

## Проблемные статьи

© КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ, 2018

УДК 614.3/4

Попова А.Ю.<sup>1</sup>, Зайцева Н.В.<sup>2</sup>, Май И.В.<sup>2</sup>

### ОПЫТ МЕТОДИЧЕСКОЙ ПОДДЕРЖКИ И ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОЙ МОДЕЛИ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА: 2014–2017 гг.

<sup>1</sup>Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 127994, Москва;

<sup>2</sup>ФБУН «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения», 614045, Пермь

*В статье изложены основные этапы перехода Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности. Описаны основные методические подходы к классификации деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека при несоблюдении обязательных санитарно-эпидемиологических требований. Показано, что при оценке риска учтена вероятная частота нарушений законодательных требований, ассоциированные с этими нарушениями показатели потенциального вреда здоровью человека и численность населения под воздействием деятельности объекта надзора. Для задач риск-ориентированной модели сформирован федеральный реестр объектов надзора, пополняемый данными из всех 85 регионов страны. Результаты категорирования более 630 тыс. объектов надзора, данные о которых внесены в федеральный реестр, свидетельствуют, что доля объектов чрезвычайно высокого и высокого риска причинения вреда составляет в общей массе порядка 7,5%. Порядка 40% объектов не формируют существенных рисков для граждан и могут быть исключены из планового надзора, что не исключает внеплановых проверок их деятельности по установленным законом основаниям. Система классификации является динамической, позволяет понижать или повышать категорию объекта надзора в зависимости от результатов и истории проверок. Определены пути развития риск-ориентированной модели надзора.*

**Ключевые слова:** санитарно-эпидемиологический надзор; риск-ориентированная модель; риск для здоровья.

**Для цитирования:** Попова А.Ю., Зайцева Н.В., Май И.В. Опыт методической поддержки и практической реализации риск-ориентированной модели санитарно-эпидемиологического надзора: 2014–2017 гг. *Гигиена и санитария*. 2018; 97(1): 5-9. DOI: <http://dx.doi.org/10.18821/0016-9900-2018-97-1-5-9>

**Для корреспонденции:** Май Ирина Владиславовна, доктор биол. наук, зам. дир. по научной работе ФБУН «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения». E-mail: [may@fcrisk.ru](mailto:may@fcrisk.ru)

Popova A.Yu.<sup>1</sup>, Zaytseva N.V.<sup>2</sup>, May I.V.<sup>2</sup>

### EXPERIENCE OF METHODOLOGICAL SUPPORT AND PRACTICAL IMPLEMENTATION OF THE RISK-ORIENTED MODEL OF SANITARY-EPIDEMIOLOGICAL SURVEILLANCE IN 2014-2017

<sup>1</sup>Federal Service on Customers' Rights Protection and Human Well-Being Surveillance, Moscow, 127994, Russian Federation;

<sup>2</sup>Federal Scientific Center for Medical and Preventive Health Risk Management Technologies, Perm, 614045, Russian Federation

*The article presents main stages of the accommodation of the Federal Service for Supervision in the field of consumer rights protection and human well-being for a risk-oriented model of control and supervision activities. The main methodological approaches to the classification of the activities of legal entities and individual entrepreneurs on the potential risk of harm to human health in the case of non-compliance with mandatory sanitary and epidemiological requirements are described. When assessing the risk, the probable frequency of violations of legislative requirements, the associated indices of potential harm to human health and the population under the influence of the surveillance facility activity were shown to be taken into account. For the tasks of the risk-oriented model, there was formed a federal register of supervisory objects, supplemented by data from all 85 regions of the country. The results of categorization of more than 630 thousand objects of supervision, data on which are included in the federal register, indicate to the share of objects of extremely high and high risk of harm to amount about 7.5% of the total mass. About 40% of the facilities do not form significant risks for citizens and can be excluded from the planned supervision, which does not exclude unscheduled inspections of their activities on the grounds established by law. The classification system is dynamic, allows lowering or raising the category of the object of supervision, depending on the results and history of inspections. The ways of the development of the risk-oriented model of supervision are determined.*

**Key words:** sanitary and epidemiological surveillance; risk-oriented model; risk to health.

**For citation:** Popova A.Yu., Zaytseva N.V., May I.V. Experience of methodological support and practical implementation of the risk-oriented model of sanitary-epidemiological surveillance in 2014–2017. *Gigiena i Sanitariya (Hygiene and Sanitation, Russian journal)* 2018; 97(1): 5-9. (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.18821/0016-9900-2018-97-1-5-9>

