требований			
объяснение содержания	особенности применения	типичные нарушения	рекомендации по соответствию

Руководства по соблюдению требований не должны приводить к появлению нового регулирования, в т.ч. новых самостоятельных требований, подлежащих проверке.

Конференции и семинары (публичные обсуждения) проводятся контролирующими органами в целях информирования подконтрольных лиц и с их участием. Трансляцию таких

мероприятий следует организовать в сети Интернет с последующим размещением видео на официальных сайтах контролирующих органов. Некоторые контролирующие органы размещают соответствующие видеодатчики на видеохостингах.

Индивидуальное консультирование (ответы на вопросы) проводится в рамках рассмотрения обращений граждан в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ. Однако лучшей практикой организации индивидуального консультирования является:



Ответы на вопросы, представляющие интерес не только для заявителя следует размещать на сайтах контролирующих органов (без указания персональных данных).

Запрос сведений для обобщений правоприменительной практики следует проводить дважды в год. Не реже одного раза в год следует готовить доклад с обзором практики осуществления вида государственного контроля с указанием проблем его осуществления, наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований.

Содержание указанных докладов, которое должно быть раскрыто в них, указано ниже.

Доклады о правоприменительной практике	Сведения о характере и количестве профилактических мероприятий
	Анализ проведенных контрольно-надзорных мероприятий (количество, структура, динамика)
	Анализ ущерба, причиненного в результате нарушения требований (количество, структура, динамика)
	Статистика типовых и массовых нарушений обязательных требований (выявляемых в 10 % случаях)
	Анализ возможных причин возникновения типовых и массовых нарушений обязательных требований
	Рекомендации по возможным мероприятиям по устранению типовых и массовых нарушений
	Общий анализ наложенных мер юридической ответственности
Доклады с руководством по соблюдению обязательных требований	Анализ практики оспаривания действий (бездействия) и решений органа контроля
	Краткое изложение новых обязательных требований, которые были приняты за анализируемый период
	Разъяснения новых обязательных требований
	Анализ практики судов, связанной с применением обязательных требований
	Информация о присутствии пробелов и противоречий в действующем регулировании
Конкретные рекомендации о том, каким образом действовать в случае наличия пробелов (противоречий) в НПА	

Для выработки единообразных подходов по указанным вопросам контролирующий орган может запросить позиции заинтересованных министерств и ведомств, в т.ч. органы прокуратуры.

Гибкие инструменты реагирования и смягчение санкционной политики

Предостережение

Предупреждение

Штраф со скидкой
50%

Для усиления профилактической составляющей контрольно-надзорной деятельности закон наделил контролирующие органы полномочием по выдаче *предостережений* о

недопустимости нарушения обязательных требований. Теперь контролирующий орган может при определенных условиях заменить проведение проверки объявлением предостережения подконтрольному лицу. Данная мера направлена на снижение количества проверок и замену их более мягкой реактивацией.

Предостережение может быть объявлено, если:

- имеются сведения о готовящемся нарушении обязательных требований;
- или если обязательные требования уже нарушены, но при этом отсутствуют точные данные о том, что нарушение причинило вред охраняемым законом ценностям или привело к возникновению угрозы причинения вреда.

Правила составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований установлены постановлением Правительства РФ от 10.02.2017 № 166.

Предостережение

Предупреждение

Штраф со скидкой
50%

Еще одним инструментом склонения бизнеса к соблюдению обязательных требований стало смягчение положений Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Во-первых, организациям малого и среднего бизнеса, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение *административный штраф заменяется на предупреждение* при наличии следующих обстоятельств:

- правонарушение совершено впервые;
- в результате правонарушения вред не причинен и не создана угроза причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- в результате правонарушения отсутствует имущественный ущерб.

Однако в настоящее время соответствующая норма (ст. 4.1.1) изложена в КоАП РФ неоднозначно, в результате чего на практике имеются затруднения реализации данного механизма. В частности, на практике затруднение вызывает определение правонарушения, совершенного впервые. Поэтому не понятно, когда контролирующий орган обязан заменить административный штраф на предупреждение. Во-первых, не ясен срок, с момента истечения которого административное правонарушение считается вновь совершенным впервые после совершения предыдущего правонарушения. Во-вторых, не определено, какие именно правонарушения, совершенные лицом в прошлом, имеют значение для квалификации правонарушения, совершенным впервые.

Предостережение

Предупреждение

Штраф со скидкой
50%

Во-вторых, появилась возможность *назначения административного штрафа ниже нижнего предела*, установленного санкцией статьи КоАП РФ.

В ч.ч. 2.2 и 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ определены условия, когда административный штраф может быть назначен в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей особенной части КоАП РФ:

Исключительные обстоятельства:

- характер правонарушения;
- последствия правонарушения;
- личность правонарушителя (для физических лиц);
- финансовое (имущественное) положение правонарушителя

Штрафная санкция:













- для граждан – не менее 10 000 руб.;
- для должностных лиц – не менее 50 000 руб.;
- для юридических лиц – не менее 100 000 руб.

При этом конечное наказание не может быть менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного санкцией статьи КоАП РФ.

Лучшие практики профилактики

Роструд разработал сервис Онлайнинспекция.рф. Лучшей практикой является:

- сервис самопроверки по проверочным листам;
- пошаговые инструкции (трудовой навигатор) и руководства (памятки) по соблюдению требований, каталогизированных по различным трудовым ситуациям, и написанных понятным языком;
- отдельные сервисы для работников и отдельные для работодателей;
- библиотеки ответов на вопросы;
- возможность в сокращенные сроки получить ответ на вопрос, информацию по которому пользователь не нашел в библиотеке ответов (3 рабочих дня) – на практике быстрее;
- возможность электронного обжалования решения, действий (бездействия) должностного лица государственной инспекции труда;
- банк типовых кадровых документов, соответствующих трудовому законодательству;
- наличие мобильной версии (мобильных приложений, доступных для скачивания в GooglePlay и AppStore).

 <p>Сообщить о проблеме</p> <p>Обратитесь в государственную инспекцию труда, если ваши трудовые права нарушены и получите ответ в течение 30 дней ></p>	 <p>Дежурный инспектор</p> <p>Найдите ответ на свой вопрос среди часто задаваемых вопросов или задайте свой вопрос Дежурному инспектору ></p>	 <p>Электронный инспектор</p> <p>Пройдите предварительную проверку соблюдения требований трудового законодательства самостоятельно ></p>
 <p>Обсуждения</p> <p>Примите участие в обсуждении вопросов трудового законодательства вместе с экспертами ></p>	 <p>Трудовой навигатор</p> <p>Ознакомьтесь с инструкциями, охватывающими наиболее распространенные проблемные трудовые ситуации и пути их решения ></p>	 <p>Требования трудового законодательства</p> <p>Ознакомьтесь с базовыми требованиями трудового законодательства и перечнем нормативных актов, на основании которых они действуют ></p>
 <p>Памятки</p> <p>Памятки по трудовым правам и обязанностям, разъясняющие требования трудового законодательства Российской Федерации ></p>	 <p>Электронная приемная</p> <p>Запишитесь на прием в государственную инспекцию труда в своем регионе ></p>	 <p>Досудебное обжалование</p> <p>Воспользуйтесь досудебным обжалованием в случае несогласия с решением, действием (бездействием) сотрудника инспекции ></p>
 <p>Общественная оценка</p> <p>Оцените деятельность федеральной инспекции труда ></p>	 <p>Проверь трудовой договор</p> <p>Проверьте заключенный с вами трудовой договор на соответствие требованиям трудового законодательства ></p>	 <p>Банк типовых документов</p> <p>Скачайте образцы документов, необходимые для соблюдения трудового законодательства ></p>

В приложении к настоящему пособию приводится практическое задание (кейс №5), в котором предлагается оценить применимость, полезность и доступность конкретных мероприятий по профилактике для выбранного вида контроля.

6 ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

6.1 Международная практика и рекомендации по оценке проверок и действий проверяющих

Этот раздел начинается с двух упражнений. С помощью первого упражнения участникам тренинга предлагается подумать о том, что такое «результативность» или «эффективность» проверяющих органов. Участники также должны предложить правильные показатели для определения результативности и эффективности деятельности контролирующих инстанций.



Слайд презентации от Совета Европы (Council of Europe) с заголовком «Эффективность инспекций». В центре слайда находится иконка здания с колоннами. Ниже иконки перечислены три вопроса для обсуждения:

- Что мы подразумеваем под «эффективностью» или «результативностью» инспекции?
- Предложите 2 показателя, отражающих работу инспекции
- Предложите 1 или несколько показателей, которые не должны использоваться для оценки эффективности работы инспекции

Второе упражнение посвящено результативности и эффективности работы инспекторов. Участникам семинара предлагается обдумать значение и содержание вышеописанной концепции, а также предложить показатели эффективной и неэффективной работы.

COUNCIL OF EUROPE

Эффективность инспекторов



- Что мы подразумеваем под «эффективностью» или «результативностью» инспектора?
- Предложите 2 показателя, отражающих работу инспектора
- Предложите 1 или несколько показателей, которые не должны использоваться для оценки эффективности работы инспектора

Лучшие международные практики и имеющиеся данные исследований показывают, что общие тенденции в этой области можно обобщить следующим образом:

- ключевые показатели результативности (КПР), используемые проверяющими органами, необходимо привести в соответствие с целями регулирования (с точки зрения сокращения рисков, защиты общественного здоровья, безопасности, окружающей среды и других аспектов общественного благополучия);
- ключевые показатели эффективности (КПЭ) зависят от приоритетов реформы (снижение средней стоимости проверок и удельных затрат в расчете на один объект контроля, оптимизация использования ресурсов, в том числе терорганов и др.) ;
- количество и объем проведенных проверок и примененных санкций никогда не должны рассматриваться как показатели эффективности, поскольку это создает негативную мотивацию по увеличению количества выявляемых нарушений и объема административных взысканий¹⁷.

¹⁷ Выдержка из Бланк Ф., Оттимофиоре Дж., Кнутов А. (2018), указ. соч., раздел 3.7.3.



Ключевые показатели эффективности

- должны соответствовать целям надзорных и регулирующих органов;
- должны отражать цели улучшения;
- количество и объем проверок или санкций никогда не следует рассматривать как показатель эффективности, поскольку они создают противоречивые стимулы

Некоторые рекомендации по использованию КПЭ в Российской Федерации, исходя из лучших международных практик, можно обобщить следующим образом:

- Методику расчета некоторых показателей необходимо упростить, актуализировать с точки зрения применения лучших зарубежных практик и сосредоточить на действительно важных показателях. Количество индикативных показателей может быть уменьшено, чтобы уменьшить объем «статистической нагрузки» и сконцентрироваться на приоритетных данных.
- Необходимо рассмотреть результаты проверок (безопасность, охрана здоровья), ориентируясь на надежные данные. Однако для значимых наблюдений необходимо время (чтобы обеспечить качество, проследить за развитием и т. п.).
- Должна проводиться оценка с целью понять, к каким результатам привела деятельность контролирующих органов. Для этого необходимо:
 - o оценивать результативность и эффективность действий государственных органов;
 - o проводить обучение, направленное на повышение результативности и эффективности;
 - o оценивать последствия работы проверяющих органов, чтобы понять, какие виды их деятельности наиболее результативны.
- Количественная оценка (оценка количества проверок) не является значимой с точки зрения результативности — в связи с такой оценкой возникает «порочный круг»: контролирующее ведомство решает, сколько проверок провести, а потом включает их в отчет.
- Оценка количества санкций и других правоприменительных мер также дает весьма расплывчатые данные, поскольку отражает скорее подход проверяющего органа, чем фактические результаты с точки зрения общественного благополучия.

- Оценка количества выявленных проверками нарушений также не является адекватным индикатором результативности¹⁸.

COUNCIL OF EUROPE

Некоторые ответы

- Индикаторы должны быть не слишком сложными, а простыми, и должны быть сосредоточены на основных показателях
- Чтобы посмотреть результаты проверок (безопасности, охраны труда и т. п.), с достоверными данными, требуются реальные усилия
- Чтобы узнать, насколько полезна деятельность контрольного органа, необходимо оценить его деятельность
- Цель оценки:
 - Определение эффективности и результативности действий правительства
 - Обучение, корректировка с целью повышения эффективности
- С точки зрения эффективности результаты оценки (количество контролируемых органов) не имеют смысла
- Также неоднозначно и измерение количества санкций и других принудительных мер
- Определение количества нарушений также не является подходящим показателем

Интересный пример количественной оценки работы проверяющего органа продемонстрировало Управление пищевых стандартов (FSA) Великобритании. По данным ведомства, были определены шесть основных сфер деятельности FSA, соответствующих его стратегическим целям.

COUNCIL OF EUROPE

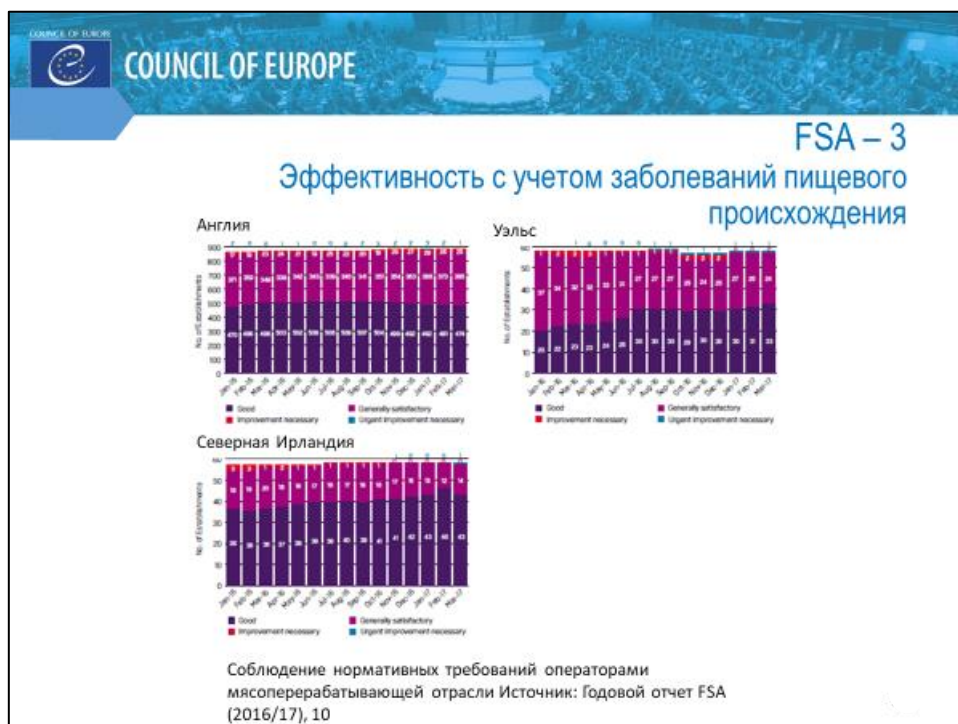
Показатели Агентства по пищевым стандартам – Великобритания – 1

- Годовой отчет FSA за 2016/17 гг. четко показывает, что деятельность FSA сгруппирована по шести основным направлениям:
 - Безопасность пищевых продуктов – цель состоит в защите потребителей от недопустимого уровня риска
 - Пищевой продукт: что это — понятно из самого термина
 - Сбор и использование научных данных, доказательств и информации
 - Расширение прав и возможностей потребителей
 - Реализация их стратегии регулирования
 - Являясь лучшей организацией, они могут такой оставаться

Соответственно, FSA составляет отчеты о результатах и эффективности своей деятельности за различные периоды по определенным шести направлениям (или целям). Как показано ниже,

¹⁸ Выдержка из Бланк Ф., Оттимофиоре Дж., Кнутов А. (2018), указ. соч., раздел 3.7.2.

