

УТВЕРЖДЕНА
протоколом заседания
проектного комитета
от 31 марта 2017 г. № 19(3)

БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ определения критериев и категорий риска

Существующая модель контрольно-надзорной деятельности обязывает контрольно-надзорные органы осуществлять с заданной периодичностью сплошную проверку юридических лиц и индивидуальных предпринимателей¹, что зачастую приводит к неэффективному расходованию ресурсов. Одновременно складывается ситуация, при которой количество подконтрольных объектов превышает потенциальные возможности контрольно-надзорного органа по их проверке, что, в свою очередь, приводит к отсутствию возможности обеспечить приемлемый уровень безопасности охраняемых законом ценностей посредством системы государственного контроля (надзора).

Мировая практика свидетельствует об активном использовании системы управления рисками в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности органов власти, то есть повышением уровня безопасности охраняемых законом ценностей.

Переход от всеобъемлющего контроля (надзора) к дифференцированному планированию проверок позволит увеличить охват

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2009 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и принятое в его исполнение постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 "О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" используют понятия "юридическое лицо" и "индивидуальный предприниматель". В то же общие подходы, изложенные в Базовой модели, могут быть распространены и на осуществление государственного контроля (надзора) в отношении иных подконтрольных субъектов (в первую очередь - граждан). В связи с изложенным понятия "юридическое лицо" и "индивидуальный предприниматель" используются в Базовой модели как синонимичные понятию "подконтрольный субъект".

потенциальных нарушителей обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям, и одновременно снизит нагрузку на юридические лица и индивидуальные предпринимателя, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда таким ценностям.

Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля должно привести, согласно мировому опыту, к снижению числа проверок на добросовестных участников рынка, деятельность которых не несет значимой угрозы охраняемым законом ценностям. При этом должно быть обеспечено сохранение или даже повышение уровня защиты охраняемых законом ценностей в сфере государственного управления.

Внедрение риск-ориентированного подхода (системы управления рисками) основывается на следующих принципах:

открытость и прозрачность критериев риска и категорий риска, а также результатов распределения по ним подконтрольных субъектов, что не исключает отнесения в отдельных сферах общественных отношений указанной информации к охраняемой законом тайне, если это необходимо для достижения публично значимых целей;

нацеленность категорий и критериев риска, мер по оценке и управлению риском на задачи минимизации причинения вреда охраняемым законом ценностям как при установлении категорий и критериев риска, так и в процессе их применения, что, в частности, означает преимущественную их ориентацию на деятельность хозяйствующих субъектов, работающих в представляющих опасность для охраняемых законом ценностей сферах государственного регулирования, нарушающих требования законодательства;

построение системы управления рисками, принятие мер по оценке и анализу риска на основании объективных и достоверных данных;

периодическая переоценка рисков, основанная на изменении источников и факторов риска для охраняемых законом ценностей;

соответствие уровня зрелости ведомственных систем управления риском уровню развития управленческих и информационных процессов в ведомстве, так как зрелая система управления рисками невозможна без соответствующего уровня зрелости информационных решений по сбору, обобщению и анализу данных, а также внутриведомственных управленческих процессов.

Базовая модель определения критериев и категорий риска причинения вреда - представляет собой методологический инструментарий внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов, разработанный в целях упорядочивания механизма определения

охраняемых законом ценностей, формализации параметров, характеризующих масштаб нанесенного им вреда, с одновременным формированием механизма сбора достоверной информации о случаях причинения вреда и характеристиках подконтрольных субъектов (объектов), а также правил определения критериев риска и распределения подконтрольных субъектов (объектов) по различным категориям риска в целях последующей дифференциации в их отношении контрольно-надзорных мероприятий (далее - Базовая модель).

Составной частью Базовой модели являются Требования к обоснованию предлагаемых федеральными органами исполнительной власти - участниками приоритетной программы "Реформа контрольной и надзорной деятельности" категорий риска (классов опасности) и критериев риска в отношении осуществляемых ими видов государственного контроля (надзора) (приложение № 1), а также форма, содержащая примерную структуру и примеры критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности (приложение № 2) и форма, содержащая варианты возможной периодичности проведения плановых проверок при отнесении деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска (приложение 3).

