

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>  
2019, №2 [http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE\\_QUALITY\\_2\\_2019.pdf](http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE_QUALITY_2_2019.pdf)

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Царева Г.Р., Игнатьева Т.В., Шпак Н.А. Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) на примере Роспотребнадзора Республики Марий Эл // Электронный научный журнал «Век качества». 2019. №2. С. 19-31. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2019/219002.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 35.072.61

**Применение риск-ориентированного подхода при организации  
государственного контроля (надзора)  
на примере Роспотребнадзора Республики Марий Эл**

***Царева Гузаль Ринатовна,***

*кандидат экономических наук, доцент,*

*Поволжский государственный технологический университет, 424000,*

*Россия, республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 3,*

*TsarevaGR@volgatech.net*

***Игнатьева Татьяна Владимировна,***

*студент магистр I курса,*

*Поволжский государственный технологический университет,*

*424000, Россия, республика Марий Эл г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 3.,*

*ignatjeva.tania2010@yandex.ru*

***Шпак Наталья Александровна,***

*студент магистр II курса,*

*Поволжский государственный технологический университет,*

*424000, Россия, республика Марий Эл, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 3.,*

*nna685@mail.ru*

---

**Аннотация.** Риск-ориентированный подход необходим для рационального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора). Целью исследования выступает изучение практики применения риск-ориентированного подхода в деятельности Роспотребнадзора республики Марий Эл, отражающей эффективность данного подхода при организации государственного контроля российских предприятий. Задачами исследования выступают: изучение истории развития риск-ориентированного подхода, анализ статистических данных на базе контрольного органа, а именно Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по республике Марий Эл, оценка возможностей оптимального использования различного вида ресурсов, в частности финансовых при трех различных этапах перехода к рассматриваемому подходу. Объектом исследования является риск-ориентированный подход. Методической основой для исследования является сочетание позитивного, системного, процессного и нормативного методологических подходов. В итоге исследования были обозначены основные финансовые показатели работы Роспотребнадзора республики Марий Эл, было выявлено, снижение в 2 раза числа средств, выделяемых из федерального бюджета, тем самым подтверждается экономия финансовых средств в ходе реализации подхода; рост стоимости выполнения одной проверки, на 23%; сокращение числа работников на 22%, снижение плановых проверок на 40%. Сделаны собственные заключения о том, что распространение риск-ориентированного государственного контроля (надзора) еще не до конца сформировано, в данный период подход ориентируется на количественные показатели, а не на качественные и его полноценное внедрение не может быть успешным без надежного правового основания. Имеющееся же нормативное правовое регулирование этих отношений в данный момент является неполным, это касается в первую очередь законодательной базы.

**Ключевые слова:** риск-ориентированный подход; Роспотребнадзор; контроль (надзор); финансы; оптимизация, ресурсы.

В декабре 2016 года в России была утверждена реформа контрольно-надзорной деятельности, В. В. Путин в послании Федеральному собранию 2016 года заявил, о том, что систему надзора и контроля в нашей стране необходимо перевести на риск-ориентированный подход, дав старт реализации данной реформы и аналогичной программы, которая называется: «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утверждённой 21 декабря 2016 года. Программа будет реализовываться и осуществляться вплоть до 2025 года. Она объединяет 12 контрольно-надзорных органов, включает более 25 видов контроля, сопровождает деятельность 4 федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, 21 февраля 2018 года Госдумой в первом чтении принят правительственный законопроект, определяющий правовые и организационные основы системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В случае принятия он заменит действующий в настоящее время Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" [1].

Целью исследования выступает изучение практики применения риск-ориентированного подхода в деятельности Роспотребнадзора республики Марий Эл, отражающей эффективность данного подхода при организации государственного контроля (надзора) российских предприятий с целью оптимального использования финансовых ресурсов.

Основой для исследования является сочетание позитивного, системного, процессного и нормативного методологических подходов.

Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором

интенсивность, а именно: форма, периодичность и продолжительность контрольных мероприятий по профилактике нарушений будет формироваться приписыванием юридического лица и используемых ими производственных объектов к отдельной категории опасности. Вышеприведенное определение было дано летом 2016 года в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", в статье № 8.1.

Риск-ориентированный подход ставит перед собой целью - снижение числа проверок, где риск нарушений минимален, в связи с этим он должен снизить административную нагрузку на добросовестные предприятия и финансовую нагрузку на контрольные органы и проверяемые объекты [2].

Возникает вопрос что послужило катализатором внедрения данной системы, и как ранее государство справлялось без него, возник ли подход в России или был сформирован в практике зарубежных государств, а затем перенят нашей страной. Первоначально модель риск-ориентированного подхода была предложена профессором Лондонской школы экономики и политических наук Дж. Блэком [3]. Основная концепция внедрения риск-ориентированного подхода в других странах мира не отличается от российской [4]. Своим рождением система управления рисками в России обязана финансовому сектору, который остро подвержен различным угрозам. Работа отделов по управлению рисками, а также внутренних аудиторов достаточно схожа, это привело к тому, что постепенно риск-ориентированный подход проник в традиционный аудит, а оттуда и в прочие виды контроля и надзора, включая государственный [5]. Можем отметить, что основные понятия и сама идея внедрения риск-ориентированного подхода не была привнесена из-за рубежа, а была аккумулирована внутри нашей страны, следовательно, расширение подхода на контрольные органы произошло благодаря успешной апробации на высоко рискованных финансовых площадках [6].

На данный момент риск-ориентированный подход проявляется в том, что в отношении маленькой организации контрольный орган может ограничиться простейшей процедурой оценки рисков, а к большим учреждениям будет применяться более комплексная проверка.

Для осуществления подхода в государственном надзоре используется следующая классификация уровней опасности, включающая 6 категорий (низкий, умеренный, средний, значительный, высокий, чрезвычайно высокий). Это базисная модель, ведомства могут масштабировать ее, тем самым «подстраивая» ее под себя, отнесение к той или иной категории рисков зависит от вероятности негативных последствий и от масштаба их распространения, а также трудности их разрешения.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является одним из первооткрывателей внедрения риск-ориентированного подхода в Российской Федерации [8]. В отношении проверяемых при расчете риска учитываются следующие критерии: гигиеническая значимость, количество выявленных правонарушений, находящееся под воздействием население, объемы выпускаемой продукции. Если в ходе проверок будет первоначально обнаружено большое число правонарушений, то это автоматически повысит уровень опасности проверяемого объекта, т.е. уровень опасности зависит не только от соответствия критериям. Плановые проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей теперь проводятся в зависимости от присвоенной категории риска со следующей периодичностью:

Таблица 1. Число плановых проверок и их взаимозависимость от присвоенной категории риска [9].

<b>Степень риска</b>	<b>Число плановых проверок</b>
чрезвычайно высокий риск	один раз в году
высокий риск	один раз в два года
значительный риск	один раз в три года
средний риск	один раз в четыре года

умеренный риск	один раз в шесть лет
низкий риск	проверки не предусмотрены

Показатели вероятной частоты нарушений и потенциального вреда (тяжести последствий) установлены Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 №806 для каждого отдельного вида деятельности индивидуально. Категория риска может быть, как «повышена» по результатам контрольно-надзорных мероприятий, так и «понижена» при отсутствии при последней проверке предписаний об устранении нарушений [10].

Риск-ориентированный подход Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Марий Эл стал применяться лишь с 2018 года, хотя законодательно введен с 2016, это произошло потому что с 2015 года по 2018 год были надзорные каникулы по отношению к субъектам малого предпринимательства [11].

На основе данных предоставленных Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в Марий Эл была составлена сравнительная таблица (табл. 2), на основании которой можно сделать вывод снижается ли все-таки финансовая и нагрузка на бюджет, как указано в первичной цели применения подхода и другие важные показатели в разные периоды внедрения:

- до внедрения реформы применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности;
- в период надзорных каникул в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ;
- после внедрения реформы применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности.

