[Простыми словами](https://milknews.ru/spetsproekti/prostymi-slovami/) 14 марта 2018 Г. 15:28,

**Простыми словами: Риск-ориентированный подход**

В начале марта в послании Федеральному Собранию Владимир Путин [заявил](https://milknews.ru/index/novosti-moloko_17273.html), что систему контроля и надзора в течение двух лет необходимо перевести на риск-ориентированный подход. На данный момент проходит [реформа](http://xn----8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/) контрольно-надзорной деятельности, она была утверждена в декабре 2016 года, срок реализации – до 2025 года.

Что такое этот риск-ориентированный подход? Расскажем в новом тексте Milknews в рубрики “Простыми словами”.

Риск-ориентированный подход применяется в контрольно-надзорной деятельности и предполагает снижение количества государственных проверок в зонах, где риск нарушений меньше. Таким образом он должен снизить административную нагрузку на добросовестные предприятия.

Суть риск-ориентированного подхода в любой сфере заключается в снижении рисков: контроль в зонах повышенного риска растет, а в более безопасных зонах - снижается или отсутствует. Это позволяет вовремя принимать необходимые меры там, где это необходимо и в значительной мере экономить ресурсы. Таким образом, ресурсы распределяются неравномерно, в зависимости от риска, причем это влияет как на частоту, так и на глубину проверок.

**Как это работает сейчас?**

На данный момент риск-ориентированный подход проявляется в том, что в отношении небольшого компании надзорный орган может ограничиться самой простой процедурой оценки рисков, а к большим учреждениям будет применяться более комплексная проверка.

Сам подход к управлению рисками изначально появился в финансовом секторе, деятельность участников которого предполагает значительные риски – банки, страховщики, инвестиционные фонды стремятся управлять ими для установления цен на свои услуги. Ставки по кредитам, стоимость ценных бумаг и размеры страховых премий напрямую зависят от рисков, которые берет на себя компания.

Благодаря изначальной схожести работы отделов управления рисками в финансовых компаниях и служб внутреннего контроля риск-ориентированный подход внедрился сначала в традиционный аудит, а затем и в прочие виды контроля и надзора, в том числе в государственный.

Одновременно с этим произошло упрощение системы – если в финансовом секторе используются экономико-математические модели просчета рисков с точностью до десятых процента, то в других областях достаточно разделить риски на группы опасности, что мы и видим сейчас в деятельности контрольных ведомств.

**Где это прописано?**

Применение подхода при организации государственного контроля закреплено в статье 8.1 [Федерального закона](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_83079/58672404e5897f38d20be06de33c4570c75d2897/) от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Основная его цель – оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов при осуществлении госконтроля, снижение издержек для тех, кого контролируют и повышение результативности проверок.

Для реализации подхода в государственном надзоре используется следующая классификация уровней опасности:

* низкий,
* умеренный,
* средний,
* значительный,
* высокий,
* чрезвычайно высокий.

Это базовая модель, ведомства могут “подстраивать” ее под себя, видоизменяя. Отнесение к той или иной категории рисков зависит от вероятности негативных последствий, масштаба их распространения, а также трудности их разрешения. Если объект относят к чрезвычайно высокому, высокому и значительному классу опасности, орган госконтроля размещает информацию о нем на сайте – так проявляется обещанный принцип открытости, исключающий «заказные» проверки.

**Как подход меняет работу ведомств?**
**Россельхознадзор**

В деятельности Россельхознадзора риск-ориентированный подход используется в государственном земельном контроле, карантинном фитосанитарном контроле, а также к ветеринарном надзоре и ветконтроле на границе.

В своем [докладе](http://www.fsvps.ru/fsvps/council/council_news_010.html) Заместитель руководителя Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору Николай Власов отмечает, что ведомство готовилось к реформе и еще в 2007 году задалась вопросом оптимизации контрольно-надзорной деятельности, однако не смогло избежать трудностей при переходе.