**For correspondence:** Irina V. May, MD, PhD, Professor, Deputy Director for Science, Federal Scientific Center for Medical and Preventive Health Risk Management Technologies, Perm, 614045, Russian Federation. E-mail: [may@fcrisk.ru](mailto:may@fcrisk.ru)

**Conflict of interest.** The authors declare no conflict of interest.

**Acknowledgement.** The study had no sponsorship.

Received: 15 September 2017

Accepted: 25 December 2017

Текущая социально-экономическая ситуация в стране выдвигает перед государством задачи сохранения здоровья нации, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия и экологической безопасности, минимизации потерь культурного наследия и иных охраняемых государством ценностей [1–10]. При этом параллельно со стороны Правительства осуществляется всемерная поддержка бизнеса с ориентацией деятельности хозяйствующих субъектов на расширение импортозамещения, повышение конкурентоспособности, снижение всех видов издержек [5–7]. К последним зачастую бизнес относит затраты на сопровождение проверок [8], проводимых надзорными органами с целью контроля соблюдения законодательно установленных требований и норм.

Проблема достижения баланса интересов общества, государства и бизнеса потребовала от федеральных органов исполнительной власти разработки и внедрения принципиально новых подходов к организации контрольно-надзорной деятельности, основанных на методологии оценки рисков и дифференциации объектов надзора. Подобные подходы уже апробированы в государственном управлении и доказали свою эффективность [4, 9, 10].

Поставленная ещё в 2010–2011 гг. задача перехода на новую модель надзора [11] была законодательно закреплена статьей 8.1 «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)», введенной 13.07.2015 г. в федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (надзора)». Закон установил, что выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю и профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица (ЮЛ), индивидуального предпринимателя (ИП) и/или используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Документ однозначно указывает, что отнесение объекта надзора к определенному классу опасности должно базироваться на оценке тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, а к определенной категории риска – еще и с учётом оценки вероятности несоблюдения соответствующих обязательных требований. Таким образом, опасности и риски напрямую увязываются со степенью законопослушания объекта. Отсутствие опасности и риска для охраняемых ценностей в условиях полного соблюдения установленных законодательных требований закрепляется законом как основополагающий принцип риск-ориентированного надзора.

В связи с переходом на новые методы организации контрольной деятельности от каждого надзорного ведомства требуются:

- разработки критериев отнесения подконтрольных лиц и объектов к конкретному классу опасности (категории риска), которые должны быть связаны исключительно с уровнем риска причинения вреда;
- наличие исчерпывающего реестра подконтрольных субъектов (объектов);
- использование автоматизированных информационных систем для оценки рисков;
- дифференциация процедуры и возможных результатов государственного контроля;
- постепенное внедрение системы управления рисками.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека одной из первых включилась в переход на риск-ориентированный надзор. Роспотребнадзор вошёл в число федеральных органов власти, отрабатывающих основные организационные и методические шаги по переходу на новую модель деятельности. Руководителем службы, Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 15 мая 2015 г. утверждается ведомственный план по «пилотному» внедрению риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Издаётся ряд приказов и инструктивных писем, среди которых Приказ от 21.09.2015 г. № 927 «О Федеральном реестре юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», от 30.09.2015 г. № 1008 «О вне-

дрении методических рекомендаций “Классификация хозяйствующих субъектов и видов деятельности по потенциальному риску причинения вреда здоровью для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий”», Письмо от 01.12.2015 № 01/14810-15-27 «О порядке формирования и актуализации Федерального реестра» и т. п.

Методические подходы и вероятные последствия их внедрения неоднократно обсуждаются на площадке Федеральной службы с представителями общественных организаций «Опора России», «Деловая Россия», «Российский союз промышленников и предпринимателей», со специалистами Высшей школы экономики и т. п.

Каждый шаг внедрения новой модели явился следствием совместных усилий Центрального аппарата службы, управлений Роспотребнадзора в субъектах федерации и ведомственных научных организаций.

Первой и крайне непростой задачей являлась разработка критериев дифференциации объектов надзора. Сложность решения проблемы определялась, прежде всего, разнообразием видов деятельности, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору, необходимостью в крайне сжатые сроки выявить, проанализировать и параметризовать причинно-следственные связи между нарушениями обязательных требований в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия и показателями состояния здоровья населения; найти объективные критерии оценки тяжести последствий несоблюдения обязательных требований. При этом задавались условия единообразия подходов ко всем видам деятельности, отсутствия дополнительной информационной нагрузки на хозяйствующие субъекты, максимального использования государственной и ведомственной статистики.