1. Определение охраняемых законом ценностей

В общем виде, риск причинения вреда - это вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям различной степени тяжести. Таким образом, риск причинения вреда является произведением вероятности наступления негативных событий на объем потенциального вреда.

На первом этапе должны быть определены охраняемые законом ценности.

Охраняемые законом ценности - жизнь и здоровье граждан, права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение, поддержание общественной нравственности, обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления, обеспечение обороны страны и безопасности государства, стабильности

финансового сектора, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Для каждого вида государственного контроля (надзора) должны быть определены ценности, на защиту которых направлена реализация данных полномочий. При определении охраняемых законом ценностей необходимо стремиться к количественному определению единиц, с помощью которых фиксируется объем причиненного вреда, в том числе нематериального характера (т.е. к измерению причиненного вреда).

2. События, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям (случаи причинения вреда)

На втором этапе необходимо определить все возможные события, следствием наступления которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей.

Для различных видов контроля (надзора) такие типы событий будут различаться.

Так, например, в отношении видов государственного контроля (надзора), с преимущественно "технологическими рисками", такими событиями могут стать аварии, катастрофы, чрезвычайные ситуации, пожары, выход из строя оборудования и т.п.

Для видов государственного контроля (надзора) в финансово-экономической сфере - уклонение от уплаты налогов и сборов, незаконная репатриация финансовых средств за пределы территории Российской Федерации, образование сговоров, картелей, необоснованное ограничение конкуренции и т.п.

Для видов государственного контроля (надзора), направленных на защиту здоровья и благополучия человека (животных, растений), в том числе направленных на обеспечение благоприятной экологической обстановки - несчастные случаи, отравления, заболевания, эпидемии, экологические катастрофы, в том числе аварии, вследствие которых происходит распространение загрязняющих веществ, и прочие аналогичные негативные инциденты.

Для каждого вида государственного контроля (надзора) должен быть определен свой перечень событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям, произойти случаи причинения вреда.

3. Источники, факторы и профили риска причинения вреда

На третьем этапе необходимо определить условия, обстоятельства и причины, которые приводят к наступлению событий, следствием которых может стать причинение вреда.

Во-первых, рекомендуется определить источники риска. Определение источников риска не является строго обязательным шагом, однако на практике может существенно облегчить последующую идентификацию факторов риска, а также учесть все многообразие потенциальных факторов риска.

Источники риска - это различные присущие юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям характеристики, характеристики их деятельности, используемых ими производственных объектов, а также результатов их деятельности, которые самостоятельно или в комбинации с другими обстоятельствами, в том числе внешними, могут являться причинами или предпосылками осуществления событий, следствием которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей.

Так, например, для ситуации дорожной аварии, источниками риска могут являться техническое состояние автомобиля, состояние дорожного покрытия, природные условия, квалификация и состояние водителя, время суток, соблюдение скоростного режима и т.д. Для ситуации возникновения пожара, источниками риска могут являться технические характеристики зданий, квалификация персонала, ответственного за пожарную безопасность, природные условия и т.д.

Во-вторых, необходимо идентифицировать максимальное число значимых факторов риска, т.е. конкретизировать условия, при которых ранее определенные источники риска могут стать причиной нанесения вреда.

Факторы риска - это возникновение или изменение условий для реализации событий, следствием наступления которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей.

Так, например, для ситуации дорожной аварии, факторами риска могут являться плохое техническое состояние автомобиля, наличие повреждений дорожного покрытия, плохие природные условия (сильный туман, проливной дождь), водительский стаж менее полугода, состояние алкогольного опьянения водителя, ночное время суток, превышение скоростного режима более чем на 50 км/ч и т.д.

При этом факторы риска могут быть как бинарными (исправное/неисправное транспортное средство), так и многофакторными (неисправность тормозной системы, сбой микроэлектроники, испорченные шины, превышение

скорости на 5, 10, 20, 50 км/ч и т.п.), что определяется возможностью дифференциации подобных состояний и значимости их на уровень возникающего риска.

В-третьих, зачастую событие, следствием которого может стать причинение вреда, может быть обусловлено не одним, а несколькими факторами. Поэтому используется такое понятие как "профиль риска".

Профили риска - это комбинация условий для реализации событий, следствием наступления которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей.