Рассмотрим и сравним данные из годовых отчетов управления по Роспотребнадзору республики Марий Эл и сравним финансовую оптимизацию деятельности за разные периоды [7].

Таблица 2. Итоги финансового и кадрового обеспечения федерального государственного контроля (надзора) 2014, 2016, 2018 гг. на основе данных управления по Роспотребнадзору республики Марий Эл. [Составлено автором]

Показатель/ Год	2014	2016	2018
Всего выделено средств из федерального бюджета Управлению Роспотребнадзора по Республике Марий Эл и	101966,7	97230,2	50822,8
Фактически израсходовано средств из федерального бюджета, тыс. рублей	101966,7	97230,2	50822,8
Расходы на исполнение функций по осуществлению государственного контроля (надзора) в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения - составили, тыс, рублей	49472,9	43651,4	61049,6
Средняя стоимость выполнения одной проверки с учетом ее обеспечения, тыс. рублей	39,4	42,9	46,1
Численность работников, шт. ед.	105	94	93
Средняя нагрузка на 1 работника, непосредственно выполняющего функции по контролю (надзору), проверок в год	24,1	18,2	25,5
Соотношение плановых и внеплановых проверок	66,5% плановые, 33,5% – внеплановые.	43,7% плановые, 56,3% – внеплановые	29,6% плановые, 70,4% – внеплановые

Управление Роспотребнадзора по республике Марий Эл, в своем отчете указывает, что им осуществлялись все необходимые мероприятия, направленные на применение риск- ориентированного надзора, проводилась работа по актуализации данных и сведений, были присвоены необходимые



категории риска, следовательно, органом до сих пор проводится работа по реализации подхода.

Итак, изучив таблицу 2 сделаем следующие заключения:

- в 2 раза снизилось число средств, выделяемых из федерального бюджета, тем самым подтверждается экономия финансовых средств в ходе реализации подхода;

- произошел рост стоимости выполнения одной проверки, а также на исполнение функций по осуществлению надзора на 23%, по данным Роспотребнадзора, в связи с увеличением затрат, связанных с оплатой труда, использованием имущества, затрат на общехозяйственные нужды;

- можем отметить сокращение числа работников на 22%, но при этом ожидаемо возросла средняя нагрузка на 1 работника, по данным управления это произошло из-за того, увеличилось количество проведенных внеплановых проверок.

- касаясь числа плановых проверок произошло снижение примерно на 40 %, как и было спрогнозировано специалистами.

- не смотря на уход от количественных показателей к качественным в работе Роспотребнадзора, в годовых отчетах до сих пор отмечаются планы на 2019 год на долю выявленных при проведении плановых и внеплановых проверок правонарушений, тем самым подчеркивается, что принципы риск-ориентированного подхода не соблюдаются, а отчетная документация заполняется по привычным образцам.

По данным официального портала «Контроль-надзор.рф» реформа, к концу своей реализации принесет множество положительных аспектов:

- 1) благодаря использованию цифровых технологий количество несчастных случаев снизится в два раза, это произойдет при помощи датчиков, телеметрии, Интернета, а это в свою очередь обеспечит практически нулевой уровень затрат на взаимодействие с контрольными органами;



2) установленный непрерывный электронный обмен данными между надзорными органами искоренит дублирующие проверки и обеспечит слаженность работы;

3) административная нагрузка на предпринимательство минимизируется, а государственные органы в свою очередь сэкономят финансовые и материальные ресурсы;

4) произойдет полная автоматизация процессов работы контрольно-надзорных органов, что позволит обеспечить прозрачность деятельности и свести коррупционные риски к нулю;

5) для инспекторов будет выстроена специальная система карьерного роста и развития, более 20 тыс. сотрудников надзорных ведомств пройдут обучение, в контрольно-надзорных органах и структурах будут работать только высококвалифицированные аналитики и управленцы.