*Первой проблемой* стали критерии оценки риска: было неясно, в каком случае применять выборочную проверку, а в каком проводить тотальный контроль.
*Второй проблемой* стал доступ к данным об организациях – до реформы не было системы регистрации предприятий как имущественного комплекса, была только система регистрации предприятий как субъектов хозяйственной деятельности. В связи с этим у надзорного органа возникала проблема, когда у большого аграрного холдинга с множеством площадок (к каждой из которых применяются отдельные методы контроля) был один ИНН, и было сложно контролировать виды деятельности в реестре.

С сентября 2017 года риск-ориентированный подход применяется при проверке юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в отношении земель сельхозназначения, для них устанавливаются критерии отнесения объектов государственного надзора к определенной категории риска, периодичность проведения плановых проверок в зависимости от присвоенной категории. Введены три категории риска: средняя, умеренная и низкая.

В отношении земельных участков, отнесенных к средней категории риска, устанавливается периодичность проведения плановых проверок не чаще чем один раз в три года. Периодичность проведения плановых проверок для земельных участков категории умеренного риска, – не чаще чем один раз в пять лет, а в отношении участков, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.
За 2017 год Россельхознадзор разработал вышеперечисленные критерии, утвердил их, а также подготовил обоснование отнесения объектов к категориям в соответствии с базовой моделью определения критериев и категорий риска.

Для развития применения риск-ориентированного подхода в сфере земельного надзора Россельхознадзор дорабатывает информационную систему «Цербер» для создания и ведения реестров поднадзорных объектов. В текущем году плановые проверки юрлиц и ИП уже сформированы с учетом критериев риска.
Также ведомством применяется форма проверочного листа – списка контрольных вопросов, предъявляемых к проверяемому. На их основе юридическое лицо или индивидуальный предприниматель может самостоятельно, еще до проверки оценить соответствие объекта к классу опасности.

Указанная форма проверочного листа утверждена приказом Россельхознадзора от 18.09.2017 № 908 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов), используемого должностными лицами территориальных органов Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору при проведении плановых проверок в рамках осуществления государственного земельного надзора», приказ вступил в силу в декабре 2017. С этого момента Россельхознадзор и его территориальные управления применяют проверочные листы во всех плановых проверках.

**Роспотребнадзор**

Роспотребнадзор одним из первых федеральных органов исполнительной власти в 2014 году приступил в внедрению риск-ориентированного надзора. Количество проведенных Роспотребнадзором проверок с 2008 по 2015 год сократилось в 4 раза: с более чем 1 млн. проверок до 265 тысяч (количество плановых проверок снизилось в 7,5 раз, внеплановых - в 2,2 раза).
Проект соответствующего правительственного постановления [опубликован](http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=64672) на Едином портале для размещения проектов НПА.
В отношении проверяемых при расчете риска учитывается:

* гигиеническая значимость,
* законопослушность (количество выявленных правонарушений),
* население, находящееся под воздействием,
* объемы выпускаемой продукции или оказанных услуг и т. д.

Выявление большого количества правонарушений автоматически повышает класс опасности поднадзорного объекта, т.е. уровень опасности зависит не только от соответствия критериям.

Распределение объектов по категориям рисков в деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей происходит следующим образом:

* в случае если показатель потенциального риска причинения вреда в имущественном выражении составляет более 10 млн. руб., то организации или ИП будет соответствовать чрезвычайно высокий риск;
* в случае если показатель потенциального риска причинения вреда составляет от 1 млн. руб. до 10 млн. руб., - высокий риск;
* от 100 тыс. руб. до 1 млн. руб. - значительный риск
* от 10 тыс. руб. до 100 тыс. руб., - средний риск;
* от 1 тыс. руб. до 10 тыс. руб. – умеренный риск;
* менее 1 тыс. руб. – низкий риск.

Плановые проверки в отношении юрлиц и ИП будут проводиться в зависимости от присвоенной их деятельности категории риска со следующей периодичностью:

* для категории чрезвычайно высокого риска - один раз в календарном году;
* для высокого риска - один раз в 2 года;
* для значительного риска - один раз в 3 года;
* для среднего риска - не чаще чем один раз в 4 года;
* для умеренного риска - не чаще чем один раз в 6 лет.

В отношении категории низкого риска плановые проверки Роспотребнадзора не проводятся.