Выбор между категорированием по критериям опасности или риска был сделан в пользу критериев риска по нескольким причинам.

Категория «опасности» как основа классификации объектов для последующей дифференциации контроля требует описания свойств объекта, способных нанести вред охраняемым ценностям (здоровью человека) и дать количественную оценку этой опасности. При этом частота (вероятность) реализации опасных свойств при классификации уже не имеет значения. Сам подход вполне корректен и реализуем в отношении объектов промышленности, транспорта, связи, где опасности бесспорны и могут быть количественно охарактеризованы (к примеру, через учёт массы или доли отходов, выбросов, сбросов веществ чрезвычайно и/или высоко опасных для человека). Однако этот подход требует признания того, что и иная поднадзорная деятельность, например, в сферах здравоохранения, образования, культуры и пр. может являться опасной для здоровья человека даже в условиях полного соблюдения обязательных требований. Последнее представлялось мало корректным, а в некотором смысле и ассоциальным утверждением. Кроме того, классификация объектов по уровню опасности мало ориентирует ЮЛ или ИП на сокращение частоты нарушений обязательных требований к хозяйствованию и слабо подходит для внедрения динамической системы классификации, поскольку опасность рассматривается как неотъемлемое, а следовательно, мало изменяемое свойство самого объекта.

Классификацию деятельности по критериям риска причинения вреда рассматривали как наиболее адекватный задаче и перспективный методический подход, реализацию которого строили на следующих принципах:

- риск причинения вреда здоровью формируется в условиях вероятного нарушения хозяйствующими субъектами обязательных санитарно-эпидемиологических требований, установленных законодательством Российской Федерации;
- потенциальный риск причинения вреда здоровью представляет собой сочетание вероятности несоблюдения обязательных требований санитарного законодательства, связанных с этим несоблюдением нарушений здоровья человека, тяжести этих нарушений здоровья и численности населения, находящегося под воздействием;
- оценка вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требо-

ваний выполняется по данным органов Роспотребнадзора о результатах ранее проведённых проверок на объектах с разными видами деятельности;

- идентификация для каждого вида деятельности потенциальных факторов опасности и установление потенциально возможных видов нарушений здоровья (заболеваний и/или причин смерти), адекватных факторам опасности, выполняется на основании анализа отечественных и международных релевантных источников информации и баз данных;

- определение показателя потенциального вреда здоровью при нарушении статей санитарного законодательства выполняется на основе системного, в том числе экспертного анализа причинно-следственных связей между частотой нарушений конкретных статей федерального закона № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии» и распространённостью нарушений здоровья в виде смертности и первичной заболеваемости населения с учётом тяжести нарушений здоровья. Тяжесть нарушений здоровья оценивается в диапазоне от 0 до 1, где 0 – полное здоровье, 1 – смерть в соответствии с рекомендациями ВОЗ [12].

Несомненно, наиболее точным был бы анализ связей частоты нарушений законодательных требований со случаями причинения вреда здоровью, зарегистрированными в условиях таких нарушений. Однако на сегодня данных для такого анализа крайне недостаточно. Это актуализирует задачу разработки и внедрения методик установления вреда здоровью при нарушении санитарных требований, а также обобщения лучших отечественных практик в этой области. В этой связи заслуживает изучения опыт Свердловской области, где ежегодно по данным ведомственной статистики регистрируются случаи причинения вреда здоровью при нарушении законодательных требований.

Вместе с тем многолетние данные социально-гигиенического мониторинга, данные медико-статистической (форма № 12 «Сведения о числе заболеваний, зарегистрированных у пациентов, проживающих в районе обслуживания медицинской организации», форма № 1 «Сведения об инфекционных и паразитарных заболеваниях», форма С51 «Распределение умерших по полу, возрастным группам и причинам смерти»; форма № 29-09 «Сведения о вспышках инфекционных заболеваний») по субъектам Российской Федерации позволили методом регрессионного анализа оценить наличие (отсутствие) и параметры связи между частотой нарушений санитарного законодательства и показателями состояния здоровья людей в регионах.

