

ПОТЕНЦИАЛ РИСК ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДИНАМИКА И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация

Совершенствование контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации, направленное на минимизацию рисков причинения вреда в связи с хозяйственной деятельностью, занимает важное место в повестке государственного управления. Положения федерального закона № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» укрепили значимость риск-ориентированной модели контроля (надзора), где реализация риск ориентированной модели при осуществлении контрольных (надзорных) мероприятий позволяет существенно дифференцировать подход к проведению мероприятий, концентрируя усилия надзорных органов на объектах, представляющих реальную угрозу для здоровья граждан, снижая при этом административные барьеры для социально-ответственного бизнеса. В настоящей статье анализируются правовые аспекты использования риск-ориентированного подхода к контролю (надзору) в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации. Особое внимание уделяется проблемам применения этих методов для государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Рассмотрены отдельные преимущества и недостатки государственного контроля и надзора в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Ключевые слова: государственный и муниципальный контроль (надзор), правовое регулирование, риск-ориентированный контроль (надзор).

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"[1] (далее – Федеральный закон N 248-ФЗ) установил новый порядок организации и осуществления государственного и муниципального контроля. В соответствии с законом государственный контроль осуществляется на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных мероприятий, их содержание, интенсивность и результаты. Основным принципом риск-ориентированного подхода является дифференциация интенсивности проверочных мероприятий с учетом тяжести потенциальных негативных последствий в случае возможного несоблюдения организацией обязательных требований. Исходя из этого принципа, более опасные производства проверяются чаще, а менее опасные – реже [9]. При этом под риском причинения вреда (ущерба) понимается вероятность наступления тех или иных событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Федеральным законом N 248-ФЗ закреплено и понятие оценки риска причинения вреда, подразумевающего под собой «деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей» [1]. Под управлением риском причинения вреда понимается «осуществление на основе оценки рисков профилактических мероприятий и контрольных мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска в соответствующей сфере деятельности» [1].

Основу системы управления рисками составляют категории риска причинения вреда. Федеральным законом N 248-ФЗ [1] установлены шесть категорий риска. Это базисная модель, которую контрольные (надзорные) органы применяют в основной деятельности, где отнесение к той или иной категории рисков зависит от вероятности негативных последствий и от масштаба их распространения, а также трудности их разрешения. Управление рисками для контрольных (надзорных) органов является необходимым элементом всех процессов, составляющих и сопровождающих их деятельность. Так, можно отметить, что управление рисками предполагает сосредоточение усилий органов власти в наиболее чувствительных

областях, а именно там, где есть большая вероятность реализации рисков, следствием которых может стать причинение значительного по объему и последствиям вреда охраняемым законом ценностям.

Федеральным законодательством [2], принятым в целях актуализации положений отраслевых федеральных законов, в части приведения их положений в соответствие с Федеральным законом N 248-ФЗ [1], установлены для каждого вида контроля его наименование с указанием отнесения к федеральному государственному контролю (надзору). Ранее постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 "О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" [6] был утвержден перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода, среди которых федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) и Федеральным медико-биологическим агентством и др.

Роспотребнадзор, согласно действующему правовому регулированию [7], осуществляет следующие полномочия: «федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (надзор); федеральный государственный контроль (надзор) в области защиты прав потребителей» [7] и др. Рассматриваемый далее федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (надзор) регулируется положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 N 1100 «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)» [5]. Постановлением определены предмет и объекты контроля (надзора), где объекты контроля отнесены к одной из категорий риска причинения вреда. В том числе приводятся критерии отнесения объектов контроля к категории риска, закреплены виды и периодичность плановых контрольных (надзорных) мероприятий, а также перечни внеплановых мероприятий в отношении различных объектов контроля.