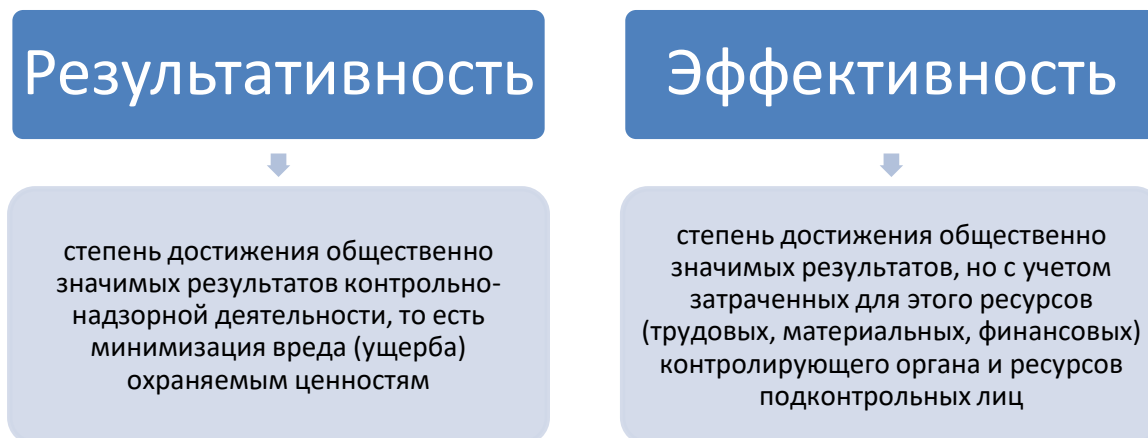
для первого направления и, соответственно, цели эффективность деятельности оценивается, исходя из наличия передающихся пищевым путем заболеваний, или соблюдения норм и правил поставщиками мясных продуктов¹⁹.



¹⁹ Выдержка из Бланк Ф., Оттимофиоре Дж., Кнутов А. (2018), указ. соч., раздел 3.7.3.

6.2 Новые требования российского законодательства (обзор конкретных кейсов)

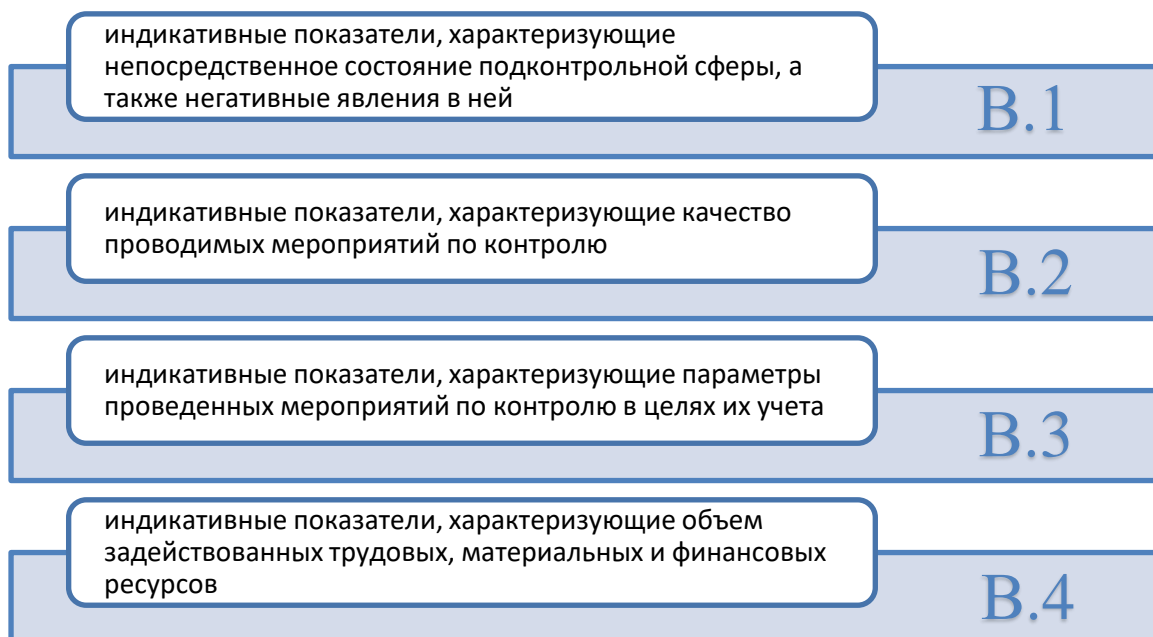
Требования к установлению показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности установлены распоряжением Правительства РФ от 17 мая 2016 года №934-р.



Правительство РФ установило следующую систему показателей для оценки контрольно-надзорной деятельности:



Индикативные показатели (группа В) используются для расчета показателей групп А и Б, а также в статистических целях. Индикативные показатели бывают следующих видов.



Для некоторых контролирующих органов Правительство РФ утвердило ключевые показатели результативности группы «А» (распоряжение Правительства РФ от 27.04.2018 № 788-р). Например, по пожарному надзору утверждены следующие ключевые показатели:

- количество людей, погибших при пожарах, на 100 тыс. населения;
- количество людей, травмированных при пожарах, на 100 тыс. населения;
- материальный ущерб, причиненный в результате пожаров, на валовый внутренний продукт Российской Федерации.

На основе установленных Правительством РФ требований к оценке эффективности все контролирующие органы должны утвердить свои показатели результативности и эффективности для каждого вида контроля. При утверждении показателей для каждого из них должны быть определены, в том числе следующие значения:

- наименование показателя;
- источник данных для определения значения показателя;
- формула расчета значения показателя;
- текущее значение показателя;
- целевые значения показателей;
- международные сопоставления по аналогичным показателям в зарубежных странах;
- порядок интерпретации значений.

По состоянию на конец 2018 года показатели результативности и эффективности утвердили 14 федеральных контролирующих органов по 28 видам контроля. В большинстве случаев утверждены только наименования показателей и способы их расчета (формулы), но не определены их текущие значения, а также не установлены источники сведений о ключевых показателях результативности. Ни один контролирующий орган не указал международные сопоставления для ключевых показателей результативности. Все это доказывает необходимость построения эффективной системы сбора полных, точных и достоверных

статистических данных для расчета КРІ высокого качества, сравнимых с международными показателями.

На региональном уровне работа по установлению показателей результативности и эффективности ведется в рамках внедрения субъектами РФ целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации».

На основе мониторинга внедрения данной модели формируется рейтинг субъектов РФ. Одним из показателей такого рейтинга является наличие в субъекте РФ порядка (методики) оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Абсолютное большинство субъектов РФ (64 из 83) утвердили соответствующие порядки (методики). Их содержание практически копирует регулирование к установлению показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной для федеральных контролирующих органов.

Разработка КПЭ и КПР и их успешное применение помимо прочего зависит от среды, в рамках которой осуществляется контрольно-надзорная деятельность.

Благоприятные условия

- причинение вреда проявляется в явной (материальной) форме;
- функции по проведению мероприятий по контролю и по учету вреда разведены;
- фиксация случаев причинения вреда происходит, в том числе в результате вынужденного обращения в экстренные (оперативные) службы и иные организации кроме контролирующего органа

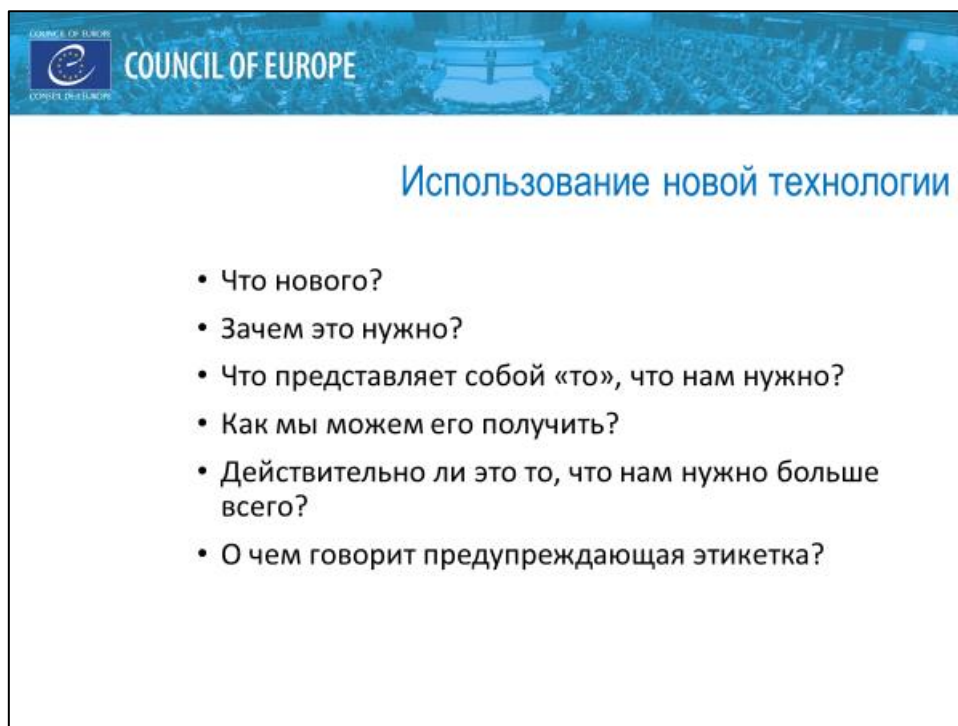
Неблагоприятные условия

- причиняемый вред является латентным и случаи причинения вреда могут быть выявлены только в результате проверок;
- вред причиняется не объектам материального мира, а правам, свободам и законным интересам;
- ограниченное влияние КНО на источники риска причинения вреда, а основные факторы риска находятся вне сферы ответственности КНО;
- наступление случаев причинения вреда не находится в прямой причинно-следственной связи с фактами нарушения обязательных требований

В приложении к настоящему пособию приводится практическое задание (кейс №4), в котором предлагается самостоятельно определить ключевые показатели результативности для некоторых видов контроля, ответив при этом на заданные вопросы.

7 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

7.1 Международная практика и рекомендации



Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) оказались весьма полезны для повышения эффективности и результативности любых систем контроля. Внедрение и использование инструментов на базе ИКТ облегчает риск-ориентированное планирование проверок и позволяет улучшить координацию правоприменения. Новые технологии позволяют объединить планирование проверок, документальное отражение выявленных фактов, административные меры и санкции, проверочные листы, анализ данных и отчетность. Инструменты на базе ИКТ обеспечивают:

- актуальные данные о параметрах деятельности предприятий и сфер регулирования в целом за счет межведомственного электронного взаимодействия, в т.ч. возможности получения данных из реестров лицензий и иных государственных реестров;
- определение и приоритизацию подлежащих проверке предприятий;
- координацию действий и обмен информацией между контролирующими органами в целях планирования совместных проверок, подготовки и проведения проверок, координацию действий с лицензирующими органами (с целью создания единой системы регулирования, включающей множество элементов от разрешительной до контрольно-надзорной деятельности);
- документальное отражение результатов проверок и управление действиями по итогам проверок (например, формированием выборок, применением мер и отслеживанием исполнения);
- использование мобильных технологий для проведения проверок и документальной фиксации их результатов;

- формирование отчетов и анализ с целью планирования и предложения изменений нормативной базы, способных повысить степень нормативно-правового соответствия и снизить риски;
- оценку эффективности и обеспечение качества работы проверяющих;
- обмен информацией с предприятиями и гражданами (например, общедоступный портал с информацией о контролирующих органах, законодательстве, стандартах, руководствах на основе лучших практик, информацией об опасных продуктах, формами для сбора отзывов предприятий о проверках и их жалоб);
- содействие работе механизмов самооценки и саморегулирования (например, публикация проверочных листов для самопроверки, требования проведения предприятиями самооценки и заполнения проверочных листов проверок);
- возможно использование технологии дополненной реальности для получения информации об объекте; для высокоуровневой оценки рисков планирования может быть полезно управление большими данными; также имеет смысл рассмотреть возможность использования социальных сетей и интернета вещей²⁰.

Эффективная система проверок основана на сборе и доступности данных о рисках и обмене такими данными, как описано ниже:

COUNCIL OF EUROPE

Эффективное применение регулирования требует данных о рисках...

- Основная задача: эффективное достижение желаемых преимуществ регулирования (безопасная пища, здоровые животные, здоровые люди, защищенная окружающая среда и т. д.)
- Чтобы сделать это хорошо, необходимы данные, а получить достоверные данные о рисках не всегда легко
- Данные о помещениях/учреждениях: какие посетить?
- Данные о продуктах/товарах: какие проверить?
- Новые технологии, новые знания, новые каналы торговли/транспортировки и т. п. — как получить информацию/данные?
- Ограничение и зачастую сокращение государственных ресурсов относительно растущих объемов торговли
- Противоречивые ожидания защиты, а также снижения затрат, расширения выбора и т. п.

Усовершенствование данных по проверкам — не только необходимость, но и трудная задача. Можно дать много рекомендаций по этому вопросу, касающихся, в частности, обмена (и интегрирования) и анализа данных:

²⁰ Выдержка из Бланк Ф., Оттимофиоре Дж., Кнутов А. (2018), указ. соч., раздел 3.9.3.



Как повысить качество данных для проверки?

- Обмен данными с/между:
 - **Инспекции:** все инспекции регистрируют данные в одной и той же системе и могут видеть выводы друг друга => получать последнюю информацию о компании. Операторы
 - **Другие государственные структуры:** например, здравоохранение, обслуживание инфраструктуры и т. д. (эксперимент Нью-Йорка по канализации, забитой жирами ...)
 - **Другие страны:** может быть двусторонним или просто использоваться предупреждение других стран
- Анализ данных, например, полученных:
 - по несчастным случаям/заболеваниям (зарегистрированным в больницах и т.п.)
 - с электронных торговых площадок (рейтинги, отзывы и т.п.)
 - из социальных сетей (эксперимент Twitter по заболеваниям пищевого происхождения)
 - по загрязнениям (спутниковые снимки – см., например, Чили)
- Вопрос: как это все сложить вместе? Какие инструменты необходимы? И какие проблемы существуют?