**Как это работает в мире?**

Основная концепция внедрения РОП в других странах мира не отличается. На первоначальном этапе разрабатывается нормативная база и инструментарий надзора, этап разработки предполагает стратегическое планирование и риск-ориентированные документы для всех отраслей, а этап реализации подразумевает регулярную актуализацию нормативной базы и оценку результатов.

Частыми проблемами, с которыми сталкивались страны ЕС при переходе к риск-ориентированному подходу, оказались недостаточно проработанная нормативная база и одновременное использование старых и новых нормативных документов, а также нечеткая стратегия и неориентированное на риск планирование.

Основная идея риск-ориентированного регулирования – нельзя регулировать и контролировать все эффективно, полный контроль экономически нецелесообразен.



**США**

В соответствии с американской [пирамидой правоприменительной практики](http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/06/Responsive-Regulation-Transce.pdf), контроль за выполнением обязательных требований должен проходить следующим образом: при первом нарушении предприятию выносится предупреждение, устанавливаются сроки на исправление ситуации и производится повторная проверка. При втором – штраф, если нарушение не устранено. При последующем нарушении производится временная приостановка деятельности, а далее объект или предприятие закрывается.

**Дания**

На примере Дании эксперт Международной Финансовой Корпорации (IFC) Гордана Ристич [объяснила](http://xn----8sbmmlgncfbgqis7m.xn--p1ai/upload/iblock/717/717a98a6b66fb57e8348bce95af8d054.pdf), что для поиска источника проблем в контрольно-надзорной деятельности рынка пищевых продуктов используется цепочка прослеживаемости «от фермы до прилавка», и, если проблемы выявляются в одном из звеньев цепочки, контрольно-надзорным органам следует связаться с ответственной стороной для проведения проверки.

Контроль также производится по 5 группам опасности, но в Дании существуют и т.н. элитные группы – стандартная частота проверок составляет 0,5 в год (т.е. раз в 2 года), и если в последних 4 отчетах с результатами проверок не предусматривалось штрафных санкций, компания получает статус элитной и количество проверок относительно нее сокращается (с 5 до 3 в самой высокой группе риска и с 3 до 1 в высокой). Кроме того, приятным бонусом для компании становится то, что она может использовать значок своего элитного статуса в маркетинге, например, в рекламе или маркировке.

В ноябре 2017 Всемирный Банк провел семинар по риск-ориентированному подходу, в ходе семинара профессор Гордана Ристич представила доклад об индикаторах риска для санитарно-эпидемиологического надзора.

В первую очередь, эффективность зависит от правильного анализа реальных угроз, возникающих на проверяемых объектах. Так, например, пищевые производства должны иметь разные уровни риска в зависимости от методов обработки продуктов и потенциальной опасности для потребителя.

«Два идентичных предприятия будут иметь разные риски из-за различной продукции. Свежее молоко опасней пастеризованного», - сказала Ристич.

Согласно международной практике, административные меры, применяемые надзорными органами, должны быть гибким инструментом воздействия. Предприятия должны получить определенное время на устранение нарушений и уже затем, в случае дальнейшего несоблюдения требований, быть наказаны.

Эксперт также указала на важность подготовки инспекторов. По словам Ристич, “современный инспектор должен знать о хороших практиках, умениях, технологиях. Во время проверки он должен оценивать как инфраструктуру, так и процессы”.

Относительно проверочных листов эксперт подчеркнула, что чек-листы должны удобным инструментом выявления рисков, а не простым копированием законодательных норм. То, как на предприятии происходят процессы, важнее формальной оценки инфраструктуры.

В целом, в практике внедрения РОП в ЕС пришли к выводам, что инспекционный контроль может стимулировать компании, а может и производить обратный эффект – продолжительные и частые проверки с целью выписывания штрафа не могут улучшить результаты деятельности компании.

**Оценки**
В целом, конечно, со стороны реформа выглядит позитивным изменением, облегчающим жизнь бизнесу. Заместитель министра экономического развития, один из инициаторов перехода к РОП Савва Шипов на Российском экономическом форуме рассказал, что решение о проведении проверки должно приниматься не конкретным инспектором, а на основании степени риска, пояснил Шипов.