В соответствии с положениями Постановления Правительства РФ N 1100 [5] к отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора), применяются положения Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [3], направленным на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, где, в качестве важного инструмента обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения признаётся Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Отчасти, Федеральный закон N 248-ФЗ [1] и Постановление Правительства РФ N 806 [6] закрепили подходы, которые уже вошли в практику контрольно-надзорной деятельности ряда федеральных органов исполнительной власти, в том числе в Роспотребнадзоре. Так, риск-ориентированная модель ввиду ее высокой результативности и эффективности является базовой при организации государственного контроля (надзора) [8]. Оценка результативности и эффективности основана на анализе состояния здоровья населения и выполняется с применением математических моделей связи в системе нарушения обязательных требований объектами надзора – показатели смертности и заболеваемости населения» на поднадзорной территории. В последние годы при регулировании отношений в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения всё шире применяются риск-ориентированный надзор и оценка риска здоровью населения. В наибольшей степени применение механизма оценки и управления риском связано со сферами деятельности, обуславливающими воздействие факторов среды обитания на здоровье человека.

Приоритетность применения таких механизмов в современных условиях реализации мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей объясняется наличием постоянных угроз, связанных с условиями проживания,

труда, потреблением товаров, работ, услуг, образом жизни, социальными и иными факторами среды обитания, формирующими вредное воздействие на человека. Эти факторы риска для здоровья человека в той или иной степени затрагиваются практически во всех сферах законодательного регулирования.

Общая схема управления риском для здоровья осуществляется тремя путями в зависимости от цели принятия управленческого решения: субъект управления – органы правления, лицо или группа лиц, осуществляющие управление, контроль, надзор, информирование о рисках; методы управления – средства, приемы, способы, структуры, схемы, системы, технологии, с помощью которых воздействуют на объект управления, реализуют приоритеты, осуществляют контроль и оценку достижения цели управления риском; объект управления – система, процесс, явление, фактор подлежащие управлению.

Технологии и методы управления риском, основанные на системном подходе, направлены на комплексное снижение и/или предупреждение риска в его источнике по пути передачи риска и на реципиентах риска, то есть непосредственно населении. С применением оценки рисков на практике при регулировании отношений Роспотребнадзор сталкивается: с обоснованием нормативов качества среды обитания по критериям риска здоровью; обеспечением радиационной безопасности; обеспечением безопасности потребительской продукции; установлением, изменением, прекращением функционирования зон с особыми условиями использования территорий; установлением правовых основ охраны атмосферного воздуха; в сфере водоснабжения и водоотведения; в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) и др.

Нормативное и методическое регулирование процедур оценки и управления риском для здоровья населения в санитарном законодательстве является проблемой, сдерживающей внедрение современных прогнозных моделей развития, применения комплексных профилактических и, как показывает практика, эффективных и результативных мер по предотвращению, снижению, компенсации и надёжности использования (страхование) рисков для здоровья населения. Применение риск-ориентированного надзора и применение оценки риска здоровью населения позволяет говорить о том, что методология оценки риска здоровью является важным инструментом при регулировании отношений в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в самых разных сферах. Имеется правовая и нормативная база для решения ряда задач для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения при проведении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора. При этом, разработано и утверждено более двух десятков методических рекомендаций по оценке риска для здоровья населения от воздействия различных факторов. Однако при использовании полученных результатов специалисты сталкиваются с правовыми трудностями, так как закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения не содержит определения термина «оценка риска для здоровья населения». Данный термин не используется в статьях закона, определяющих понятие санитарно-эпидемиологического благополучия. Сложившаяся ситуация затрудняет применение системы оценки рисков для здоровья населения при осуществлении мероприятий по контролю (надзору).

Вместе с тем, очевидно, что потенциал риск-ориентированной модели использован далеко не в полной мере. Сегодня оценка риска потенциального воздействия объекта на охраняемые ценности применяется в системе санитарно-эпидемиологического надзора лишь для определения периодичности плановых проверок. Вместе с тем риск-ориентированная модель предполагает учет рисков и при формировании содержания проверки, и при выработке решения по ее результатам, и при обосновании профилактических мероприятий.

Повышение степени зрелости системы санитарно-эпидемиологического надзора и результативности контрольно-надзорных мероприятий может быть достигнуто, среди прочего, за счет совершенствования нормативно-методической поддержки и внедрения инновационных подходов в деятельность Роспотребнадзора. Это позволит одновременно обеспечить необходимую защиту охраняемым законом ценностям, снизить

административную нагрузку на контролируемых лиц, деятельность которых не связана с серьезным риском для публично значимых благ.