Также важным достижением реформы станет то, что особое внимание будет уделяться результативности и эффективности работы контрольно-надзорных органов, но не по количеству проверок и штрафов, а по таким важным показателям, как фактическое снижение смертности, травматизма и, что подтверждает актуальность выбранной темы – финансовых затрат. Отметим, контрольно-надзорные органы никогда за историю своего существования не подвергались таким жёстким ревизионным мерам [11].

Таким образом, на сегодняшний день мы можем отметить реальное снижение финансирования надзорного органа, при этом хочется акцентировать внимание на том, что при такой оптимизации не стоит забывать о работниках подразделений, средние зарплаты, которых остаются достаточно низкими, во всех регионах, что не соответствует цели внедрения подхода по оптимальному использованию трудовых ресурсов. Также выделим еще раз, что орган федеральной службы до сих пор не может уйти от привычных показателей и планирует их количество на нынешний год, и, следовательно, они будут

отражаться в итоговых отчетах за 2019 г, что противоречит базовым принципам развитого и осмысленного применения риск-ориентированного подхода.

На основе вышеперечисленных данных, а также с учетом уровня разработки нормативно-правовой базы, отметим, что, еще со времен Советского союза, в деятельности надзорных и контрольных органов система работает по определенному числу показателей, которые необходимо решить за заданный период времени, оценка работы в этом случае происходит по количеству проверок и единиц выявленных нарушений. Отношение к подходу кардинально изменилось с переходом на риск-ориентированный подход, теперь эффективность работы подразделений должна оцениваться на основании уменьшения причинённого ущерба [12]. Однако применяемый риск-ориентированный подход имеет ряд недостатков, существенно снижающих его эффективность, например, серьёзное упрощение системы оценки риска и укрупненная группировка по отраслям. Если в системе контрольно-надзорной деятельности произойдет ослабление власти, обязательности и принудительности исполнения ее предписаний, то это может привести к необратимым негативным последствиям: безответственности сотрудников и руководства, халатности в исполнении функций, формализма в деятельности [12]. Итак, мы видим, что система уже начинает пускать свои корни и дает первые положительные результаты в виде экономии финансовых ресурсов, но не стоит увлекаться данной экономией, важно помнить, что никакая экономия средств не должна мешать объективной и тщательной проверке, то есть экономия финансов не должна главенствовать при реализации подхода.

### **Литература**

1. Корнеева, Т.А. Учет и контроль в субъектах малого бизнеса: риск-ориентированный подход: Монография / Корнеева Т.А., Татаровская Т.Е. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. - 118 с.

2. Ezrahovich, A.Y. Risk-based thinking of ISO 9001:2015 - the new methods, approaches and tools of risk management. / A.Y.Ezrahovich, A.V.Vladimirtsev, I.I. Livshitz , P.A. Lontsikh , V.A. Karaseva. // Piscataway, New Jersey: Institute of Electrical and Electronics Engineers Inc. - Proceedings of the 2017 International Conference "Quality Management, Transport and Information Security, Information Technologies", IT and QM and IS 2017, 2017. –С. 506–511. - Режим доступа: [<https://www.scopus.com/>]. - Загл. с экрана

3. Фомин, А.И. Риск-ориентированный подход при организации и осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны. / А. И. Фомин, Д.А. Бесперстов, С.Ю. Сайбель//– Кемерово: Вестник научного центра по безопасности работ в угольной промышленности, – 2018. – № 2. – С. 40–44.

4. Korneeva, T.A. Risk identification in the sphere of quality under the conditions of digital economy development. / T.A. Korneeva, I.A.Svetkina, E.S. Morozova, A.S.Zotova. // Berlin: Advances in Intelligent Systems and Computing, 2019. –vo. 908. –С. 189–199. - Режим доступа: [<https://www.scopus.com/>]. - Загл. с экрана

5. Сергиенко, А.С. Внешний финансовый контроль в контексте риск-ориентированного подхода. / А.С. Сергиенко. // М.: Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал, 2016. – №1 . –С. 131–135. - Режим доступа: [<https://cyberleninka.ru/>]. - Загл. с экрана

6 Матисон,В.А. Риск-ориентированный подход к обеспечению безопасности и качества продуктов питания / В.А. Матисон, Н.И. Арутюнова // М.: Пищевая промышленность, 2016. – №5 . –С. 16–20. - Режим доступа: [<https://cyberleninka.ru/>]. - Загл. с экрана

7. Добролюбова, Е.И. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности: анализ практики и методические рекомендации/ Добролюбова Е.И., В.Н Южаков. - М.: Издательский дом Дело- РАНХиГС , 2017. - 172 с.