В размещенном ниже в рамке тексте, который использовался также в процитированном ранее источнике Оттимофиоре Дж., Кнутов А., Эфтхиду Т. (2018) (раздел 3.1.6), обобщены различные характеристики и преимущества систем обмена информацией, применяемых в лучшей международной практике.

Системы обмена информацией для контролирующих органов: характеристики и преимущества

Риск-ориентированное планирование невозможно без наличия у каждого ведомства данных обо всех поднадзорных объектах, но такие данные очень дорого и трудно обновлять. В то же время, поскольку многие изменения рисков взаимосвязаны и поскольку нарушающее нормы и правила предприятие обычно нарушает их в нескольких сферах, контролирующие органы имели бы возможность усовершенствовать анализ рисков, если бы в их распоряжении были данные от других контролирующих органов. Кроме того, было обнаружено, что (...) у многих контролирующих органов не имеется надлежащих информационных систем, то есть систем, позволяющих им планировать свою деятельность на базе информации о рисках и отражать документально результаты проверок — настройка системы отдельно для каждого контролирующего органа и наполнение каждой отдельной системы данными по всем объектам обходятся куда дороже, чем настройка объединенной системы (...).

Информационная система должна быть построена на основе базы данных, содержащей следующие сведения:

- перечень всех коммерческих организаций и всех учреждений (не только всех компаний и предприятий, но и всех отдельных помещений) в стране;
- по каждому учреждению — данные о наборе актуальных параметров, соответствующих различным факторам риска; одни параметры относятся к «общим» рискам, актуальным для всех или для большинства проверок (например, данные о

размерах, перерабатываемых объемах, типах используемых технологий и процессов и т. п.), другие — к более конкретным рискам (например, касающимся пищевой безопасности, безопасности труда и т. п.).

- перечень всех проверок и их результатов;
- генерируемые автоматически рейтинги рисков для каждого предприятия и учреждения;
- генерируемые автоматически выборки и графики проверок;
- отчеты с возможностью фильтрации и анализа данных.

В системах более высокого уровня реализованы также функции планирования деятельности внутри контролирующего органа и управления процессами, имеются интерактивные проверочные листы и т. п. (...).

Современные лучшие практики говорят о том, что в идеале различным контролирующим органам следует координировать свою деятельность для обеспечения надлежащей работы с существующими рисками в ходе совместного процесса контроля. Однако практика показывает, что проверки часто бывают нескоординированными, незапланированными и разрозненными, проводятся без учета особенностей отрасли и юрисдикции. Как правило, проверяющие организации не склонны делиться информацией и регулярно взаимодействовать друг с другом. Информационные технологии играют ключевую роль в повышении эффективности, прозрачности и подотчетности при проверке предприятий. В ряде юрисдикций имели место попытки внедрения решений по управлению проверками, объединявших несколько контролирующих органов, однако не все они оказались успешными. Онлайн-исследования и серии подробных опросов государственных служащих, участвовавших в данном исследовании, показали, что благодаря успешному внедрению таких решений (SIMS)

- был усовершенствован за счет лучшей идентификации и отслеживания рисков процесс выбора объектов проверки;
- снизилась административная нагрузка на предприятия и предпринимателей, связанная с соблюдением норм и правил;
- повысились качество и результативность проверок, что привело к более полному выполнению требований регулирующих органов;
- повысилась внутренняя эффективность, снизились административные расходы государственных органов;
- повысилась прозрачность действий в рамках проверок предприятий и граждан, что привело к снижению уровня коррупции.

Источник: ОЭСР (2015).

Международный опыт использования информационных технологий

Дополнительные примеры из лучших международных практик собраны в разделе 3.1.6 процитированной выше работы Оттимофиоре Дж., Кнутава А., Эфтихиду Т. (2018).

Использование искусственного интеллекта на сегодняшний день может привести к появлению новых решений задач и проблем государственных органов, как показано на представленных ниже слайдах:



Проверяющие органы также все чаще используют данные социальных сетей для усовершенствования отбора объектов проверок и обеспечения внимания к важнейшим рискам, как поясняется на слайде ниже:

COUNCIL OF EUROPE

Использование данных из социальных сетей/ Yelp.com

- Надзор за общественным здравоохранением можно улучшить, используя данные социальных сетей с целью выявления ресторанов с высоким риском нарушения законодательства об охране здоровья.
- Прогнозная модель, построенная с использованием 71 360 обзоров в Yelp ресторанов в Сан-Франциско, смогла спрогнозировать нарушения законодательства об охране здоровья в 78% ресторанов, получивших серьезные предписания по результатам предварительного обследования 440 ресторанов.
- Анализ произвольного текста по ключевым словам в Yelp не только улучшил обнаружение ресторанов с высоким уровнем риска, но и позволил выявить конкретные факторы риска, связанные с нарушением законодательства об охране здоровья.



Источник: 2006. Дополнительная проверка общественного здравоохранения через социальные сети доступна по адресу: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1481149/>

Международный опыт показывает, что внедрение простого инструмента на базе ИКТ в самом начале с последующим добавлением к нему различных элементов и функций в соответствии с потребностями и возможностями контролирующих органов — весьма успешный подход как для стран с развивающейся экономикой (Кыргызстан), так и для развитых стран (Нидерланды, Inspections View). Опыт создания интегрированных систем, в частности интегрированных баз данных (включая данные о рисках по всем объектам), в ряде случаев был отрицательным, однако, опыт Монголии показывает, что при надлежащем планировании можно добиться хорошего результата, используя рутинные визиты проверяющих с проверками также и для сбора данных. Таким образом примерно за два года была сформирована комплексная база данных на основе очень простых ИТ-решений (на базе Excel), а затем, спустя несколько лет, к ней добавился более сложный инструмент управления проверками (the Glass Inspections Portal), в основе которого лежала первоначально проделанная работа²¹. Ниже перечислены установленные дополнительно факты:

²¹ Выдержка из Бланк Ф., Оттимофиоре Дж., Кнутов А. (2018), указ. соч., раздел 3.9.3.

COUNCIL OF EUROPE

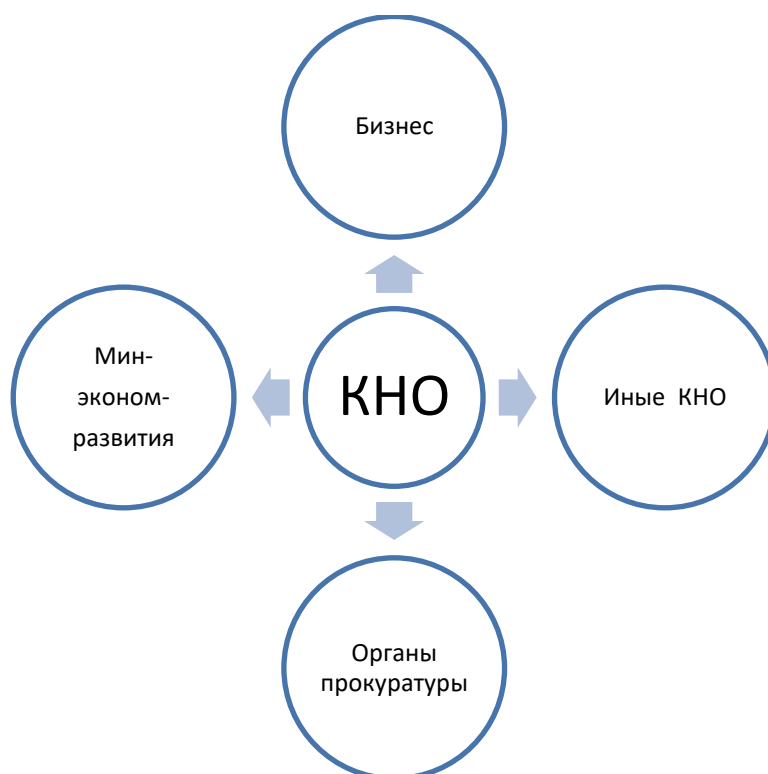
Международный опыт — сделанные выводы

1. Значительный потенциал
2. Даже с относительно простой технологией...
3. ...а технология с каждым днем становится все лучше
4. Многое предстоит сделать, совершенствуя работу по «традиционной» выборке (лучше данные, больше данных, больше взаимосвязей, лучше анализ)
5. Но реальный побочный риск смещения в сторону соблазна «тотального контроля» ...

7.2 Целевая модель использования ИТ-инструментов и решения, предлагаемые для Российской Федерации

В настоящее время Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает широкие возможности для использования информационных технологий при организации контрольно-надзорной деятельности.

Электронное взаимодействие



Во-первых, закон обеспечил правовую возможность электронного взаимодействия *между контролирующим органом и подконтрольным лицом*:

- предусматривается возможность направления уведомления о предстоящей проверке в виде электронного документа (ч.16 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ);
- в случае проведения документарной проверки, проверяемое лицо вправе предоставить запрошенные документы в электронном виде (ч.6 ст.11 Федерального закона № 294-ФЗ);
- акт проверки может быть оформлен в виде электронного документа (ч.4 ст.16 Федерального закона № 294-ФЗ);
- подконтрольное лицо вправе представить возражения на результаты проверки в электронном виде (ч.12 ст.16 Федерального закона № 294-ФЗ).

Обмен документами должен быть организован с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи.



Во-вторых, закон обязывает контролирующие органы осуществлять *межведомственное информационное взаимодействие* друг с другом:

- контролирующие органы не могут запрашивать некоторые документы и сведения у подконтрольных лиц (такой перечень из 158 документов и сведений определен распоряжением Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р);
- при необходимости получить такие документы и сведения контролирующие органы должны сформировать межведомственный запрос в электронном виде по правилам, установленным постановлением Правительства РФ от 18.04.2016 № 323.

В-третьих, закон предусматривает электронное *взаимодействие контролирующих органов с органами прокуратуры*:

- для согласования планов проведения плановых проверок и согласования проведения внеплановых проверок (опционально).
- ведение Единого реестра проверок, представляющего из себя информационную систему, в которую сведения вносятся сотрудниками всех контролирующих органов только в электронном виде со своих рабочих мест.



В-четвертых, электронное взаимодействие предусмотрено для ведения наблюдения за статистическими данными проведения проверок и сбора докладов об осуществлении контроля (надзора) от всех контролирующих органов при отправке их в ГАС Управление (Минэкономразвития России).

Пока указанные законодательные возможности электронного взаимодействия большинством контролирующих органов не реализуются. Очевидно, что для организации таких сервисов необходимы развитые ведомственные информационные системы.

В будущем реформа контрольно-надзорной деятельности предусматривает еще более амбициозные цели в части развития информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности.

Проектным комитетом утвержден Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности, которым предусматривается три этапа развития. На третьем этапе развития предусматривается автоматизация всех процессов контрольно-надзорной деятельности. Ведомственная информационная система должна позволять:

- присваивать и изменять категорию риска, интерпретируя значимые для категоризации данные практически в автоматическом режиме;
- вести весь документооборот с подконтрольными лицами через их личные кабинеты;
- планировать проверки (осуществлять взаимодействие с информационными системами органов прокуратуры);
- назначать инспекторов для проведения проверки;
- использовать электронные проверочные листы (проверка будет проводиться с использованием планшета, и все сведения будут вноситься сразу в информационную систему);
- формировать электронный акт о проведении проверки;
- автоматически вносить сведения в Единый реестр проверок.

Не все контролирующие органы обладают необходимыми ресурсами для развития их информационных систем до необходимого уровня. Особенно затруднены в достижении поставленных целей региональные контролирующие органы.

Поэтому Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации разработало облачное решение информатизации контрольно-надзорной деятельности (ТОР КНД).

Положение о такой информационной системе утверждено постановлением Правительства РФ от 21.04.2018 № 482 «О государственной информационной системе "Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности"» (ТОР).

Функционал ТОР КНД должен будет обеспечивать следующие процессы:

- учет сведений о подконтрольных лицах (объектах);
- присвоение им в системе категории риска и класса опасности;
- формирование проектов ежегодных планов проведения плановых проверок в автоматизированном режиме, в том числе с использованием сведений о присвоенных категориях риска (классах опасности);
- обеспечение внутриведомственного согласования проектов планов;
- передача проектов планов в Федеральную государственную информационную систему Единый реестр проверок;
- использование и ведение проверочных листов;
- внесение сведений о проверках в ФГИС Единый реестр проверок через личный кабинет пользователя;
- направление запросов и получение сведений о проверяемом лице в рамках межведомственного информационного взаимодействия;
- ведение реестра инспекторов;
- ведение сведений о значениях показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и обработка значений их показателей;
- формирование, ведение и публикация для всеобщего доступа в сети Интернет перечней нормативных правовых актов, содержащих требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля;
- передача сведений о значениях показателей результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорной деятельности в ГАС «Управление».

В настоящее время к ТОР КНД подключены все 83 субъекта РФ (около 600 контролирующих органов). Всего зарегистрированы 7,398 пользователей. При этом пока ведется тестирование системы и ее апробация.