Несомненно, выполняя подобный анализ, разработчики в полной мере отдавали себе отчёт о многофакторности показателей здоровья населения. Однако гипотезу о том, что нарушения законодательных требований в области санитарно-эпидемиологического благополучия неотвратимо сказываются на медико-демографических показателях, принимали за аксиому. Иные предположения противоречили бы самой цели установления обязательных требований и контроля за их соблюдением: обеспечение снижения заболеваемости и смертности населения через предупреждение или пресечение нарушений закона.

В результате обработки многолетних данных практически по всем субъектам Российской Федерации получено более 1000 достоверных математических моделей связи частоты нарушений обязательных требований закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» с частотой нарушений здоровья. Так, например, частота нарушений объектами по сбору и очистке воды требований статьи 19 «Санитарно-эпидемиологические требования к качеству питьевой воды, к питьевому и хозяйственно-бытовому водоснабжению» имела в целом по регионам страны достоверную связь с вероятностью формирования болезней кожи и подкожной клетчатки у детей и взрослых: коэффициенты регрессии и коэффициенты тяжести заболеваний соответственно 0,27; 0,32 и 0,12; 0,31. Увеличение частоты нарушений данной статьи было достоверно связано с повышением частоты болезней органов пищеварения у детей и взрослых: коэффициенты регрессии и коэффициенты тяжести заболеваний соответственно 0,59; 0,14 и 0,15; 0,16, а также и болезней печени у всего населения: коэффициент регрессии 0,04; коэффициент тяжести заболеваний 0,27. Повышение частоты нарушений требований статьи 22 «Санитарно-эпидемиологические требования

к сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов производства и потребления» в сфере обращения с отходами имело достоверные связи с ростом заболеваний кожи, инфекционных заболеваний ( $r = 0,13$ ; тяжесть поражений от 0,11 до 0,26) и т. п.

Масштабность воздействия объектов надзора рассматривали как уникальную величину, характерную для деятельности определённого ЮЛ или ИМ. Бесспорно, что чем большее число лиц подвержено воздействию в условиях нарушения закона и чем длительнее вероятный контакт с фактором риска, тем больший потенциальный вред может быть нанесён.

Подходы, закреплённые методическими рекомендациями МР 5.1.0116-17 «Классификация хозяйствующих субъектов, видов деятельности и объектов надзора по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий» (утв. Главным гос. санитарным врачом РФ 11.08.2017 г.) позволяют рассчитать риск для любого вида деятельности, отдельного производственного объекта, классифицировать в соответствии с критериями, утверждёнными Постановлением правительства от 17.08.2016 г. № 806 [13]. Категория объекта надзора является основанием для определения периодичности плановых проверок.

При этом, если у юридического лица однотипная деятельность осуществляется на разных объектах (торговые сети, сети общественного питания, компании сотовой связи с многочисленными передающими и принимающими базовыми станциями и пр.) выполняются расчёт и оценка потенциального риска причинения вреда здоровью для каждого вида объекта и суммарно – для вида деятельности, который и подлежит категорированию. Это позволяет не исключать из планового контроля ЮЛ и ИП, осуществляющих деятельность на множестве мелких «низкорисковых» объектах, которые, тем не менее, в сумме могут охватывать посредством товаров, услуг и пр. значительное число населения (типичным примером является сеть привокзальных киосков, подведомственных ОАО «Российские железные дороги»).

В целом предлагаемый методический подход полностью отвечает требованиям действующего законодательства и соответствует сути и порядку оценки риска.

Следует отметить, что, анализируя методические подходы разных ведомств к категорированию объектов надзора, специалисты Высшей школы экономики в рамках ежегодного анализа контрольно-надзорной деятельности отметили, что «... система оценки риска, используемая для целей санитарно-эпидемиологического надзора, является единственной методикой оценки, в рамках которой применяется качественный математический аппарат, позволяющий определить количественное значение риска...» [14, с. 58].