8. Вякина, И.В. Оценка качества деловой среды через восприятие бизнеса в рамках проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности государства. / И.В. Вякина. // М.: МИР (Модернизация. Инновации. Развитие), 2019. – №1 . –С. 84–98. - Режим доступа: [<https://cyberleninka.ru/>]. - Загл. с экрана

9. Сухачева, Г.И. Внедрение риск-ориентированного подхода в контрольной и надзорной деятельности/ Г.И. Сухачева //– Абакан: Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова. – Конкурентный потенциал региона: оценка и эффективность использования сборник статей IX Международной научно-практической конференции, 2018 –С. 179–182. - Режим доступа: [<https://elibrary.ru/>]. - Загл. с экрана.

10. Зайцева, Н.В. Научно-методические подходы к формированию риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности в сфере защиты прав потребителей. / Н.В. Зайцева, И.В. Май, Д.А. Кирьянов. // Пермь: Анализ риска здоровью, 2017. – №2 . –С. 4–15. - Режим доступа: [<https://cyberleninka.ru/>]. - Загл. с экрана

11. Минина, А.А. Контрольно-надзорная деятельность на пороге масштабной реформы/ А.А. Минина. //–Новосибирск: Ассоциация научных сотрудников "Сибирская академическая книга", 2016. –С. 17–22. - Режим доступа: [<https://elibrary.ru/>]. - Загл. с экрана.

12. Мартынов, А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес/ А.В. Мартынов //– М.: Юрист, 2016. – № 18. – С. 22–27.

---

## **Application of risk-oriented approach to the organization of public control (supervision) on the example of Rospotrebnadzor of the Republic of Mari El**

***Tsareva Guzal Rinatovna.,***

*Candidate in Economics, associate professor, Volga State University of Technology, 424000, Russia, Mari El Republic, Yoshkar-Ola, Lenin Square, 3.*

*TsarevaGR@volgatech.net*

***Ignatieva Tatyana Vladimirovna,***

*first-year student of master's programme, Volga State University of Technology, 424000, Mari El Republic, Russia,*

*Yoshkar-Ola, Lenin Square, 3.,*

*ignatjeva.tania2010@yandex.ru*

***Shpak Natalia Alexandrovna,***

*second-year student of master's programme,*

*Volga State University of Technology, 424000, Mari El Republic, Russia,*

*Yoshkar-Ola, Lenin Square, 3.,*

*nna685@mail.ru*

**Abstract.** A risk-based approach is necessary for the rational use of labor, material and financial resources. The aim of the study is to study the application of a risk-based approach in the activities of the Rospotrebnadzor of the republic. The objectives of the study: the study of history, risk-based approach, the analysis of statistical data on the basis of the control body, namely, the management of the Federal Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare in the Republic of Mari El, assessment of the possibilities of optimal use of various types of resources, in particular within the three different stages of the transition to the approach under consideration. The object of the study is a risk-based approach. The methodological approach to the study is a combination of positive, systemic, process and regulatory methodological approaches. As a result of the study, the main financial indicators of the work of Rospotrebnadzor in the Republic of Mari El: a decrease by a factor of two in the number of funds allocated from the federal budget was revealed, increase in the cost of performing a single check, by 23%; reduction in the number of employees by 22%, reduction in scheduled inspections by 40%. Spread of risky state control (supervision) not formed, at present the approach focused on quantitative indicators, and high quality and full-fledged implementation cannot be successful without reliable, legal basis. This applies primarily to the legislative framework.

**Keywords:** risk-based approach; Rospotrebnadzor; control (supervision); finance; optimization, resources.