8 ИНЫЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

8.1 Новые требования для организации внеплановых проверок

В целях недопущения проведения проверок на основании фиктивных или надуманных обращений граждан и организаций, в Федеральный закон № 294-ФЗ в 2016 году были внесены ряд изменений. Закон предусмотрел необходимые инструменты для отказа в проведении проверок по необоснованным жалобам. К таким инструментам относятся:

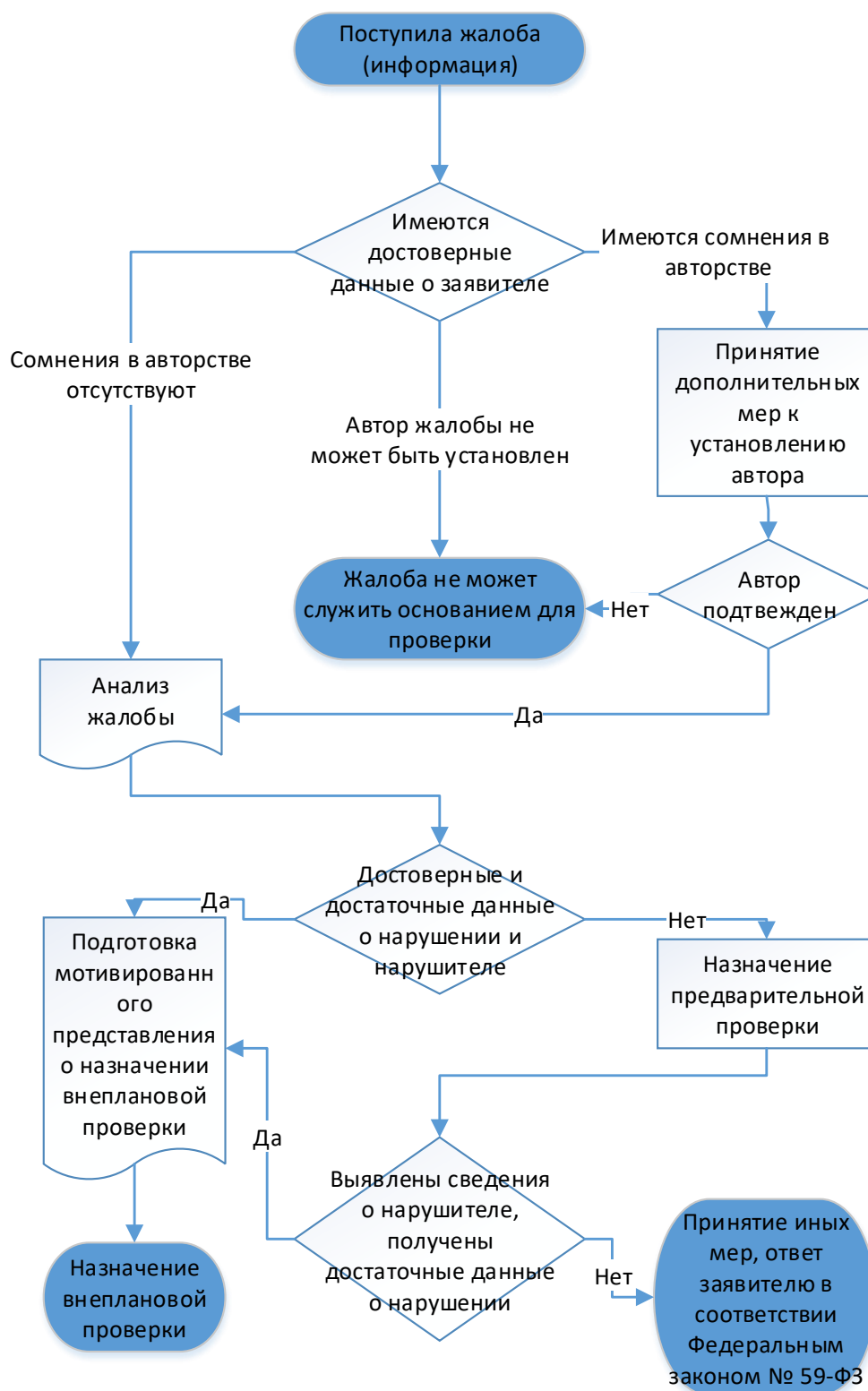
- возможность провести предварительную проверку доводов заявителя, необходимость составлять мотивированное представление должностного лица о том, что жалоба является обоснованной;
- необходимость удостоверения личности, если жалоба подается через Интернет;
- по жалобам потребителей на некачественные товары, работы или услуги с 2016 года требуется, чтобы заявитель перед обращением в контролирующий орган обратился с претензией к самому изготовителю или продавцу, который, по его мнению, нарушил его права (пп. «в» п.2 ч.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ).

Теперь основанием для проведения проверки является не сама жалоба, а *мотивированное представление* должностного лица контролирующего органа по результатам рассмотрения заявлений граждан и организаций. После изменения закона, по обращению может проводиться предварительная проверка поступившей информации, в соответствии с ч.3.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ.

В ходе проведения предварительной проверки производится:

- запросу дополнительных сведений и материалов (в том числе устно);
- рассмотрению документов, имеющихся в контролирующем органе;
- при необходимости проводятся мероприятия по контролю без взаимодействия и без возложения на подконтрольных лиц обязанности по представлению информации и исполнению требований.

В случае подтверждения данных о надуманности доводов жалобы, ее подписании вымышленным лицом, внеплановая проверка не должна назначаться.



В приложении к настоящему пособию приводится практическое задание (кейс №6), в котором предлагается определить надлежащие меры реагирования по итогам рассмотрения модельных жалоб.

8.2 Рейды и другие проводимые в России надзорные мероприятия без взаимодействия с юридическими лицами или частными предпринимателями — анализ лучших практик и конкретных случаев из практики

Плановые (рейдовые) осмотры – это одна из форм контрольно-надзорной деятельности наравне с проверками, в рамках которой мероприятия по контролю (осмотры, обследования, измерение параметров территорий и находящихся на них объектов, отбор образцов объектов окружающей среды для проведения исследований) проводятся на определенной местности по заранее определенному маршруту без посещения территорий и помещений, находящихся во владении или пользовании юридических и физических лиц, и без взаимодействия с ними, кроме случаев, если такое взаимодействие связано с проведением мероприятий по контролю в отношении неопределенного круга физических лиц и (или) транспортных средств, которые оказались на маршруте проведения рейдового мероприятия в момент его проведения.

Данная форма контроля предусмотрена для более чем 40 видов контроля.

По закону рейды могут проводиться в отношении 2 категорий объектов:

- а) природных объектов²²;
- б) транспортных средств в процессе их эксплуатации²³.

Однако некоторые контролирующие органы расширительно толкуют закон и собственными нормативными актами предусматривают возможность проведения рейдов также в отношении зданий, сооружений, технических устройств, товаров, находящихся на определенной территории и доступ к которым может быть осуществлен без взаимодействия с владельцем объекта.

Федеральный закон 294-ФЗ не регулирует процедуру проведения рейдов также подробно, как в отношении проведения проверок. В законе установлено лишь, что рейды проводятся на основании плановых (рейдовых) заданий. Порядок оформления и содержание таких заданий и порядок оформления результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований устанавливаются самими контролирующими органами.

Недостаточное регулирование рейдовых осмотров повышает степень усмотрения контролирующих органов. В итоге практика рейдовых осмотров с каждым годом все более расширяется, так как их проведение не требует от контролирующих органов соблюдения такой же жесткой процедуры, как при осуществлении проверок.

В 2018 в связи с этой проблемой в Федеральный закон № 294-ФЗ было внесено особое указание о том, что плановые (рейдовые) осмотры не могут проводиться в отношении конкретного подконтрольного лица и не должны подменять собой проверку. Однако скорее всего данное ограничение не будет имплементировано на практике. Проводится ли рейдовый осмотр в отношении конкретного лица или нет, это вопрос субъективного толкования каждого конкретного кейса. Так как даже если рейдовый осмотр изначально проводился в отношении

22 Особо охраняемые природные территории, лесные участки, охотничьи угодья, земельные участки, акватории водоемов, районы внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

23 Автомобильный и городской наземный электрический транспорт, самоходные машины, воздушные суда, подвижной состав железнодорожного транспорта, суда и иные плавучие средства, находящихся на внутренних водных путях, в акваториях портов и морских водах.

неопределенного круга лиц, то после фиксации какого-либо нарушения начинается разбирательство уже с конкретным нарушителем, в том числе реализуются процедуры по наложению санкций.

8.3 Проведение контрольных закупок — ограничения и порядок, обзор случаев из практики

В соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, контрольная закупка представляет собой мероприятие по контролю, в ходе которого контролирующим органом осуществляются действия по созданию ситуации для совершения сделки в целях проверки соблюдения подконтрольными лицами обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг потребителям.

Проведение контрольной закупки допускается исключительно в случаях, установленных федеральными законами. На текущий момент законодательство предусматривает, что контрольные закупки проводятся в рамках 4 видов контроля:

- федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей;
- государственный контроль (надзор) в сфере обращения лекарственных средств;
- государственного контроля (надзора) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- контроля за применением контрольно-кассовой техники.

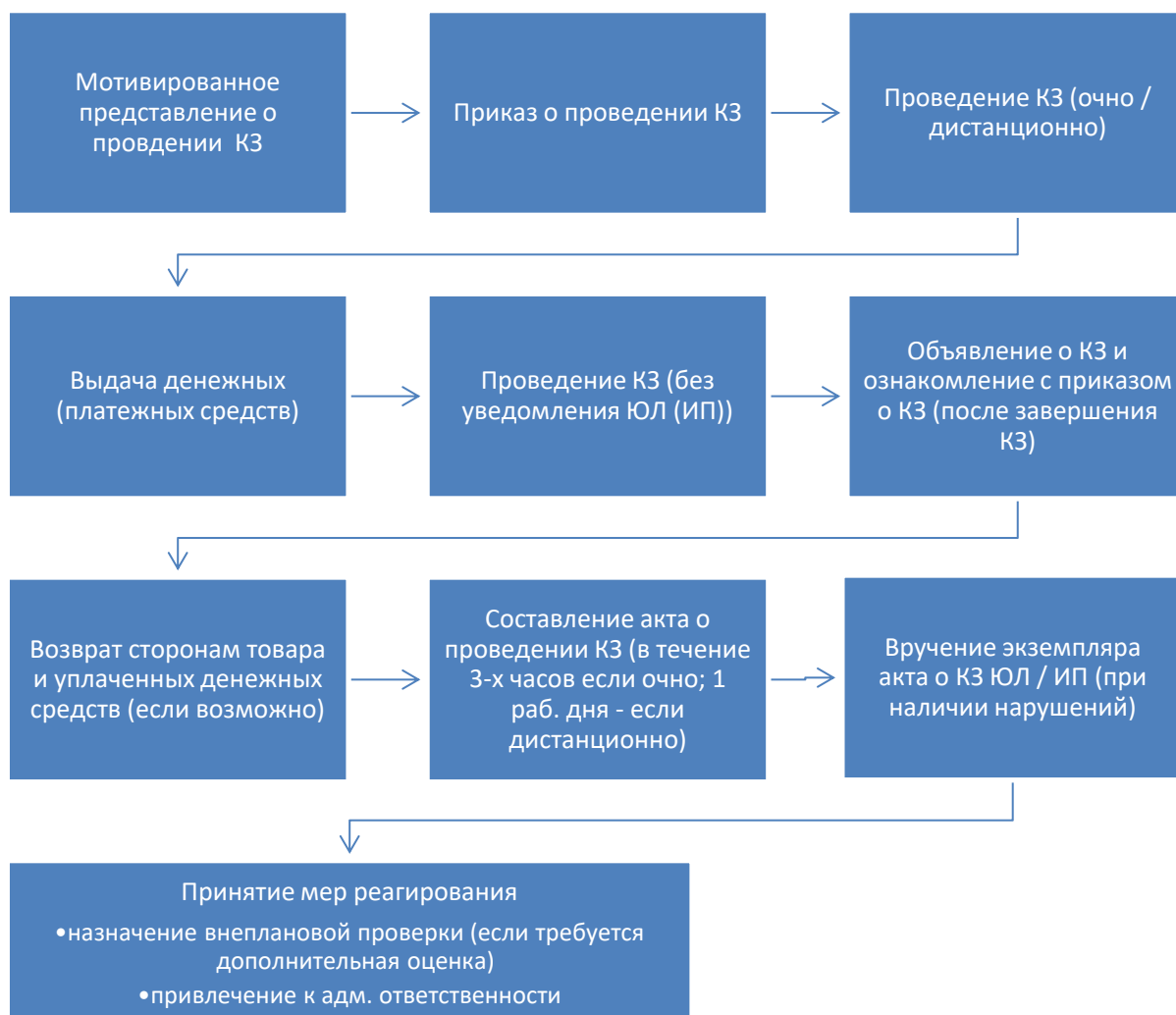
Контрольная закупка в рамках первых двух видов контроля проводится с извещением органов прокуратуры. В иных случаях проведение контрольной закупки требует согласования с органами прокуратуры.

Проведение контрольной закупки допускается только в случае, если оценка соблюдения обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ и оказании услуг потребителям может быть осуществлена только в рамках проведения контрольной закупки (и соответственно в рамках проверки соблюдение требований оценить невозможно).

Контрольная закупка (за исключением контрольной закупки, осуществляемой дистанционно с использованием ИКТ-технологий) должна проводиться в присутствии двух свидетелей, либо с применением видеозаписи. О проведении контрольной закупки составляется акт.

Контрольная закупка проводится по тем же основаниям, что и внеплановая проверка. Для проведения контрольной закупки также необходима подготовка мотивированного представления.

Постановлением Правительства РФ от 21.11.2018 № 1398 утверждены Правила организации и проведения контрольной закупки при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора).



8.4 Дополнительные соображения на основе лучших международных практик

Существование в Российской Федерации множества форм контроля, в названии которых отсутствует слово «проверка», а в основе которых лежат различные процедуры, условия и пр., является проблемой с точки зрения реформирования с внедрением риск-ориентированного подхода. Есть вероятность, что объектом реформ станут лишь те формы контроля, в названии которых присутствуют слово «проверка», в то время как другие формы контроля (рейдовые осмотры, обследования, систематические мониторинги, патрулирования, контрольные закупки), которые называются или воспринимаются иначе, рискуют остаться за пределами сферы охвата реформы. В лучшей международной практике все виды действий проверяющих органов, направленные на изучение или оценку продукции, услуг или деятельности проверяемых организаций с целью определить, соблюдаются ли ими обязательные требования, позволяющие смягчать и контролировать риски, считаются проверками.

То, что все виды деятельности, соответствующие приведенному выше определению, считаются «проверками» (которыми они фактически и являются), важно для обеспечения применения всех аспектов риск-ориентированного подхода (таких как сосредоточенность на рисках и

соразмерность, выбор объектов проверок исходя из рисков, проверки, направленные на защиту общественного благополучия одновременно с обеспечением экономического роста и т. п.) в отношении всей системы проверок, ведущего к ожидаемой выгоде для общества.



COUNCIL OF EUROPE

Почему многократность мероприятий является проблемой?

- В соответствии с передовой международной практикой проверки определяются как *«все виды мероприятий инспекционных органов, направленных на обследование или оценку продуктов, услуг или операций инспектируемых организаций с целью определения соблюдения ими обязательных требований для обеспечения снижения рисков и управления ими»*
- Множественность категорий, процессов, названий и т. д. приводит к:
 - Путанице
 - Пересечению и дублированию полномочий
 - Слишком большому количеству проверок
 - и т.д.
- Наличие только «проверок» помогает :
 - Ограничить количество (и частоту) проверок
 - Гармонизировать процессы и процедуры
 - Более эффективно и результативно планировать и распределять ресурсы
 - Повышать уровень доверия между разными сторонами

Мониторинг в соответствии с лучшими международными практиками

В дополнение к вышеизложенным соображениям следует отметить, что существование множества форм контроля ведет во многих случаях к путанице по поводу ее содержания, целей и задач, в том числе по поводу того, должна ли эта деятельность состоять в проведении «проверок». Хорошим примером из практики может служить «деятельность по мониторингу». В Российской Федерации такая деятельность фактически представляет собой контроль соблюдения применимых требований, по результатам которого могут быть наложены санкции или приняты меры.