Так, например, для ситуации дорожной аварии, неким "идеальным" профилем риска является выезд неисправного автомобиля, лишенного современных средств пассивной безопасности (ремни безопасности, подушки безопасности и т.п.), на поврежденное дорожное покрытие, в сильный туман, сопровождающийся проливным дождем, водителя, имеющего водительский стаж менее полугода, в состоянии алкогольного опьянения водителя, в ночное время суток, с превышением скоростного режима более чем на 50 км/ч. Профиль риска может состоять из любой комбинации факторов риска, например, профилем риска могут являться следующие условия: водитель, имеющего водительский стаж менее полугода, который едет с превышением скоростного режима на 50 км/ч. Теоретически, число потенциальных профилей риска может определяться числом всех возможных сочетаний факторов риска. В отсутствие достаточной степени информатизации, подобный объем информации может быть избыточным, поэтому при идентификации того или иного числа профилей риска следует руководствоваться принципом разумности.

На практике можно использовать только понятие "фактор риска" или только понятие "профиль риска", а также использовать оба понятия сразу, главное, чтобы они максимально полно описывали совокупность причин и условий возникновения риска, а также имели эмпирическую верификацию на основе анализа статистики случаев причинения вреда.

Поэтому степень детализации источников, факторов и профилей риска должна определяться практической целесообразностью и ориентироваться на возможность формального описания источников и факторов риска в терминах критериев, указывающих на потенциальный уровень риска. Для этого необходимо на следующей стадии учесть значимость факторов и профилей риска, относительно представляемого ими уровня риска.

4. Общие требования к критериям отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска

Так как риск причинения вреда - это произведение вероятности наступления негативных событий на объем потенциального вреда, то необходимо отобрать такие факторы (профили) риска, которые указывают на максимальную величину данного произведения.

Для этого, все известные факторы (профили) риска распределяются по матрице риска, где по вертикали - возможная величина вреда, а по горизонтали - возможная частота возникновения вреда (см. таблицу 1).

При этом все факторы (профили) риска разделяются на две категории: управляемые и неуправляемые.

Под неуправляемыми факторами (профилями) риска понимаются те факторы риска, которые напрямую не зависят от контрольно-надзорной деятельности. Ряд из этих факторов поддаются управлению в более широком контексте "умного" государственного регулирования. Так, для примера, если оказывается, что фактором риска является отсутствие средств пассивной безопасности (ремней безопасности) или разговор по телефону за рулем, можно ввести изменения в обязательные требования и запретить эксплуатацию транспортных средств без ремней безопасности или разговоры за рулем. После чего, они переходят в категорию управляемых и могут быть проверены в рамках контрольно-надзорной деятельности. Подобная логика также применима и к обратной ситуации, когда налицо избыточность обязательных требований. В случае если обязательные требования не связаны со значительными рисками причинения вреда, но при этом создают существенный объем избыточных издержек бизнеса, подобные обязательные требования должны быть пересмотрены. Если же значимым фактором риска, является состояние дорожного покрытия, то это уже предмет межведомственного взаимодействия и согласования межведомственных карт риска. В случае же, если большую часть причинения вреда, например, при пожарах, возникает в частном секторе, то эта проблема может быть только частично решена за счет контрольно-надзорных мероприятий, а более эффективными в таких условиях будут профилактические мероприятия. Существуют также влияние форс-мажора и внешних факторов риска, таких как, например, стихийные бедствия. В этой связи, неуправляемые в рамках контрольно-надзорной деятельности факторы риска, могут становиться управляемыми или частично управляемыми в более широком контексте ведомственных систем управления рисками, межведомственных систем

управления рисками и построения системы "умного регулирования" в данной сфере деятельности.

Управляемые факторы (профили) риска, то есть те факторы (профили) риска, на которые может повлиять контрольно-надзорная деятельность, являются основой для определения критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска в интересах выбора в их отношении интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований.

В соответствии со статьей 8.1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и утвержденным в его исполнение постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 "О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" отнесение юридических лиц, индивидуальных предпринимателей к определенному классу (категории) опасности осуществляется органом государственного контроля (надзора) с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, а к определенной категории риска - также с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих обязательных требований.