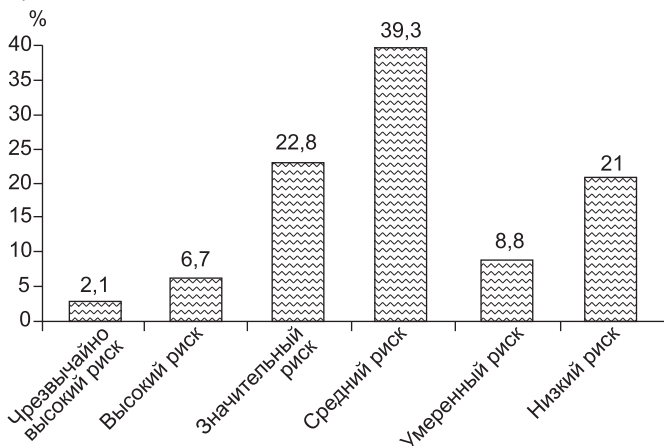
Потребность внедрения методики классификации объектов для задач планирования повлекло интенсификацию работы региональных управлений Роспотребнадзора с электронными реестрами юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, чья деятельность подлежит санитарно-эпидемиологическому надзору.

На базе ФБУЗ «Федеральный центр гигиены и эпидемиологии» сформирован федеральный реестр, наполняемый данными из субъектов Федерации. В 2014 г. заполнение и ведение реестра начали 9 пилотных регионов, и на середину года в него были занесены сведения о 80 тыс. ЮЛ и ИП и 250 тыс. производственных объектах разных видов деятельности. На середину 2017 г. реестр хозяйствующих субъектов, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору, содержит сведения о более, чем 630 тыс. ЮЛ и ИП, которые ведут деятельность на почти 760 тыс. объектах. Представлены все 85 регионов Российской Федерации.

В практику службы вошло проведение кустовых и региональных консультационных вебинаров. Это позволяет минимизировать ошибки при заполнении реестров, обеспечить обмен опытом между управлениями, помочь менее подготовленным регионам к работе со сложными базами данных и программными продуктами [15].

По утверждённым алгоритмам, НПО «Кристалл» разрабатывает унифицированное программное обеспечение, которое должно обеспечить регионам автоматизацию процедур оценки риска с предварительной проверкой исходных данных на корректность





Структура хозяйствующих субъектов по категориям риска причинения вреда здоровью в Красноярском крае в 2017 г.

и полноту, а центральному аппарату службы – возможность проведения комплексного всестороннего анализа результатов планирования и реализации контрольно-надзорной деятельности.

Апробация методических подходов на середину 2017 г. показала, что из всего перечня внесённых в реестр ЮЛ и ИП только от 0,5 до 3% хозяйствующих субъектов в регионах осуществляют деятельность, которая может быть классифицирована как формирующая чрезвычайно высокие риски для здоровья человека.

К объектам с таким уровнем риска были отнесены ЮЛ и ИП, осуществляющие питьевое водоснабжение крупных населённых пунктов (от 8 до 15% всех объектов водоснабжения), промышленные предприятия 1 и 2-го классов по санитарной классификации, расположенные на территории или вблизи поселений (от 1,5 до 6% промышленных объектов в регионах), крупные предприятия по производству пищевых продуктов, ряд разветвлённых сетевых магазинов по продаже продуктов питания, крупные лечебно-профилактические учреждения с многопрофильными стационарными и поликлиническими отделениями и т. п. Объекты данной категории должны подлежать ежегодным плановым проверкам.

От 4 до 9% объектов надзора в субъектах федерации были квалифицированы как объекты высокого риска. В этой категории есть значительная доля объектов водоснабжения и водотведения, удаления отходов, промышленности, транспорта, крупные учреждения здравоохранения и образования. Частота проверок – 1 раз в два года.

Анализ показал, что от 20 до 40% всех зарегистрированных в регионах ЮЛ и ИП осуществляют деятельность, которая может быть отнесена в шестой категории по риску причинения вреда здоровью. Это объекты, которые могут быть исключены из системы плановых надзорных мероприятий, что может создать резерв для переноса усилий и средств контрольно-надзорных мер на объекты чрезвычайно высокого, высокого значительного риска. В категории низкого риска находятся объекты мелко-розничной торговли, мелкие объекты общественного питания, предоставления персональных услуг, некрупные производственные объекты, ЮЛ и ИП, осуществляющие деятельность в сфере образования для взрослых и т. п.

Пример категорирования объектов надзора в Красноярском крае приведён на рисунке. Структура объектов по риску причинения вреда здоровью в регионе является типичной для большинства субъектов федерации и в целом свидетельствует о возможности снижения административного давления на бизнес довольно значительного числа ЮЛ и ИП.