В лучшей международной практике, в частности в области продовольственной безопасности, понятие мониторинга имеет разные значения и содержание. Мониторинг представляет собой надзорную деятельность, состоящую в оценке содержания в пище заражающих веществ путем анализа образцов с целью определить, соблюдаются ли игроками рынка определенные регулятором параметры, касающиеся здоровья. Следовательно, мониторинг представляет собой научную оценку, а не проверку, и поэтому не может привести к правоприменительным мерам.



Безопасность пищевых продуктов - 2

Что такое мониторинг?

- Оценка пищевых продуктов на наличие различных загрязнителей, зоонозов, зоонозных микроорганизмов, устойчивости к противомикробным препаратам, вспышек болезней пищевого происхождения и т. д.
- Путем отбора проб
- Продукты проверяются НЕ с целью оценки соблюдения оператором требований, а с целью соответствия уровня на рынке
- Следовательно, это научная оценка, а НЕ проверка

Такое определение мониторинга и соответствующая практика широко распространены и применяются в Европейском союзе, США, Канаде и Италии.



Безопасность пищевых продуктов - 1

Некоторые примеры

- ЕС: Директива Совета 96/23/ЕС о мерах по мониторингу определенных веществ и их остатков в живых животных и продуктах животного происхождения (выполняется Европейским агентством по безопасности пищевых продуктов (EFSA))
- Программа мониторинга безопасности пищевых продуктов по пищевым продуктам растительного происхождения в Онтарио (США)
- Национальная программа мониторинга остатков химических веществ (Канада)
- Национальный план действий по борьбе с устойчивостью к противомикробным препаратам (Италия)

На слайдах, представленных ниже, поясняются методы и цели программ мониторинга Европейского агентства по безопасности продуктов питания, Канадского агентства по контролю продовольственной безопасности и Национального плана действий Италии по контролю резистентности к антимикробным препаратам:

COUNCIL OF EUROPE



efsa
European Food Safety Authority

Европейское агентство по безопасности пищевых продуктов

- EFSA отвечает за осуществление мониторинга и анализа
- Ему помогает Целевая группа по сбору данных по зоонозам в составе: общеевропейской сети национальных представителей государств-членов ЕС, других стран, представляющих данные, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Всемирной организации здравоохранения животных (МЭБ).
- На основе собранных данных EFSA выпускает ежегодные сводные отчеты о зоонозах и вспышках заболеваний пищевого происхождения в ЕС.
- EFSA рассматривает годовые отчеты и дает рекомендации по мерам профилактики и снижения.
- Также предоставляет рекомендации органам ЕС

COUNCIL OF EUROPE



Канадское агентство по контролю за качеством пищевых продуктов (CFIA)

- Отвечает за мониторинг поставляемых пищевых продуктов на предмет остатков химических веществ и загрязнителей, а также за определение соответствия максимально допустимым количествам остатков (MRL) и их максимальным уровням
- CFIA получает информацию с целью проверки соответствия MRL и их максимальным уровням и принятия соответствующих последующих мер.
- CFIA выявляет перспективные тенденции, оценивает эффективность политики и программ и разрабатывает стратегические планы, направленные на минимизацию потенциальных рисков для здоровья.
- 2012-2013:1
 - Было проведено 20 000 тестов на наличие остатков ветеринарных препаратов, пестицидов, металлов и других загрязнителей
 - на более чем 19 000 контрольных образцов отечественных и импортных молочных продуктов, яиц, меда, мясных продуктов, свежих фруктов и овощей, продуктов переработки и продуктов из клена.

COMMISSION OF EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

**ITALIAN STRATEGY
in the veterinary sector**

- Reducing the consumption of antibiotics by more than 30%
- Reducing colistin consumption to a level of 5 mg/PCU
- Reducing the consumption of Critically Important Antimicrobials by more than 10%
- Reducing the consumption of orally administered antibiotics by more than 30%

**ITALIAN STRATEGY
in the human sector**

- Reducing the consumption of systemic antibiotics by more than 10% at local level
- Reducing the consumption of systemic antibiotics by more than 5% in hospitals
- Reducing the consumption of fluoroquinolones by more than 10% at local level
- Reducing the consumption of fluoroquinolones by more than 10% in hospitals
- Reducing the prevalence of methicillin-resistant *S. aureus* in blood isolates by more than 10%
- Reducing the prevalence of Carbapenemase-producing Enterobacteriaceae (CPE) in blood isolates by more than 10%

2
GENERAL OBJECTIVES

- reducing the frequency of infections caused by antibiotic-resistant microorganisms
- reducing the frequency of hospital and community healthcare-associated infections

6
AREAS OF INTEREST

- Antibiotic resistance surveillance and prevention
- appropriate use and surveillance of antimicrobial consumption
- surveillance, prevention and control of healthcare-associated infections
- training of healthcare staff
- information and education of the population
- research and innovation

67
CENTRAL ACTIONS

59
REGIONAL AND LOCAL ACTIONS

PNCAR
NATIONAL ACTION PLAN ON ANTIMICROBIAL RESISTANCE

9 ПРИЛОЖЕНИЯ

Раздаточные материалы для тренинга

Кейс № 1

«Критерии риска»

В отношении представленных ниже критериев отнесения ЮЛ (ИП) к категориям риска, классам опасности укажите следующее:

- *какая система оценки рисков применена (динамическая или статическая)?*
- *какой метод оценки риска использовался (условный, интегрально-условный или расчетный)?*
- *какие характеристики оцениваются в рамках динамического подхода к оценке рисков, положительные или отрицательные, перечислите их;*
- *выскажите Ваше экспертное мнение о преимуществах и недостатках примененного подхода к оценке рисков.*

Группа 1
Критерии отнесения деятельности в области транспорта
к определенной категории риска

1. С учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в области транспорта (далее - субъекты надзора) требований, установленных международными договорами Российской Федерации, техническими регламентами Таможенного союза, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области транспорта (далее - обязательные требования), деятельность субъекта надзора, подлежащая федеральному государственному транспортному надзору, разделяется на группы тяжести "А", "Б", "В", "Г" (далее - группы тяжести).

2. К группе тяжести "А" относятся следующие виды деятельности:

- а) эксплуатация инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;
- б) перевозка пассажиров железнодорожным транспортом;
- в) перевозка опасных грузов железнодорожным транспортом;
- г) перевозка опасных грузов автомобильным транспортом;
- д) коммерческие перевозки воздушным транспортом, за исключением воздушных перевозок грузов;
- е) эксплуатация сертифицированных аэродромов гражданской авиации, имеющих длину взлетно-посадочной полосы 2600 метров и более;
- ж) авиационно-космический поиск и спасание;
- з) перевозка внутренним водным транспортом, морским транспортом пассажиров, за исключением такой деятельности, осуществляемой с использованием маломерных судов.

3. К группе тяжести "Б" относятся следующие виды деятельности:

- а) погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте;
- б) перевозка пассажиров и грузов автомобильным транспортом в международном сообщении;
- в) перевозка грузов автомобильным транспортом, грузоподъемность которого составляет свыше 2,5 тонны (за исключением таких перевозок, осуществляемых для обеспечения собственных нужд юридических лиц, индивидуальных предпринимателей);
- г) организация использования воздушного пространства Российской Федерации и организация воздушного движения;

д) эксплуатация сертифицированных аэродромов гражданской авиации, имеющих длину взлетно-посадочной полосы от 1300 до 2600 метров;

е) перевозка внутренним водным транспортом, морским транспортом опасных грузов, за исключением такой деятельности, осуществляемой с использованием маломерных судов;

ж) погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах;

з) авиационные работы.

4. К группе тяжести "В" относятся следующие виды деятельности:

а) эксплуатация железнодорожного подвижного состава и контейнеров;

б) проектирование (включая изыскания), изготовление, строительство, монтаж, наладка, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, обслуживание, ремонт, хранение подвижного состава и его составных частей, составных частей подсистем и элементов составных частей подсистем инфраструктуры железнодорожного транспорта (в том числе продукции и услуг);

в) деятельность по перевозкам воздушным транспортом грузов;

г) обучение специалистов авиационного персонала гражданской авиации;

д) перевозка внутренним водным транспортом, морским транспортом грузов, за исключением опасных грузов, за исключением такой деятельности, осуществляемой с использованием маломерных судов;

е) буксировка морским транспортом.

5. К группе тяжести "Г" относятся следующие виды деятельности:

а) эксплуатация железнодорожных путей необщего пользования;

б) вспомогательные работы (услуги) при перевозке железнодорожным транспортом;

в) перевозки автомобильным транспортом, за исключением перевозки опасных грузов и перевозки грузов автомобильным транспортом, грузоподъемность которого составляет свыше 2,5 тонны (за исключением таких перевозок, осуществляемых для обеспечения собственных нужд юридических лиц, индивидуальных предпринимателей);

г) эксплуатация сертифицированных аэродромов гражданской авиации, имеющих длину взлетно-посадочной полосы от 500 до 1300 метров;

д) деятельность по перевозке внутренним водным транспортом, морским транспортом пассажиров и грузов, осуществляемая с использованием маломерных судов;

е) эксплуатация судов портового флота, технического флота, иных судов, не используемых в целях перевозки пассажиров, грузов и буксировки.

6. При наличии критериев, позволяющих отнести деятельность субъекта надзора к различным группам тяжести, подлежит применению критерий, позволяющий отнести деятельность субъекта надзора к более высокой категории риска.

7. С учетом оценки вероятности несоблюдения субъектами надзора обязательных требований деятельность, подлежащая федеральному государственному транспортному надзору, разделяется на группы вероятности "1", "2", "3", "4" (далее - группы вероятности).

8. К группе вероятности "1" относится деятельность субъектов надзора при наличии вступившего в законную силу в течение 2 календарных лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности субъекта надзора к категории риска, обвинительного приговора суда с назначением наказания субъекту надзора (или решения (постановления) о назначении административного наказания субъекту надзора) за совершение при выполнении им трудовых функций преступления или административного правонарушения, которое повлекло наступление аварийного события, следствием которого стало причинение вреда жизни и (или) здоровью людей.

9. К группе вероятности "2" относится деятельность субъектов надзора при наличии вступившего в законную силу в течение 2 календарных лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности субъекта надзора к категории риска, обвинительного приговора суда с назначением субъекту надзора наказания (или решения (постановления) о назначении субъекту надзора административного наказания) за совершение при выполнении им трудовых функций преступления или административного правонарушения, которое повлекло наступление аварийного события, не повлекшего причинение вреда жизни и (или) здоровью людей.

10. К группе вероятности "3" относится деятельность субъектов надзора, в отношении которых вступили в законную силу в течение 3 календарных лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении деятельности субъекта надзора к категории риска, 15 и более решений (постановлений) о назначении административного наказания за правонарушения, предусмотренные статьями 11.1, 11.3, 11.4, 11.5, 11.6, 11.7, 11.8, 11.13, 11.16, 11.23, 11.30, 11.31, 12.21.1 (части 2 - 11), 12.21.2, 12.21.3, 12.23, 12.25, 12.31.1, 14.1, 14.1.2, 14.43, 19.5, 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (за исключением административного наказания в виде предупреждения).

11. К группе вероятности "4" относится деятельность субъектов надзора при отсутствии вынесенных в отношении их приговоров суда и (или) решений (постановлений), указанных в пунктах 8 - 10 настоящего документа.

12. При наличии критериев, позволяющих отнести деятельность субъекта надзора к различным группам вероятности, подлежит применению критерий, позволяющий отнести деятельность субъекта надзора к более высокой категории риска.

Для целей применения настоящего документа под аварийным событием понимаются события (крушения, аварии на железнодорожном транспорте, авиационные происшествия и инциденты,

аварии и инциденты на море и внутренних водных путях, дорожно-транспортные происшествия) в значениях, установленных транспортными уставами и кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, следствием которых стало причинение вреда жизни и (или) здоровью людей и (или) материальный ущерб.

13. Отнесение деятельности субъекта надзора к определенной категории риска основывается на соотношении группы тяжести и группы вероятности согласно приложению.

**СООТНЕСЕНИЕ
ГРУППЫ ТЯЖЕСТИ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ
ВОЗМОЖНОГО НЕСОБЛЮДЕНИЯ СУБЪЕКТАМИ НАДЗОРА ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ
ТРЕБОВАНИЙ И ГРУППЫ ВЕРОЯТНОСТИ НАСТУПЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ
НЕГАТИВНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ВОЗМОЖНОГО НЕСОБЛЮДЕНИЯ СУБЪЕКТАМИ
НАДЗОРА ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

<i>Категории риска</i>	<i>Группа тяжести</i>	<i>Группа вероятности</i>
<i>Высокий риск</i>	<i>А</i>	<i>1</i>
	<i>Б</i>	<i>1</i>
<i>Значительный риск</i>	<i>А</i>	<i>2</i>
	<i>Б</i>	<i>2</i>
	<i>В</i>	<i>1</i>
	<i>В</i>	<i>2</i>
<i>Средний риск</i>	<i>А</i>	<i>3</i>
	<i>А</i>	<i>4</i>
	<i>Б</i>	<i>3</i>
	<i>В</i>	<i>3</i>
	<i>Г</i>	<i>1</i>
	<i>Г</i>	<i>2</i>
<i>Низкий риск</i>	<i>Б</i>	<i>4</i>
	<i>В</i>	<i>4</i>
	<i>Г</i>	<i>3</i>
	<i>Г</i>	<i>4</i>

Группа 2

Критерии отнесения деятельности работодателей к определенной категории риска

(постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 875)

Уровень риска	Значение потенциального риска причинения вреда (P)
высокий риск	$P \geq 1$
значительный риск	$0.75 \leq P \leq 0.99$
средний риск	$0.5 \leq P \leq 0.74$
умеренный риск	$0.25 \leq P \leq 0.49$
низкий риск	$0.24 \leq P$

$$P = T + Ky,$$

где:

T - показатель тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями обязательных требований;

Ky - коэффициент устойчивости добросовестного поведения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, связанного с исполнением обязательных требований.