Таким образом, для оценки риска причинения вреда охраняемым законом ценностям может применяться вся совокупность условий и причин возможного причинения ущерба, но при отнесении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей к определенному классу (категории) опасности органом государственного контроля (надзора) должны учитывать только те события, которые могут произойти в результате возможного несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

Критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, а также вероятность несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

5. Критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска, учитывающие тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований

На данном этапе необходимо провести ранжирование оставшихся управляемых факторов и профилей риска, для того чтобы выделить наиболее значимые из них. Подобные наиболее значимые факторы (профили) риска образуют критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска, а их произведение определяет величину риска причинения вреда в результате возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

Оценка тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований проводится с учетом²:

возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда, масштаба распространения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда;

и (или) трудности преодоления возникших в их результате негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований (далее - величина вреда, совокупный ущерб);

возможной частоты возникновения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда (далее - возможная частота возникновения вреда).

Под степенью тяжести потенциальных случаев причинения вреда подразумевается соответствующая классификация тяжести последствий произошедших случаев причинения вреда. Так, например, в случае если охраняемой законом ценностью является жизнь и здоровье граждан, то можно выделить следующие степени тяжести вреда (смерть, причинение тяжелого, среднего и незначительного вреда здоровью).

Под масштабом распространения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда подразумевается

² Пункт 8 Правил отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 "О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации".

количественное измерение охраняемых законом ценностей, находящихся под потенциальным негативным воздействием различной степени тяжести. Так, например, в случае если охраняемой законом ценностью является жизнь и здоровье граждан, то подобные случаи причинения вреда можно классифицировать по потенциальному числу погибших, получивших тяжелый, средний или незначительный вред здоровью.

Под трудностью преодоления возникших негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований понимается наличие компенсационных мер, возможности возмещения ущерба или ликвидации негативных последствий. Так, например, причинение вреда в виде уклонения от уплаты налогов, может осложняться выводом данных средств за рубеж или конвертацию их в неликвидные активы. К примеру, если статистика указывает, что в таких случаях 30% вреда не удастся возместить, то подобные случаи должны рассматриваться с повышающим коэффициентом (1,3) трудности преодоления негативных последствий. Использование такой характеристики как трудность преодоления возникших негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований не является обязательной и должно применяться для тех видов государственного контроля (надзора), где это имеет практическую целесообразность.

Произведение возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда, масштаба распространения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда и трудности преодоления возникших в их результате негативных последствий образуют собой величину вреда или совокупный ущерб.

Для примера. Величина вреда жизни и здоровью граждан (совокупный ущерб жизни и здоровью граждан) может быть рассчитана:

*Гибель 10 человек и нанесение тяжелого вреда здоровью 100 человек = (1 условная единица) * 10 + (0,1 условных единиц) * 100 = 20 условных единиц возможной величины вреда, совокупного ущерба.*

*Гибель 1 человека и нанесение тяжелого вреда здоровью 10 000 человек = (1 условная единица) * 1 + (0,1 условных единиц) * 10 000 = 1001 условных единиц величины вреда, совокупного ущерба.*

Для примера, возможная тяжесть вреда при уклонении от уплаты налогов:

Сумма неуплаченных средств 10 млрд. руб.

*Сумма неуплаченных средств 10 млрд. руб. и вывод за рубеж = 10 млрд. руб. * 1,3 = 13 млрд. руб.*

Помимо величины вреда (совокупного ущерба), необходимо определить возможную частоту возникновения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда.

Под возможной частотой возникновения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда подразумевается вероятность наступления данного случая причинения вреда.

При определении критериев отнесения, необходимо максимально возможное внимание уделять оценке возможной частоты возникновения вреда, для того чтобы в высокие категории риска не попадали исключительно объекты, с потенциально высокой величиной вреда. В таком случае все усилия контрольно-надзорных органов будут направлены на подобные объекты, а те объекты, где отсутствует подобный высокий объем потенциального вреда, но на практике причиняющих реальный вред разной степени тяжести и которые вносят существенный вклад в общую статистику случаев причинения вреда, будут необоснованно освобождены от государственного контроля (надзора).