Литература

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 26.02.2023).
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 26.02.2023).
3. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 10.04.2023).
4. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 №336 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 14.04.2023).
5. О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре): Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 N 1100 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 01.04.2023).
6. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 26.03.2023).
7. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 322 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 17.03.2023).
8. МР 5.1.0116–17. 5.1. Организация Госсанэпидслужбы России. Риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Классификация хозяйствующих субъектов, видов деятельности и объектов надзора по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий: Методические рекомендации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/> (дата обращения: 06.03.2023).
9. Божукова Е. М., Чечулина А. А. Реформа контрольной (надзорной) деятельности // Вопросы российского и международного права. 2021. Т. 11. № 3–1. С.101–110.

S. Olkhovikova, R. Bendorsh

RISK-ORIENTED APPROACH POTENTIAL IN CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES: JUDICIAL DYNAMICS AND APPLICATION PRACTICES

Abstract

Paper subject is analyzing judicial trends in state control and supervision. Liberalizing functions of control and supervision has a mission to set free entrepreneurs from excessive checking by federal bodies. Federal law №248-FZ “On state control (supervision) and municipal control in Russian Federation” introduces essential innovation to guarantee entrepreneurs rights. Analyzing the law in process aspect, we accentuate prophylaxis in the structure of state and municipal control in Russian Federation. The law addresses

shortcomings in existing judicial practices of state and municipal control in aspect of prophylaxis, while prescribing excessive control checking, which stifles business initiatives and drains budgeting. The existing practice of control and supervision includes 'special measures' of administrative punishment, including personal penalties. Actually, the sanctions are ambiguous and needs re-evaluation of the whole system of existing control practice. Such circumstances demand optimizing the control and supervision activity as a whole. Balancing advantages and shortcomings of judicial laws being introduced, we conclude that positive innovations are principally possible within Russian Federation system of control.

Keywords: state control (supervision) and municipal control, legal regulation, prevention, risk-oriented control (surveillance).

УДК 351

С. В. Ольховикова, Э. С. Куконов, М. Ю. Вахрушева

ЦИФРОВИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация

Одной из важнейших национальных целей развития страны на период до 2030 года стала цифровая трансформация, в рамках которой ставится задача достижения «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики, социальной сферы, включая здравоохранение и образование, а также государственного управления. В статье проведен анализ государственных региональных видов контроля с использованием в качестве источника открытых данных Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2022 год. На основании вступающего в силу закона, где были систематизированы все виды контрольных (надзорных) мероприятий, авторами был проведен количественный анализ таких контрольных (надзорных) мероприятий, как контрольная закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная и выездная проверка.

Ключевые слова: контрольная (надзорная) деятельность, цифровизация, контрольные (надзорные) мероприятия.

В рамках реализации национальной стратегии цифровой трансформации к наиболее актуальным вопросам государственного управления на региональном уровне относится совершенствование контрольной (надзорной) деятельности [1; 2]. Государство в сфере контрольной (надзорной) деятельности ставит перед собой ключевые задачи, которые заключаются в предупреждении, выявлении и пресечении нарушения обязательных требований. Функции контрольной (надзорной) деятельности направлены на ограниченный круг субъектов, в который включаются только те субъекты, в отношении которых законодательно предусмотрена возможность осуществления контрольных (надзорных) мероприятий. В Федеральном законе от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определены виды контрольных (надзорных) мероприятий: 1) выездное обследование; 2) контрольная закупка; 3) мониторинговая закупка; 4) выборочный контроль; 5) инспекционный визит; 6) рейд; 7) документарная проверка; 8) выездная проверка [3]. Данные мероприятия поделены на две группы: первая группа мероприятий осуществляется с взаимодействием контрольных (надзорных) органов, их должностных лиц с контролируемыми лицами, включая дистанционное взаимодействие. К этой группе отнесены: контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка. Взаимодействием контрольных (надзорных) органов, их должностных лиц с контролируемыми лицами при проведении таких мероприятий будут считаться встречи, телефонные или иные переговоры между инспектором и контролируемым лицом или его представителем, запрос документов, иных материалов, присутствие инспектора в месте осуществления деятельности контролируемого лица. Также законом определяется возможность использования при проведении инспекционного визита и