При этом:

$$T = ПВ \times M,$$

где:

ПВ - показатель потенциального вреда охраняемым законом ценностям в сфере труда из-за возможного несоблюдения обязательных требований в определенной отрасли, который рассчитывается каждые 3 года, исходя из значений численности работников, погибших в результате несчастных случаев, на 1000 работающих в отрасли (коэффициент 4), численности работников, пострадавших в результате тяжелых несчастных случаев, на 1000 работающих в отрасли (коэффициент 2), численности работников, пострадавших в результате легких несчастных случаев, на 1000 работающих в отрасли (коэффициент 0,5). На текущий момент значения ПВ составляют следующие значения:

Отрасль	ПВ
1. Сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство	0,49
2. Добыча полезных ископаемых	1,49
3. Обрабатывающие производства	0,96
4. Обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха	0,99

5. Водоснабжение, водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений	0,97
6. Строительство	0,87
7. Транспортировка и хранение	0,85
8. Деятельность в области информации и связи	0,58
9. Образование	0,44
10. Деятельность в области здравоохранения и социальных услуг	0,57
11. Прочие виды экономической деятельности	0,2

М - показатель масштаба распространения потенциальных негативных последствий в случае причинения вреда охраняемым законом ценностям в сфере труда в зависимости от среднесписочной численности работников, занятых у юридического лица или индивидуального предпринимателя, составляет:

- а) 0,5 - при среднесписочной численности работников менее 200 человек;
- б) 0,7 - при среднесписочной численности работников от 200 до 499 человек;
- в) 1 - при среднесписочной численности работников от 500 до 999 человек;
- г) 1,5 - при среднесписочной численности работников свыше 1000 человек.

$$K_y = K_{тт} + K_{тл} + K_z + K_{адм},$$

где:

K_{тт} - показатель наличия тяжелых несчастных случаев, признанных связанными с производством, за год, предшествующий текущему, равный 0,4 за каждый тяжелый несчастный случай, признанный связанным с производством;

K_{тл} - показатель наличия легких несчастных случаев, признанных связанными с производством, за год, предшествующий текущему, равный 0,1 за каждый легкий несчастный случай, признанный связанным с производством.

K_з - индивидуальный коэффициент показателя потенциального риска причинения вреда охраняемым законом ценностям в сфере труда при наличии факта задолженности по заработной плате за предшествующий год, равный 0,3. При отсутствии задолженности по заработной плате за предшествующий год *K_з* равен 0;

K_{адм} - индивидуальный коэффициент показателя потенциального риска причинения вреда охраняемым законом ценностям в сфере труда при наличии факта назначенных административных наказаний за нарушение обязательных требований в сфере труда за 3 года, предшествующих текущему, равный 0,1.

При отсутствии сведений в контролирующем органе о случаях травматизма, задолженности по заработной плате и о фактах назначенных административных наказаний за нарушение обязательных требований в сфере труда за 3 предыдущих года, $K_y = 0$.

Независимо от всех прочих показателей категория высокого риска присваивается при наличии смертельного несчастного случая, признанного связанным с производством (за исключением несчастных случаев, произошедших по вине третьих лиц), за 3 предыдущих года.

При отсутствии случаев смертельного травматизма за 3 предыдущих года, а также если $K_{тт}$, K_z , $K_{адм}$ равны нулю, то категория риска подлежит снижению до следующей категории риска (не чаще чем один раз в год).

Критерии отнесения используемых ЮЛ (ИП) земельных участков, к определенной категории риска при осуществлении Росреестром государственного земельного надзора

(постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1)

1. К категории среднего риска относятся:

- а) земельные участки, предназначенные для захоронения и размещения твердых бытовых отходов, размещения кладбищ, и примыкающие к ним земельные участки;
- б) земельные участки, предназначенные для гаражного и (или) жилищного строительства.

2. К категории умеренного риска относятся земельные участки:

- а) граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель лесного фонда, земель особо охраняемых территорий и объектов, а также земель запаса;
- б) относящиеся к категории земель населенных пунктов и граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель сельскохозяйственного назначения;
- в) относящиеся к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения и граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель сельскохозяйственного назначения;
- г) относящиеся к категории земель сельскохозяйственного назначения и граничащие с землями и (или) земельными участками, относящимися к категории земель населенных пунктов.

3. К категории низкого риска относятся все иные земельные участки, не отнесенные к категориям среднего или умеренного риска.

Группа 3

Критерии отнесения объектов защиты к определенной категории риска в рамках государственного пожарного надзора

(постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290)

В соответствии с критериями тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения на объекте защиты обязательных требований объекты защиты относятся к следующим категориям риска:

а) к категории высокого риска относятся следующие объекты защиты:

- объекты дошкольного и начального общего образования;
- объекты основного общего и среднего (полного) общего образования;
- объекты, на которых осуществляется деятельность детских лагерей на время каникул;
- объекты, на которых осуществляется предоставление социальных услуг с обеспечением проживания, а также оказание стационарной медицинской помощи;

б) к категории значительного риска относятся следующие объекты защиты:

- объекты, относящиеся к особо опасным, технически сложным и уникальным объектам в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности;
- объекты, включенные в перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классам Ф1.1, Ф1.2, Ф2.1, Ф2.2, Ф4.1 и Ф4.2;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф5.1, в которых располагаются опасные производственные объекты I, II, и III классов опасности;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф5.2 и являющиеся складскими зданиями государственного материального резерва, зданиями книгохранилищ и архивов федерального значения, зданиями таможенных терминалов;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классам Ф3.1, Ф3.2, Ф3.3, Ф3.4, Ф3.5 и Ф3.6, с возможным пребыванием на них более 200 человек одновременно;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф4.3, высотой 28 метров и более;

в) к категории среднего риска относятся следующие объекты защиты:

- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф1.3, высотой 28 метров и более;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классам Ф3.1, Ф3.2, Ф3.3, Ф3.4, Ф3.5 и Ф3.6, с возможным пребыванием на них от 50 до 200 человек одновременно;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф4.3, высотой от 15 до 28 метров;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классам Ф5.1 и Ф5.2 (кроме объектов, относящихся к категории значительного риска) и по пожарной и взрывопожарной опасности к категориям А, Б и В;

- наружные установки, относящиеся к категориям АН и БН по взрывопожарной и пожарной опасности;
- садовые, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, имеющие общую границу с лесными участками;

г) к категории умеренного риска относятся следующие объекты защиты:

- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классам Ф3.1, Ф3.2, Ф3.3, Ф3.4, Ф3.5 и Ф3.6, с возможным пребыванием на них менее 50 человек одновременно;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф4.3, высотой до 15 метров;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф1.3, высотой до 28 метров;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классам Ф2.3, Ф2.4 и Ф4.4;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф5.1 (кроме объектов, относящихся к категории значительного риска) и по взрывопожарной и пожарной опасности к категориям Г и Д;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф5.2 (кроме объектов, относящихся к категории значительного риска и плоскостных стоянок для автомобилей) и по взрывопожарной и пожарной опасности к категориям Г и Д;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф5.3 и по взрывопожарной и пожарной опасности к категориям Г и Д;
- наружные установки категорий ВН, ГН и ДН по взрывопожарной и пожарной опасности;
- садовые, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан (кроме объектов, относящихся к категории среднего риска);

д) к категории низкого риска относятся следующие объекты защиты:

- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф1.4;
- объекты, относящиеся по функциональной пожарной опасности к классу Ф5.2 и являющиеся плоскостными стоянками для автомобилей;
- временные постройки, киоски, навесы и другие подобные постройки;
- иные объекты защиты.

В соответствии с критериями вероятности обязательных требований:

а) категория риска понижается на 1 уровень (кроме объектов, которым присвоена категория высокого риска) при соблюдении хотя бы одного из следующих условий:

- на объекте защиты создано подразделение пожарной охраны для защиты соответствующих объектов;
- в структуре ЮЛ (ИП), использующие объект защиты, имеются подразделения, занимающиеся вопросами пожарной профилактики, кадровый состав которого имеет специальное пожарно-техническое образование и стаж работы в системе государственного пожарного надзора или тушения пожаров не менее 5 лет;
- проведен пожарный аудит объекта защиты (независимая оценка пожарного риска) с выводом о выполнении условий соответствия указанного объекта требованиям пожарной безопасности;

- при последней плановой проверке объекта защиты нарушения требований пожарной безопасности выявлены не были;
- разработана и зарегистрирована декларация пожарной безопасности;

б) объекты защиты, подлежащие отнесению к категории значительного риска, подлежат отнесению к категории среднего риска в случае отсутствия на объекте защиты пожаров за последние 5 лет;

в) категория риска повышается на 1 уровень (кроме объектов, которым присвоена категория значительного риска) при наличии хотя бы одного из следующих условий:

- проведение пожарного аудита объекта защиты (независимой оценки пожарного риска) с выводом о невыполнении условий соответствия указанного объекта требованиям пожарной безопасности;
- наличие сведений о происшедшем на объекте защиты пожаре в течение последних 5 лет;
- наличие факта административного приостановления деятельности ЮЛ (ИП) на объекте защиты в течение последних 3 лет.

Группа 4

Критерии отнесения деятельности ЮЛ (ИП) к категориям риска в сфере оптовой торговли лекарственными средствами для медицинского применения

(постановление Правительства РФ от 15.10.2012 № 1043)

Отнесение к определенной категории риска осуществляется в соответствии с:

- критериями тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований;
- критериями возможного несоблюдения обязательных требований.

Тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований оценивается с учетом следующих значений показателя риска (К):

значительный риск	$K > 39$
средний риск	$27 \leq K \leq 39$
умеренный риск	$16 \leq K \leq 26$
низкий риск	$K < 16$

Значение показателя риска (К) определяется по формуле:

$$K = K1 + K2 + K3 + K4 + K5,$$

где K1, K2, K3, K4, K5 - показатели риска, присваиваемые для оптовой торговли лекарственными средствами для медицинского применения, с учетом следующих характеристик:

Показатели	Условия осуществления деятельности	Характеристики	Баллы
K1	Наличие площадки для разгрузки автотранспорта	автоматические ворота докового типа с погрузочно-разгрузочными площадками регулируемой высоты	3
		тамбурно-шлюзовая разгрузка	6
		механизированные ворота докового типа с погрузочно-разгрузочными площадками	7
		пандус для разгрузки товара, в том числе с использованием рампы	10
K2	Степень механизации складских операций	автоматические	2
		автоматизированные	3
		комплексно-механизированные	8
		немеханизированные	10
K3	Высота укладки груза	высотностеллажные (более 10 м)	1
		одноэтажные (более 6 и до 10 м)	2

		одноэтажные (более 3 и до 6 м)	5
		паллетное хранение (до 3 м)	7
К4	Поддержание специального режима температуры	автоматическое	2
		автоматизированное	3
		холодильные камеры, промышленные холодильники	7
		холодильники фармацевтические	10
К5	Режим хранения	с фиксированным температурно-влажностным режимом	4
		отапливаемые центральным снабжением	5
		отапливаемые автономно	8
		отапливаемые отопительными приборами	10

Возможность несоблюдения обязательных требований оценивается следующим образом:

- Категория риска повышается на 1 уровень (но не выше значительного уровня риска) при наличии в течение 2 предыдущих лет двух или более фактов привлечения к административной ответственности с назначением административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 6.33, 14.4.2, 14.43, 14.44, ч. 21 ст. 19.5 КоАП РФ;
- Категория риска понижается на 1 уровень при отсутствии в течение 2 предыдущих лет фактов привлечения к административной ответственности за совершение указанных административных правонарушений.

Критерии отнесения деятельности ЮЛ (ИП) в области связи к категориям риска (постановление Правительства РФ от 05.06.2013 № 476)

Деятельность ЮЛ и ИП в области связи во всех случаях относится к низкому риску, кроме следующих случаев:

- деятельность ЮЛ (ИП) в области связи относится к значительному риску при наличии в течение последних 3 лет факта назначения административного наказания по ч.2 ст.13.4 (в случае создания радиопомех), ч.1 ст.13.18 КоАП РФ;
- деятельность ЮЛ (ИП) в области связи относится к среднему риску при наличии в течение последних 3 лет факта назначения административного наказания по ст.ст. 13.3 и 13.4 (в случаях, не связанных с созданием радиопомех), 13.5 - 13.9, 14.1, 19.4, 19.4.1, 19.5, 19.7.10 и 20.25 КоАП РФ;
- деятельность ЮЛ (ИП) в области связи относится к умеренному риску, если в течение последних 5 лет при проведении в отношении них плановой или внеплановой проверки были выявлены нарушения обязательных требований в области связи, не связанные с привлечением к административной ответственности.

Группа 5

Критерии отнесения объектов государственного санитарно-эпидемиологического надзора к категориям риска (в части функций Роспотребнадзора)

I. Критерии тяжести потенциальных негативных последствий

Объекты государственного надзора относятся к следующим категориям риска в зависимости от показателя потенциального риска причинения вреда здоровью, определяемого в соответствии с пунктом 3 настоящего документа:

Показатель потенциального риска причинения вреда здоровью (R)	Категория риска
1×10^{-3}	чрезвычайно высокий риск
от 1×10^{-4} до 1×10^{-3}	высокий риск
от 1×10^{-5} до 1×10^{-4}	значительный риск
от 1×10^{-6} до 1×10^{-5}	средний риск
от 1×10^{-7} до 1×10^{-6}	умеренный риск
менее 1×10^{-7}	низкий риск

2. Показатель потенциального риска причинения вреда здоровью (R) определяется по формуле:

$$R = G \times p,$$

где:

G - показатель тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (далее - обязательные требования);

p - показатель средневзвешенной частоты нарушений на одну проверку (вероятности нарушений обязательных требований) при осуществлении определенного вида деятельности (см. таблицу ниже).

Показатель тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований (G) определяется по формуле:

$$G = U \times M,$$

где:

U - показатель потенциального вреда для здоровья человека из-за возможного несоблюдения обязательных требований при осуществлении определенного вида деятельности (см. таблицу ниже);

M - показатель численности населения, находящегося под воздействием объекта государственного надзора (определяется для каждого объекта по специальной методике Роспотребнадзора).