В рассмотренном нами примере:

*В первом случае, мы оцениваем вероятность смертельного отравления в крупной торговом центре или вероятность его возгорания, где возможная тяжесть вреда может составлять 100 000 человеческих жизней с вероятностью 0,00001, что означает риск причинения вреда в результате возможного несоблюдения обязательных требования равным $= 100\ 000 * 0,00001 = 1$.*

*А во втором случае, мы оцениваем вероятность отравления в небольшом придорожном кафе или вероятность его возгорания, где возможная тяжесть вреда может составлять 100 человеческих жизней с вероятностью 0,2, что означает риск причинения вреда в результате возможного несоблюдения обязательных требования равным $= 100 * 0,2 = 20$.*

Несмотря, на серьезную разницу между возможной величиной вреда (100 000 и 100 человек соответственно), вероятность первого события настолько ниже (0,00001 против 0,2), что итоговый уровень риска причинения вреда в первом случае на порядок ниже. Управленческим следствием подобного примера является то, что придорожные кафе могут быть значительно опаснее, чем крупные торговые центры, которые сами заинтересованы в контроле качества, применяют современные технические средства и т.д. Таким образом, на основании оценки уровня риска причинения вреда, придорожное кафе должно попасть в более высокую категорию риска, чем крупный торговый центр.

Учитывая выше сказанное, оценка возможной частоты возникновения вреда должна основываться на достоверных статистических данных по причинному вреду, представленной по форме из Приложения 1.

При оценке возможной частоты возникновения вреда анализируемая обобщенная информация об индивидуальных характеристиках подконтрольных субъектов (объектов), представляющих наибольший риск причинения вреда может быть использована в качестве критериев отнесения к категории риска.

В частности, если в результате ранее проведенных контрольно-надзорных мероприятий и расследования причин случаев причинения вреда можно выделить какие-то общие факторы, которые значительно влияют на уровень риска причинения вреда для всей контрольно-надзорной сферы, то такие факторы могут быть использованы в качестве критериев риска. Например, в качестве подобных критериев может быть использовано наличие или отсутствие того или иного персонала, а также их персональные характеристики. Так, если в результате расследования причин несчастных случаев или по результатам проведенных контрольно-надзорных выясняется, что, например, источником риска является квалификация персонала, отвечающего за безопасность в этой сфере, а статистически значимым фактором риска является работа в организации на позиции главного инженера должностного лица, имеющего менее 5 лет рабочего стажа в этой сфере деятельности или непрофильное образование, то такой фактор риска может быть использован в качестве критерия отнесения к категории риска.

После разнесения факторов (профилей) риска по матрице риска, необходимо определить уровень риска, который относится к той или иной категории риска, в интересах дифференциации последующих контрольно-надзорных мероприятий. Уровень риска определяется количественными значениями (когда это может быть посчитано) наступления в результате несоблюдения гражданами и организациями обязательных требований событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям и количественными (относительными) значениями уровня потенциального вреда, а также относительными значениями вероятностями (когда это не может быть точно рассчитано).

Одно и то же значение уровня риска может быть получено разными сочетаниями возможной тяжести вреда и возможной частоты его наступления. Так, причиненный вред одному гражданину с вероятностью в 10%, математически идентичен ситуации, когда вред, причиненный 10 гражданам с вероятностью в 1%. Поэтому в таблицах 2 и 3 приведены примеры, когда

различные сочетания возможной величины вреда и возможной частоты его возникновения, образуют собой критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска. Так, в таблице 2, категории чрезвычайно высокого риска соответствует только одно соотношение факторов риска, соответствующих чрезвычайно высокой тяжести вреда, при чрезвычайно высокой возможности. В таблице 3, категории чрезвычайно высокого риска соответствуют уже 4 соотношения степени тяжести вреда и его возможной частоты возникновения.

Во всех данных таблицах (2 - 4):

темно-красный цвет означает соответствие чрезвычайно высокой категории риска;

красный цвет - категории высокого риска;

оранжевый цвет - категории среднего риска;

зеленый цвет - категории низкого риска.

Вся совокупность факторов (профилей) риска одного цвета образуют критерии отнесения к категории риска. В таблице 4 приведен соответствующий упрощенный пример, распределения объектов контроля по категориям риска. Из данного примера видно, что объекты дошкольного и начального общего образования и объекты, на которых осуществляется деятельность детских лагерей на время каникул, несмотря на то, что они имеют разное соотношение возможной величины вреда и возможной частоты возникновения вреда, тем не менее им присвоена одна и та же категория "чрезвычайно высокого риска".