"Например, поступает жалоба о каких-то нарушениях. Необходимо оценить, какие требования нарушаются, насколько нарушение несет за собой опасность - причинение вреда жизни, здоровью, имуществу, насколько можно доверять источнику информации и так далее. Поэтому мы считаем, что внеплановые проверки постепенно должны переходить на риск-ориентированный подход, и если срабатывают индикаторы, что риск действительно высокий, тогда проверка проводится, если нет, то проверка не нужна", - рассказал Шипов.

Однако у представителей бизнеса и потребительских обществ реформа вызвала разную реакцию.

Дмитрий Янин, Председатель правления Международной конфедерации обществ потребителей (КонфОП) в разговоре с Milknews раскритиковал проводимую реформу и связал изменения с нежеланием финансировать контрольные органы.

«На мой взгляд, реформа КНД была инициирована от безысходности. Это связано с нежеланием государства финансировать эффективный надзор, нежеланием обеспечивать компенсационные пакеты надзорным органам, зарплаты и социальные гарантии проверяющим.

Инициаторы реформы исходят из того, что, по их мнению, любой проверяющий - взяточник и коррупционер, и честно работать за 25-30 тысяч рублей инспектор не может. Поэтому вместо инициирования повышения уровня зарплат у служащих и отслеживания адекватности трат ведомств, у нас более 10 лет реализуется стратегия по усложнению деятельности контрольно-надзорных органов.

Главный документ – закон о контроле юрлиц при осуществлении КНД – фактически снизил эффективность контрольно-надзорных мероприятий. Ни в одной стране ЕС мы не нашли практики, когда организацию предупреждают о внеплановой проверке за сутки – таких ограничений нигде нет, потому что после предупреждения посылать госчиновников на проверку неэффективно. Чиновники-реформаторы, инициировавшие вместе с крупным бизнесом и надзирающими органами, достаточно лояльно относятся к мизерным штрафам за обман потребителя и фальсификат, у нас не очень высокие штрафы за нарушения требований технических регламентов. Поэтому тенденция сохраняется, качество и количество надзорных ведомств будет сокращаться, а бизнес продолжит писать правила игры, исходя из условий «не мешайте делать, что хочется».

К остальным изменениям, вроде ранжирования и косметическим изменениям в законодательстве я отношусь спокойно, ключевая проблема – недофинансирование и низкий уровень штрафов, проблемы в законодательстве, отсутствие возможности потребителям через суд массово отстаивать свои интересы (например, в США есть коллективные иски, которые подают общества потребителей, в некоторых странах надзорные органы могут обращаться в суд по поводу не только изъятия продуктов с полок, но и со всего рынка, включая выплату компенсаций)».

Первый вице-президент «ОПОРЫ РОССИИ» Владислав Корочкин рассказал Milknews, что бизнес относится к реформе абсолютно положительно и “участвует в ней самым непосредственным образом”. По мнению Корочкина, плюсы - перестройка взаимоотношений предприятий (причем всех, не только бизнеса) с устаревшей,  во многом навязанной внешними агентами парадигмы на современную, более эффективную и менее обременительную как для государства, так и для общества. Минусы заключаются в том, что реформа проходит не так быстро, как это необходимо.

“Те 2-3% дополнительного роста ВВП, которые по оценкам могла бы дать новая система, страна по прежнему теряет. Насколько переход к риск-ориентированному подходу облегчит жизнь предпринимателям? Очень серьезно. Это и снижение количества дорогостоящих плановых проверок, и избавление от многих "экзотических" и парадоксальных обязательных требований,  которые, кроме сомнений в адекватности предъявляющих их представителей государства, ничего не давали” - заявил Корочкин.

На вопрос о том, не является ли значительное снижение количества проверок нежеланием государства финансировать надзор, эксперт пояснил, что эффективный контроль можно (и нужно) построить, вообще обходясь без плановых проверок госорганами. “Лучшие мировые практики это наглядно показывают. Тем более сегодня, когда есть тысячи способов обеспечения контроля с помощью разнообразных технических устройств. Кроме того, есть практика страхования и работы Саморегулируемых организаций. Вполне положительная”.