Наименование вида деятельности	Показатель потенциального вреда для здоровья человека из-за возможного несоблюдения обязательных требований при осуществлении определенного вида деятельности (U)	Показатель средневзвешенной частоты нарушений на одну проверку (вероятности нарушений обязательных требований) при осуществлении определенного вида деятельности (p)
I. Деятельность в области здравоохранения, предоставления коммунальных, социальных и персональных услуг		
Деятельность в области здравоохранения		
1. Деятельность в области здравоохранения, за исключением	0,0087	4,84
деятельности по использованию источников ионизирующего излучения	0,0094	3,34
2. Деятельность лечебно-профилактических организаций, за исключением:	0,0077	4,9
деятельности родильных домов	0,0068	8,54
деятельности родильных отделений в многопрофильных лечебно-профилактических организациях	0,007	4,75
деятельности стоматологических поликлиник (кабинетов), не использующих источники ионизирующего излучения	0,0057	3,48
деятельности стоматологических поликлиник (кабинетов), использующих источники ионизирующего излучения	0,0068	2,66
3. Деятельность санаторно-курортных учреждений, за исключением	0,0089	8,76
санаториев для детей, в том числе для детей с родителями	0,0069	12,2
4. Иная деятельность в области здравоохранения	0,0087	4,84
Деятельность по предоставлению социальных услуг		
5. Деятельность организаций, осуществляющих стационарное социальное обслуживание, за исключением	0,0094	7,68
деятельности домов (интернатов) для лиц с физическими или умственными недостатками, в том числе геронтопсихиатрических центров, психоневрологических интернатов	0,0085	10,56
6. Деятельность иных организаций, осуществляющих стационарное и полустационарное социальное обслуживание (кроме детских)	0,0082	7,31
Деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения		

7. Деятельность по водоподготовке и водоснабжению	0,0367	4,14
8. Деятельность, связанная с транспортировкой питьевой воды	0,0496	4,18
9. Деятельность по удалению сточных вод	0,0087	5,09
Деятельность в области обращения с отходами		
10. Деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, за исключением полигонов твердых бытовых отходов	0,0057	6,23
	0,0042	8,32
Деятельность по предоставлению персональных услуг		
11. Деятельность по стирке, химической чистке и окрашиванию текстильных и меховых изделий	0,0083	5,59
12. Предоставление услуг парикмахерскими и салонами красоты, соляриями	0,0069	3,31
13. Деятельность бассейнов, аквапарков	0,0151	4,37
14. Деятельность бань, саун	0,0113	6,79
15. Иная деятельность по предоставлению персональных услуг	0,0083	4,41
Деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания		
16. Деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания	0,0116	4,4
Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта		
17. Деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта	0,0092	2,83
18. Иная деятельность в области здравоохранения, предоставления коммунальных, социальных и персональных услуг	0,0143	3,5
II. Фармацевтическая деятельность		
19. Деятельность аптечных организаций	0,0091	1,85
III. Деятельность в сфере образования		
Деятельность учреждений высшего профессионального образования, образования для взрослых		
20. Деятельность учреждений высшего профессионального образования, образования для взрослых	0,0069	5,36
Деятельность детских и подростковых организаций		
21. Деятельность дошкольных образовательных организаций, за исключением деятельности специальных (коррекционных) дошкольных образовательных организаций	0,00383	8,71
	0,00206	9,34
22. Деятельность общеобразовательных организаций, за исключением деятельности школ-интернатов, специальных (коррекционных) общеобразовательных организаций	0,00446	8,48
	0,00335	9,55
23. Деятельность организаций дополнительного образования	0,00489	4,38

24. Деятельность профессиональных образовательных организаций	0,00433	9,8
25. Деятельность организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, за исключением:	0,00426	8,56
деятельности образовательных организаций, оказывающих социальные услуги, в которые помещаются под надзор дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей	0,00444	9,14
деятельности медицинских организаций, оказывающих социальные услуги, в которые помещаются под надзор дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей	0,0028	10,67
деятельности организаций, оказывающих социальные услуги для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	0,0038	12,21
26. Деятельность по организации отдыха детей и их оздоровления, в том числе лагеря с дневным пребыванием	0,0054	4,48
27. Деятельность иных детских и подростковых организаций	0,0038	6,17
IV. Деятельность по производству пищевых продуктов, предоставлению услуг общественного питания и торговле пищевыми продуктами		
28. Деятельность по производству пищевых продуктов, включая напитки, по производству табачных изделий	0,0099	6,16
29. Деятельность ресторанов, кафе, баров, закусочных, столовых, в том числе столовых при предприятиях и учреждениях, поставка продукции общественного питания	0,0059	6,88
30. Деятельность по торговле пищевыми продуктами, включая напитки, и табачными изделиями, за исключением	0,0067	4,06
деятельности предприятий мелкорозничной торговли	0,0033	3,05
31. Иная деятельность по производству пищевых продуктов, предоставлению услуг общественного питания и торговле пищевыми продуктами	0,0067	4,49
V. Деятельность в сфере промышленности и сельского хозяйства		
32. Деятельность промышленных предприятий, использующих источники ионизирующего излучения	0,0012	5,28
33. Деятельность в сфере сельского хозяйства, охота, лесное хозяйство	0,0238	4,76
34. Рыболовство (кроме рыбопромысловых судов), рыбоводство	0,0234	4,8
35. Добыча полезных ископаемых	0,0134	7,01
36. Деятельность обрабатывающих производств, за исключением:	0,0084	4,74
производства мебели	0,0029	4,84
древесно-стружечного производства	0,0027	10,13

производства строительных и отделочных материалов и изделий	0,0037	7,43
37. Производство, передача и распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды, за исключением	0,0194	5,59
производства, распределения и передачи горячей воды	0,0216	6,78
38. Строительство	0,0082	5,23
39. Деятельность предприятий транспортной инфраструктуры	0,0097	4,24
40. Вспомогательная и дополнительная транспортная деятельность	0,0082	3,68
41. Деятельность иных промышленных предприятий	0,0088	4,33
VI. Деятельность в области связи		
42. Деятельность в области связи, за исключением:	0,007	3,33
деятельности передающих радиотехнических объектов, за исключением деятельности радиолокационных станций	0,0042	3,52
деятельности радиолокационных станций	0,0007	1,67
деятельности телевизионных станций	0,0032	4,94
деятельности радиовещательных станций	0,0078	3,8
деятельности базовых станций сотовой и транкинговой связи	0,0039	3,03
VII. Деятельность, связанная с эксплуатацией транспортных средств		
43. Деятельность иных транспортных средств, за исключением:	0,0111	1,26
деятельности водного транспорта	0,0156	3,17
деятельности рыбопромысловых судов	0,008	4,81
деятельности воздушного транспорта	0,0107	3,21
деятельности железнодорожного транспорта	0,008	3,86
деятельности метрополитена	0,008	1,25
деятельности автомобильного транспорта	0,011	0,96
деятельности электрического транспорта	0,008	3,41
VIII. Прочие виды деятельности		
44. Прочие виды деятельности	0,012	3,2

II. Критерии вероятности возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований

Объекты государственного надзора, подлежащие в соответствии с разделом I настоящего документа отнесению к категориям высокого, значительного, среднего, умеренного и низкого рисков, подлежат отнесению к категориям чрезвычайно высокого, высокого, значительного, среднего и умеренного рисков соответственно при наличии вступивших в законную силу в течение последних 3 лет на дату принятия решения об отнесении объекта государственного надзора к категории риска:

2 постановлений и более по делу об административном правонарушении с назначением административного наказания, за исключением административного наказания в виде предупреждения, юридическому лицу, его должностным лицам или индивидуальному предпринимателю за совершение административного правонарушения, вынесенного должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, должностными лицами Федерального медико-биологического агентства или судом на основании протокола об административном правонарушении, составленного должностными лицами указанных органов;

решения о приостановлении и (или) об аннулировании лицензии на осуществление деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется в медицинских целях) и генно-инженерно-модифицированных организмов III и IV степеней потенциальной опасности, осуществляемой в замкнутых системах, а также лицензии на осуществление деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (генерирующих) (за исключением случая, если эти источники используются в медицинской деятельности).

Объекты государственного надзора, подлежащие отнесению в соответствии с разделом I настоящего документа к категориям высокого, значительного, среднего и умеренного рисков, подлежат отнесению к категориям значительного, среднего, умеренного и низкого рисков соответственно при отсутствии при последней проверке юридического лица или индивидуального предпринимателя в отношении указанных объектов государственного надзора предписаний об устранении нарушений обязательных требований санитарно-эпидемиологического законодательства Российской Федерации.

Кейс № 2

Перспективные индикаторы риска

Предложите перспективные индикаторы риска для одного из следующих видов государственного контроля (надзора) на Ваш выбор:

1. Федеральный государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;
2. Федеральный государственный метрологический надзор;
3. Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта;
4. Федеральный государственный пожарный надзор;
5. Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
6. Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей.

Кейс № 3

Анализ перечня актов, содержащих обязательные требования

Оцените представленный ниже перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора). Укажите ошибки, которые были допущены при его составлении.

Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю (надзору) за розничной продажей алкогольной и спиртосодержащей продукции

Раздел II. Федеральные законы

№	Наименование и реквизиты акта	Краткое описание круга лиц и (или) перечня объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования	Указание на структурные единицы акта, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю
1.	Федеральным законом от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме
2.	Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	статьи 51, 131, 607, 609, 651

Раздел III. Указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации

№	Наименование документа (обозначение)	Краткое описание круга лиц и (или) перечня объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования	Указание на структурные единицы акта, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю
1	Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2015 № 1459 «О функционировании единой государственной автоматизированной информационной системы учета объема производства и оборота этилового спирта,	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме

	алкогольной и спиртосодержащей продукции»		
2	Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2006 № 380 «Об учете объема производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также учета и использования производственных мощностей, объема собранного винограда, использованного для производства винодельческой продукции»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	пункт 3(1), 5, 6, 6(1), 11, 13 и иные
3	Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2005 № 785 «О маркировке алкогольной продукции федеральными специальными марками»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме
4	Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2005 № 786 «Об акцизных марках для маркировки алкогольной продукции»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	Документ утратил силу с 1 октября 2018 года в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 27.09.2018 N 1140
5	Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 1425 «Об определении органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест массового скопления граждан и мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, а также определении органами местного самоуправления границ прилегающих к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	
6	Постановление Правительства РФ от 09.08.2012 № 815 «О представлении деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей, об объеме собранного винограда и использованного	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	Пункты 13,14,15,16,19 и иные

	для производства винодельческой продукции винограда» (вместе с «Правилами представления деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей, об объеме собранного винограда и использованного для производства винодельческой продукции винограда»)		
7	Постановление Правительства РФ от 09.07.2016 № 650 «О требованиях к техническим средствам фиксации и передачи информации об объеме производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в единую государственную автоматизированную информационную систему учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	
8	Постановление Правительства РФ от 31.12.2005 № 872 «О справке, прилагаемой к таможенной декларации» (вместе с «Правилами заполнения справки, прилагаемой к таможенной декларации» ²)	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	
9	Постановление Правительства РФ от 31.12.2005 № 864 «О справке к товарно-транспортной накладной на этиловый спирт (за исключением фармацевтической субстанции спирта этилового (этанол), алкогольную и спиртосодержащую продукцию» (вместе с «Правилами заполнения справки к товарно-транспортной накладной на этиловый спирт (за исключением фармацевтической субстанции спирта этилового (этанол), алкогольную и спиртосодержащую продукцию»)	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме

Раздел IV. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти

№	Наименование документа (обозначение)	Краткое описание круга лиц и (или) перечня объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования	Указание на структурные единицы акта, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю
Подраздел 1. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти			
1	Приказ Росалкогольрегулирования от 23.08.2012 № 231 «О Порядке заполнения деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме
2	Приказ Росалкогольрегулирования от 05.08.2013 № 198 «О формате представления в форме электронного документа деклараций об объеме производства, оборота и (или) использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, об использовании производственных мощностей»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме
3	Приказ Минфина России от 27.04.2016 № 55н «Об установлении цены, не ниже которой осуществляются закупка (за исключением импорта), поставки (за исключением экспорта) и розничная продажа игристого вина (шампанского)»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	подпункт в) пункта 1, пункт 2 и иные
4	Приказ Минфина России от 11.05.2016 № 58н «Об установлении цен, не ниже которых осуществляются закупка (за исключением импорта), поставки (за исключением экспорта) и розничная продажа алкогольной продукции крепостью свыше 28 процентов»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	
5	Приказ Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка от 19.06.2015 № 164 «О форме журнала учета объема розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции и порядок его заполнения»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	
6	Приказ Росалкогольрегулирования от 01.02.2018 № 30 «О перечнях сведений,	организации, осуществляющие	В полном объеме

содержащихся в штриховом коде документа, предоставляемого покупателю, о факте фиксации информации о розничной продаже алкогольной продукции в единой государственной автоматизированной информационной системе учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»	деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	
--	---	--

Раздел V. Нормативные правовые акты органов государственной власти СССР и нормативные документы органов государственной власти СССР и РСФСР

Подраздел 1 Нормативные правовые акты органов государственной власти СССР

Подраздел 2 Нормативные документы органов государственной власти СССР и РСФСР

Раздел VI. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

№	Наименование документа (обозначение) и его реквизиты	Краткое описание круга лиц и (или) перечня объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования	Указание на структурные единицы акта, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю
1	Закон ... области от xx.xx.xxxx № xx-xx "Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории ... области"	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	статья 2
2	Закон ... области от xx.xx.xxxx № xx-xx "О минимальном размере оплаченного уставного капитала (уставного фонда) для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции на территории ... области"	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	
3.	Административный регламент по исполнению государственной функции по лицензионному контролю за розничной продажей алкогольной продукции (утв. приказом Комитета ... области ... от xx.xx.xxxx № П/х-хх «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции»)	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме

Раздел VII. Иные нормативные документы, в том числе принятые органами и организациями СССР и РСФСР, обязательность соблюдения которых установлена законодательством Российской Федерации

№	Наименование документа (обозначение)	Краткое описание круга лиц и (или) перечня объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования	Указание на структурные единицы акта, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю
1	Муниципальный правовой акт органа местного самоуправления, определяющие границы, прилегающие к некоторым организациям и объектам территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме
2	Межгосударственного стандарта ГОСТ 31984-2012 «Услуги общественного питания».	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме
3	ГОСТ 30389-2013 «Услуги общественного питания. Предприятия общественного питания. Классификация и общие требования»	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	в полном объеме
4.	Правила розничной торговли алкогольными напитками"(утв. Приказом Минторга СССР от 17.11.1972 N 219)	организации, осуществляющие деятельность по розничной продаже алкогольной продукции	

Кейс № 4

Оценка ключевых показателей результативности

Проведите обсуждение в группе о перспективных ключевых показателях результативности (КПР) для одного из следующих видов регионального государственного контроля (надзора), осуществляемого в Республике Татарстан. Ответьте на следующие вопросы:

- Какие КПР следует использовать?
- Насколько сложно будет внедрить предложенные Вами ключевые показатели результативности?
- Доступны ли соответствующему органу контроля источники данных об информации, необходимой для наблюдения за предложенными КПР?
- Если нет, то назовите источники данных, к которым органу контролю должен быть обеспечен доступ для наблюдения за КПР?

Региональные виды государственного контроля (надзора):

1. Лицензионный контроль предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и региональный государственный жилищный надзор
2. Региональный государственный экологический надзор;
3. Надзор и контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов
4. Региональный государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники
5. Региональный государственный ветеринарный надзор в Республике Татарстан
6. Региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси
7. Региональный государственный строительный надзор на территории Республики Татарстан
8. Региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также за деятельностью жилищно-строительных кооперативов, связанной со строительством многоквартирных домов в отдельных муниципальных образованиях
9. Региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции;
10. Региональный государственный надзор за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального межмуниципального значения Республики Татарстан.



Кейс № 5

Составление плана-графика профилактических мероприятий

Ниже указаны мероприятия по профилактике, которые федеральные органы контроля могут включать на практике в свои планы-графики профилактических мероприятий. Оцените их по 5-ти балльной шкале с позиции применимости, полезности и наличия необходимых ресурсов на их проведение в отношении вида контроля, на котором вы специализируетесь (органа контроля, в котором вы работаете), где 5 баллов – полное соответствие, а 0 баллов – несоответствие / невозможность проведения / не относится к профилактике.