Таблица 1, является вспомогательным инструментом для расчета уровня риска на основе оценки тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований. Итоговый результат подобного расчета должен быть представлен по форме, представленной в приложении № 2.

Матрица рисков

		Возможная частоты возникновения вреда					
		низкая возможная частота	умеренная возможная частота	средняя возможная частота	значительная возможная частота	высокая возможная частота	чрезвычайно высокая возможная частота
Величина вреда	чрезвычайно высокая величина вреда						
	высокая величина вреда						
	значительная величина вреда						
	средняя величина вреда						
	умеренная величина вреда						
	низкая величина вреда						

Таблица 2

Матрица рисков. Пример 1.

		Возможная частоты возникновения вреда					
		низкая возможная частота	умеренная возможная частота	средняя возможная частота	значительная возможная частота	высокая возможная частота	чрезвычайно возможная частота
Величина вреда	чрезвычайно высокая величина вреда						
	высокая величина вреда						
	значительная величина вреда						
	средняя величина вреда						
	умеренная величина вреда						
	низкая величина вреда						

Матрица рисков. Пример 2.

		Возможная частоты возникновения вреда					
		низкая возможная частота	умеренная возможная частота	средняя возможная частота	значительная возможная частота	высокая возможная частота	чрезвычайно возможная частота
Величина вреда	чрезвычайно высокая величина вреда						
	высокая величина вреда						
	значительная величина вреда						
	средняя величина вреда						
	умеренная величина вреда						
	низкая величина вреда						

Матрица рисков. Пример 3.

		Возможная частоты возникновения вреда					
		низкая возможная частота	умеренная возможная частота	средняя возможная частота	значительная возможная частота	высокая возможная частота	чрезвычайно возможная частота
Величина вреда	чрезвычайно высокая величина вреда		садовые, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан			объекты дошкольного и начального общего образования;	объекты, на которых осуществляется деятельность детских лагерей на время каникул;
	высокая величина вреда						
	значительная величина вреда						
	средняя величина вреда						
	умеренная величина вреда						
	низкая величина вреда	временные постройки, киоски, навесы и другие подобные постройки					

6. Критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска, учитывающие оценку вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований

После учета критериев, которые определяют возможную величину вреда и возможную частоту его возникновения, требуется также учесть критерии, которые указывают на поведенческие особенности того или иного подконтрольного субъекта, которую отражает оценка вероятности несоблюдения данными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

Под оценкой вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований подразумевается предположение относительно их добросовестности.

Для иллюстрации, допустим, что на основе анализа статистики случаев причинения вреда мы установили, что к категории высокого риска относятся придорожные кафе, которые соответствуют следующему профилю риска: "придорожные кафе, работающие на удалении от крупных населенных пунктов и расположенные вблизи дорог федерального значения, с датой регистрации не более 3 лет". Таким образом, необходимо придорожные кафе, которые подпадают под эти критерии, отнести к категории высокого риска. Однако, статистика также показывает, что несмотря на то, что 75% подобных придорожных кафе совершают грубые нарушения обязательных требований и тем самым вносит весомый вклад в смертность от пищевых отравлений, 25% подобных субъектов не совершают грубых нарушений обязательных требований и являются добросовестными участниками рынка. Таким образом, излишнее внимание в отношении этих 25% добросовестных придорожных кафе является избыточным административным давлением и неэффективным расходом бюджетных средств на их проверку.

В то же время может быть верной и обратная ситуация, когда 99% крупных торговых центров не совершает грубых нарушений обязательных требований, а 1% совершает, что вызывает необходимость механизма повышения его категории риска. Поэтому, чтобы учесть подобные ситуации, необходимо также учитывать оценку вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, для того чтобы разделять добросовестных и недобросовестных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, из числа тех, кто изначально находится в высоких категориях риска. Это позволит более тонко настраивать систему критериев отнесения юридических лиц индивидуальных

предпринимателей к категориям риска, благодаря учету не только отраслевых критериев, но и учитывать индивидуальное поведение конкретных подконтрольных субъектов, а также создавать стимулы для их перемещения в более низкие категории риска на основании подтверждения своей добросовестности.

При оценке вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований анализируется имеющаяся в распоряжении органов, государственного контроля (надзора), информация о результатах ранее проведенных контрольно-надзорных мероприятий данного юридического лица или индивидуального предпринимателя и назначенных ему административных наказаниях за нарушение обязательных требований. Подобная индивидуализированная информация может использоваться в качестве критериев оценки вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

В то же время, не могут быть использованы в качестве критериев оценки вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований сведения, которые не могут быть однозначно индивидуализированы или нарушающие презумпцию добросовестности подконтрольных субъектов. Так, в частности, не может быть использована в качестве критерия статистика нарушений обязательных требований по видам экономической деятельности, где всем экономическим субъектам присваиваются те или иные значения вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, только исходя из их принадлежности к той или иной отрасли или подотрасли.

Учет индивидуального поведения, предполагающий возможность перемещения как в более высокую, так и в более низкую категорию риска при недобросовестном или добросовестном поведении, соответственно, в случае если подобное индивидуальное поведение статистически свидетельствует о снижении риска причинения вреда. Данная статистическая зависимость также должна быть обоснована на основании информации, предоставляемой в Приложении 1.

Критерии вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований указываются по форме, приведенной в приложении № 2.

Существует несколько общих правил перехода из различных категорий риска на основе учета вероятности несоблюдения юридическими лицами и

индивидуальными предпринимателями обязательных требований. Так, в частности:

Базовой является ситуация, когда выполнение тех или иных условий, содержащихся в соответствующих критериях, позволяет переходить из категории в категорию;

Могут существовать случаи, когда повышение или понижение из одной категории в другую не предполагается. Например, может существовать потребность не понижать категорию риска для объектов, принадлежащих к категории "чрезвычайно высокого риска" или наоборот не повышать категорию для объектов "низкого риска". Подобные случаи должны быть отдельно обоснованы в рамках предоставления информации, содержащейся в Приложении 1;

По общему правилу, повышение или понижение категорий должно быть не более чем на один уровень;

Однако в случае особой необходимости, можно перебрасывать объекты на большее число уровней. Так, например, если у объекта умеренного риска было выявлено грубейшее нарушение, которое свидетельствует о его высокой опасности, то подобный объект может быть сразу переведен в категорию "чрезвычайно высокого риска". Для подобных случаев нужно особенно тщательно прописывать процедуру срока действия данной меры и условия ее пересмотра, чтобы подобные меры не завышали и не занижали искусственно реальный уровень риска того или иного объекта. Подобные случаи должны быть отдельно обоснованы в рамках предоставления информации, содержащейся в Приложении 1.

7. Распределение подконтрольных субъектов по категориям риска и определение периодичности в их отношении контрольно-надзорных мероприятий

Необходимо приводить статистическое обоснование предлагаемых к включению в критерии риска параметров, в соответствии с приложением № 1. Предлагаемые параметры должны быть конкретны, измеримы и релевантны цели минимизации вреда охраняемым ценностям.

Информация, используемая для расчета критериев отнесения к категориям риска должна быть проверяема заинтересованными сторонами, обновляема и поддающаяся администрированию самим органом государственного контроля (надзора).

В качестве критериев отнесения к категориям риска не может быть использована поступающая оперативно информация, указывающая на наличие

нарушений обязательных требований, в результате которых может быть причинен вред охраняемым законом ценностям. Подобная информация должна быть использована в качестве индикаторов риска и должна являться основанием для внеплановых контрольно-надзорных мероприятий.

При распределении подконтрольных субъектов по категориям риска необходимо ориентироваться на увеличение интенсивности контрольно-надзорных мероприятий в отношении подконтрольных субъектов, причиняющих максимальный ущерб (вред) охраняемым ценностям, при одновременном снижении частоты проверок или отказ от плановых проверок в отношении подконтрольных субъектов (объектов), не причиняющих значимый вред охраняемым ценностям.