Укажите вид контроля, на котором вы специализируетесь:			
Мероприятия по профилактике	Применимость для вида контроля	Полезность для подконтрольных лиц	Доступность для проведения ²⁴
Обобщение практики осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением требований (подготовка докладов о правоприменительной практике)			
Подготовка руководств («памяток») по соблюдению обязательных требований			
Подготовка перечня типовых (наиболее часто встречающихся) нарушений обязательных требований			
Подготовка разъяснений о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования			
Распространение информационной продукции о важности соблюдения требований и их кратком содержании (видеоролики на сайте, в социальных сетях, листовки, флаеры, буклеты)			
Проведение консультаций с подконтрольными субъектами по разъяснению обязательных требований (в т.ч. публичных мероприятий по обсуждению правоприменительной практики)			
Сбор и анализ отчетов о проведенных публичных обсуждениях результатов правоприменительной практики			
Проведение тематических совещаний с участием института Уполномоченного по защите прав предпринимателей, а также на базе региональных отделений Торгово-промышленной палаты РФ, общественных организаций предпринимателей, регионального отделения «Опора России» и т.д.			
Проведение «Дня открытых дверей для предпринимателей»			
Проведение выездных приемов на подведомственных территориях			
Информирование неопределенного круга подконтрольных субъектов посредством СМИ			

²⁴ С точки зрения наличия необходимых ресурсов у органа контроля



Проведение творческих и (или) профессиональных конкурсов на лучшие проекты по вопросам соблюдения обязательных требований			
Размещение на официальном сайте перечней актов, содержащих обязательные требования, либо перечней самих требований, оценка соблюдения которых является предметом контроля (надзора)			
Размещение актуальных текстов нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, на официальном сайте			
Размещение на официальном сайте в сети «Интернет» проверочных листов (списков контрольных вопросов)			
Создание интерактивных сервисов самооценки подконтрольными лицами своего соответствия обязательным требованиям			
Выдача предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований			
Подготовка письменных ответов на вопросы и обращения граждан и организаций			
Размещение в сети Интернет ответов на обращения (вопросы) граждан и организаций (без указания персональных данных)			
Ведение рубрики на сайте «Ответы на наиболее часто встречающиеся вопросы (FAQ)»			
Проведение личных приемов граждан			
Развитие сервиса Личного кабинета подконтрольных лиц в целях создания дополнительных каналов обратной связи			
Размещение на сайте он-лайн калькулятора для расчета категории риска			
Заблаговременное направление уведомлений подконтрольным лицам об истечении сроков действия лицензионно-разрешительных документов			
Упрощение обжалования действий (бездействия), решений должностных лиц органа контроля (сокращение сроков рассмотрения жалоб, упрощение способов подачи жалобы, в т.ч. создание электронных сервисов досудебного обжалования)			
Проведение профилактических осмотров (обследований) поднадзорных объектов, консультаций непосредственно на объектах контроля			
Заключение соглашений с крупными подконтрольными лицами об индивидуальной программе повышения уровня безопасности деятельности (о добросовестных практиках)			
Плановые (рейдовые) осмотры (обследования)			
Создание системы обучения подконтрольных лиц (в том числе в сети Интернет (вебинары, видеоуроки, очные формы)			
Повышение квалификации инспекторов органа контроля			
Мероприятия, направленные на поощрение и стимулирование подконтрольных субъектов, добросовестно соблюдающих обязательные требования <i>как правило, указывается разработка и применение критериев риска, направленных на снижение категории риска добросовестным предпринимателям;</i>			



<i>также включение добросовестных лиц в члены общественного совета при органе контроля</i>			
Разработка Кодекса добросовестных практик (Кодекса этики)			
Проведение рекламных компаний («социальная реклама») о важности соблюдения требований			
Работа горячей линии (контакт-центра)			
Актуализация положений административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора)			
Увеличение доли дистанционных мероприятий по контролю (без взаимодействия с подконтрольными лицами) в общем объеме деятельности органа контроля			
Размещение на официальном сайте плана проведения плановых проверок			
Размещение статистики количества проведенных мероприятий по контролю, статистики по административной ответственности на официальном сайте			
Анкетирование подконтрольных лиц по различным вопросам, в том числе об эффективности профилактических мероприятий			
Подготовка доклада о реализации мероприятий по профилактике по итогам года			
Разработка проекта программы профилактики на очередной год			



Кейс № 6

Анализ поступившей жалобы

В контролирующие органы поступили жалобы. Проанализируйте их, и предложите меры реагирования на данные жалобы.

Жалоба № 1 (поступила с личного приема)

Территориальный отдел Управления Роспотребнадзора
по городу Москве в СЕВЕРНОМ АО города Москвы
От Иванова Ивана Ивановича,

проживающего по адресу: Москва, 3-я улица Строителей, дом 25, квартира 12

21.05.2018 года мною был сдан в ремонт копировальный аппарат Gestetner 2722z в сервисный центр ООО «БЕРЕЗКА» (ИНН: 7711111111, юридический адрес: 125167, г. Москва, Ленинградский проспект, д.ХХ, стр.1, сайт: <http://БЕРЕЗКА.ru/>, электронная почта: info@БЕРЕЗКА.ru, телефон: +7-111-111-1111; пункт приемки оборудования в ремонт находится по адресу г. Москва, Ленинградский проспект, д.ХХ. Номер заказа - 111111.

После сдачи в ремонт исполнитель со мной не связывался и никаких писем не направлял. О невозможности выполнить ремонт не сообщал. Явиться за получением отремонтированного изделия не предлагал.

13.10.2018 из разговора по телефону с сотрудником сервисного центра я узнал, что копировальный аппарат утилизирован. Никакой материальной компенсации мне предложено не было. На мое требование о компенсации вреда мне ответили отказом.

Между тем, в соответствии со статье 738 Гражданского кодекса РФ, в случае неявки заказчика за получением результата выполненной работы или иного уклонения заказчика от его приемки подрядчик вправе, письменно предупредив заказчика, по истечении двух месяцев со дня такого предупреждения продать результат работы за разумную цену, а вырученную сумму, за вычетом всех причитающихся подрядчику платежей, внести в депозит в порядке, предусмотренном статьей 327 настоящего Кодекса.

ООО «БЕРЕЗКА» не предпринял указанных действий и никоим образом не уведомил меня о необходимости получить отремонтированный товар.

Считаю, что указанными действиями мне причинен имущественный ущерб. Стоимость копировального аппарата я оцениваю в 10000 рублей. Кроме того, данный копировальный аппарат уже ремонтировался сервисным центром ООО «БЕРЕЗКА» в декабре 2017года и мною было уплачено за ремонт 14700 рублей (второе обращение в сервисный центр ООО «БЕРЕЗКА» было связано с некачественно выполненным ремонтом в первый раз и являлось гарантийным).

Таким образом, общий имущественный ущерб от действий ООО «БЕРЕЗКА» составил 24700 рублей.

В связи с изложенным **прошу:**

1. Провести внеплановую проверку ООО «БЕРЕЗКА» и по ее результатам выдать ООО «БЕРЕЗКА» предписание о восстановлении моих прав.

2. Привлечь к установленной законом ответственности виновных лиц по статье 14.7 КоАП РФ (обман потребителей) или по иной статьей КоАП РФ, предусматривающей ответственность за совершенные действия.

Об ответственности за заведомо ложный донос и заведомо ложные показания потерпевшего по ст.ст. 306 и 307 УК РФ, а также за заведомо ложные показания свидетеля по ст 17.9 КоАП РФ предупрежден.

Приложение: квитанции о приеме оборудования в ремонт и фотография на 3 л.

12.12.2018 подпись



Жалоба № 2 (поступила письмом по почте)

Государственная административно-техническая инспекция Санкт-Петербурга
Адрес: 191014, Санкт-Петербург, Литейный пр., 36
От Петрова Петра Петровича,
проживающего по адресу:
Санкт-Петербург,
3-я улица Строителей, дом 25, квартира 12

Рядом с моим домом располагается кафе «Березка». По моим данным, кафе незаконно занимает земельный участок, на котором оно располагается. Вид разрешенного использования земельного участка «Отдых (рекреация)», что не соответствует фактическому использованию земельного участка. Кроме того, по ночам (после 23-00) в кафе играет громко музыка и мешает мне спать. Также проходя мимо погрузочно-разгрузочной зоны кафе, я не раз видел грызунов рядом с производственной зоной в кафе. Ящики с пищевыми продуктами длительное время хранятся на полу, в помещении кафе полнейшая антисанитария. Работники кафе курят рядом с задним выходом кафе, и табачный дым доходит до окон моего балкона. По ночам во время перекуров они громко разговаривают, часто нецензурно, что нарушает мое спокойствие и спокойствие моих детей. В кафе имеется кулинарный цех. От него истекает ужасный запах, от которого раскалывается голова. Я уже обращался в Роспотребнадзор, прокуратуру, но они бездействуют. Прошу провести внеплановую проверку и закрыть кафе.

12.12.2018 подпись



Жалоба № 3 (поступила на электронную почту)

2-ой Региональный отдел Государственного пожарного надзора Управления по ЗАО Главного управления МЧС России по г. Москве.

От Алексея Алексева
Alekseev@mail.ru

На выходных 09.12.2018 я был в кафе на улице Крылатской дом X. Там я заметил, что администрация заведения нарушает нормы пожарной безопасности. Запасные выходы были заблокированы, в помещении применена декоративная отделка из горючих материалов, во время моего посещения там происходило пиротехническое шоу с открытым огнем. Прошу провести внеплановую проверку.

12.12.2018



Жалоба № 4 (поступила через Интернет-сервис, автор авторизован через ЕСИА)

Территориальный отдел Управления Роспотребнадзора
по городу Москве в СЕВЕРНОМ АО города Москвы
От Иванова Ивана Ивановича,

Прошу провести проверку действий ИП «Сидоров». Обстоятельства произошедшего изложены ниже.

5 января 2019 года, когда я, пенсионер, 71 год, инвалид первой группы, находился дома по адресу: г. Москва, ул. Строителей, д.1. к., кв.1, когда ко мне в квартиру позвонили. Открыв дверь, незнакомый для меня человек стал предлагать мне услугу по остеклению балкона. Проявив интерес, мне предложили проехать в офис для заключения договора.

Меня на такси за счет неизвестных для меня лиц отвезли в офис по адресу: г. Москва, ул. Строителей, д.2 к.2.

В офисе со мной ИП Сидоров Сидор Сидорович заключил договор подряда на остекление балкона (договор ХХ-111 от 05.01.2019). Я внес задаток 15 тысяч рублей. Полная стоимость договора составила 67968 рублей.

По прошествии некоторого времени, оценив другие предложения на рынке, я понял, что заключил договор по заведомо завышенной цене. Я обратился к **ИП Сидорову по телефону 8-499-347-78-85** с требованием о расторжении договора подряда и возвращении мне задатка на основании статьи 32 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»:

«Потребитель вправе отказаться от исполнения договора о выполнении работ (оказании услуг) в любое время при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов, связанных с исполнением обязательств по данному договору».

Зная, что никаких работ еще не было произведено, так как они не могли быть произведены в связи с тем, что никаких замеров с моего балкона еще не снимали, я потребовал вернуть мне сумму задатка. Обращаю внимание, что о произведенных замерах в соответствии с условиями заключенного договора должен составляться «лист замера», который удостоверяется моей подписью. В соответствии с п.3.1.1. договора ХХ-111 условия договора об объеме, порядке и условиях выполнения работ вступают в силу только после подписания сторонами листа замера. Однако такого листа я не подписывал. То есть я с полным правом требовал вернуть мне сумму задатка. Однако в этом мне было отказано. При этом представитель ИП Сидорова сообщила мне, что мне не только не вернут сумму задатка, но я еще и должен доплатить половину стоимости работ в качестве неустойки.

Пытаясь разобраться со всем произошедшим, я стал более внимательно изучать все подписанные мною документы в офисе ИП Сидорова 05.01.2019 года.

В итоге я обнаружил среди бумаг подписанный мною кредитный договор с кредитной организацией ОАО «ВБТ» (от 05.01.2019 № ХХ0011ХХ) на сумму 47539 рублей. Обращаю внимание, что подпись и печать ОАО «ВБТ» на таком договоре отсутствуют. Договор выполнен очень мелким шрифтом, что делало невозможным его прочтение мною в офисе ИП Сидорова из-за плохого зрения.



Я обратился в ОАО «ВБТ» с вопросом о действительности такого договора. Мне подтвердили, что я действительно являюсь заемщиком по этому договору и на открытый на мое имя расчетный счет банк перечислил предоставленные мне кредитные средства в размере 47539 рублей. Тогда я обратился с просьбой не осуществлять никаких транзакций с моего кредитного счета (на который были перечислены денежные средства в размере 47539 рублей в рамках заключенного мною кредитного договора).

Однако в банке мне сообщили, что выделенные мне кредитные средства уже были перечислены на расчетный счет ИП Сидорова в счет оплаты договора подряда ХХ-111). Я хочу обратить внимание, что банк перечислил 47539 рублей в счет оплаты договора, еще не вступившего в силу. Напомню, что по условиям договора (п.3.1.1) между мною и ИП Сидоровым для вступления договора в силу должен был быть составлен лист замера, который не был составлен. Не взирая на это факт, деньги в размере 100% были перечислены ИП Сидорову банком.

В банке мною была зарегистрирована претензия № 1111111-ХХ.

По условиям кредитного договора, средства с моего кредитного счета должны быть списаны в пользу продавца (ИП Сидорова) в момент передачи результата работ. Однако средства без моего на то распоряжения были перечислена в пользу ИП Сидорова еще до выполнения каких-либо работ, заказа каких-либо конструкций и даже до оформления листа замера, то есть вступления в силу договора подряда.

Таким образом, мои права потребителей были грубо нарушены ИП Сидоровым.

Прошу провести проверку и выдать предписание ИП Сидорову восстановить мои прав и вернуть мне денежные средства и аннулировать кредитный договор.

Иванов Иван Иванович



Жалоба № 5 (поступила письмом по почте)

Управление Росреестра по г. Московской области

Управление Росреестра по Московской области осуществляет государственный земельный надзор, включая осуществление контроля соблюдения требований законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием. В связи с этим просьба провести внеплановую проверку и установить соответствие использованию земельного участка, на котором осуществляет деятельность кафе «Три пингвина», расположенное в Одинцово, ул. Вокзальная, д.1, целевому назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием. И, в случае установления несоответствия, принять меры и назначить административное наказание, предусмотренное Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

По информации Управления Федеральной налоговой службы по Республике Крым, деятельность в кафе «Три пингвина» осуществляет индивидуальный предприниматель Сидоров С.С.

Иванов Иван Иванович

Адрес проживания: 111111, Одинцово, ул. Вокзальная, 2, кв.2

+7-903-111-11-11