При определении категорий риска и периодичности проведения мероприятий необходимо исходить из принципа достижения максимально возможного уровня риска, находящегося под управлением контрольно-надзорного органа (то есть включенного в высокие категории риска). При этом не должно учитываться распределение, процент охвата и пропорции распределения подконтрольных субъектов между различными категориями риска (так как важно распределение рисков, их величины, размера и масштаба распространения, а не распределение подконтрольных субъектов). Категории чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска должны, по возможности, охватывать не менее 80% причиненного вреда охраняемым законом ценностей (на основе статистики за предшествующие периоды). Подобное распределение причиненного вреда означает, что 4/5 рисков причинения вреда находится под управлением органом государственного контроля (надзора).

При определении категорий риска и периодичности проведения мероприятий требуется учитывать необходимость снижения размера причиненного вреда, так что заявленная периодичность мероприятий в совокупности с имеющимся набором административной, уголовной или иной публично-правовой ответственности должны стимулировать добровольное и устойчивое добросовестное поведение.

При определении категорий риска и периодичности проведения контрольно-надзорных мероприятий необходимо учитывать существующую численность инспекторского состава органа контроля (реалистичная оценка нагрузки на инспекторский состав, исключая возможность установления критериев риска, приводящих к необходимости проведения мероприятий по контролю в отношении количества подконтрольных субъектов, очевидно не соотносимого с численностью инспекторского состава органа контроля).

Подконтрольные субъекты, характеризующихся крайне высокой степенью потенциальных негативных последствий (недопустимых ни при каких обстоятельствах) при одновременно крайне низкой вероятности наступления подобных негативных последствий, могут быть отнесены к высоким категориям риска, в тех случаях, когда контрольно-надзорные мероприятия могут реально повлиять (с указанием механизмов и степени влияния) на масштаб распространения негативных последствий, факт наступления подобных событий или снизить их вероятность (то есть снижать остаточный риск причинения вреда).

При распределении подконтрольных субъектов по категориям риска должны применяться максимально открытые, прозрачные и понятные критерии, формулы и расчеты. Базовой является модель, когда подконтрольный субъект может найти информацию о себе в табличной форме и сразу же понять к какой категории риска он относится. Использование формул, расчетных моделей, балльных систем и прочих инструментов допустимо только при наличии научно-обоснованной методики и положительного экспертного заключения Экспертной группы Приоритетной программы "Реформа контрольной и надзорной деятельности".

Периодичность проведения мероприятий в отношении чрезвычайно высокого риска не должна быть менее "один раз в календарном году" и не более "один раз в квартал". Периодичность проведения мероприятий в отношении высокого риска не должна быть менее "один раз в три года" и не более "один раз в год". Периодичность проведения мероприятий в отношении категории значительного риска не должна быть менее "один раз в три года" и не более "один раз в 2 год". Для категорий среднего и умеренного риска периодичность проведения мероприятий не может превышать период "не чаще чем один раз в 6 лет". Горизонт планирования более 6 лет не целесообразен с управленческой точки зрения, учитывая динамичность экономической среды, когда по факту варианты "не чаще чем раз в 6 лет" и "не чаще чем раз в 20 лет" мало чем отличаются. Допустимые варианты периодичности проведения плановых проверок приведены в Приложении 3.

8. Требования к апробации применяемых методик

Сопроводительная документация должна содержать сведения о распределении ущерба (вреда) охраняемым ценностям по планируемым к утверждению категориям риска; количестве подконтрольных субъектов, которые подпадут в ту или иную планируемую к утверждению категорию

риска; сведения об апробации (модельном расчете) предлагаемых критериев риска для всех типовых для вида контроля (надзора) субъектах, объектах или ситуациях (не менее 3 типовых ситуаций).

Дополнительно должна осуществляться примерная оценка снижения причиненного вреда в ближайшие 3 года на основе применения предлагаемых критериев и категорий риска, а также примерная оценка остаточного риска (не находящегося под управлением или на которые не могут повлиять контрольно-надзорные органы), предложения по управлению им.

9. Требования к соответствию первому уровню зрелости Стандарта зрелости ведомственных систем управления рисками

Соответствие критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска требованиям Правил отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 "О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" является необходимым, но недостаточным условием их соответствия первому уровню зрелости Стандарта зрелости ведомственных систем управления рисками. Критерии отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска, считаются соответствующими первому уровню зрелости Стандарта зрелости ведомственных систем управления рисками, в том случае если предоставлена вся необходимая информация в соответствии с Приложением 1 и показана обоснованность отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к различным категориям риска на основе учета причиненного вреда.