При этом следует отметить, что система категорирования по риску причинения вреда не является статической. Высокая степень ответственности конкретных ЮЛ или ИП может обеспечить изменение категории. Нормативно закреплёно, что объекты государственного надзора, подлежащие отнесению к категориям высокого, значительного, среднего и умеренного рисков, подлежат отнесению к категориям значительного, среднего, уме-

ренного и низкого рисков соответственно при отсутствии при последней проверке предписаний об устранении нарушений обязательных требований санитарно-эпидемиологического законодательства Российской Федерации.

Возможно и «сужесточение» категории при наличии вступивших в законную силу в течение последних трёх лет двух постановлений и более по делу об административном правонарушении с назначением административного наказания (за исключением административного наказания в виде предупреждения).

Таким образом, методические подходы предполагают всемерное стимулирование хозяйствующих объектов к повышению степени социальной ответственности и соблюдению обязательных требований санитарного законодательства.

Объекты шестой категории, равно как и прочие, подпадают при установленных основаниях под внеплановые проверки, что позволяет осуществлять достаточный контроль и в отношении данных объектов.

Несомненно, риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности находится в стадии становления. Её развитие требует совершенствования методических подходов, принятия новых организационных мер, включая обучение и повышение квалификации кадров, глубокий анализ и оценку результатов применения.

В силу того что в основу оценки вреда положены обобщённые данные по видам деятельности, представляется целесообразным сбор и анализ информации по существенно более детализированным и конкретным видам деятельности. К примеру, в соответствии со структурой форм ведомственной статистики, единая частота нарушений и, соответственно, тяжесть последствий установлена для группы промышленных объектов «обрабатывающие производства». В эту группу отнесены и предприятия химии, нефтехимии, тяжёлого машиностроения и предприятия лёгкой промышленности с заведомо разными уровнями потенциальных рисков. Для повышения объективности классификации необходимы сбор и обработка результатов контрольно-надзорных мероприятий для объектов по более «узкому» набору Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД), и, может быть, даже для конкретного вида экономической деятельности.

Вероятно, разной может быть и частота нарушений на объектах, осуществляющих одинаковые виды деятельности, но с применением разных технологий. На данный момент обращает особое внимание Союз Российских промышленников и предпринимателей [14]. В частности, предлагается установление типовых показателей для предприятий каждой отрасли пищевой промышленности: мясной, молочной, мукомольной, хлебопекарной, фрукто- и овощеперерабатывающей и т. п., в том числе с учётом применения на объектах надзора наилучших доступных технологий (на текущий момент риски оцениваются в целом для группы предприятий пищевой промышленности). Для этого необходимо вести учёт нарушений, допущенных каждым поднадзорным субъектом на каждом проверяемом объекте, и регистрировать специфику применяемых технологий. Реализация новых подходов, несомненно, позволяет в течение 3 – 5 лет собрать достаточно данных для внесения уточнений в расчёты категорий риска таких объектов, однако требует от службы определённой перестройки учёта результатов контроля.

Развитие системы предполагает движение ещё и в нескольких направлениях, которые представляют собой:

- разработку и постоянное совершенствование системы чек-листов как основы прозрачной, минимально затратной и наиболее информативной проверки соблюдения обязательных требований;
- разработку и апробацию системы индикаторов нарушений обязательных требований – показателей, которые сами не являются нарушениями, законодательства, но являются их предвестниками;
- развитие системы управления рисками, т. е. повышение востребованности результатов контрольно-надзорной деятельности самим бизнесом, органами муниципальной и государственной власти. Для решения этой задачи уже прошла серия открытых семинаров по правоприменительной практике, которая показала высокую заинтересованность представителей бизнеса во взаимодействии со службой контроля;

• усиление превентивного, предупредительного характера надзорной деятельности, в том числе через расширение практики использования негосударственных форм контроля – санитарно-эпидемиологического аудита, сертификации и т. п.

Развитие риск-ориентированной модели надзора в конечном итоге должно обеспечить общее понимание того, что для органов государственного контроля (надзора) уже недостаточным будет выполнение обязательных требований на момент проверки деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, они должны иметь гарантии того, что хозяйствующие субъекты видят и оценивают риски, которые формируются в результате их деятельности, готовы предпринимать меры для их минимизации и/или компенсировать гражданам потенциальные убытки, если такие риски будут реализованы.

**Конфликт интересов.** Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

**Финансирование.** Исследование не имело спонсорской поддержки.

## Литература (п.п. 9, 12 см. References)

1. Распоряжение Правительства РФ N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». М.; 2008.
2. Шеповальников А.Н., Мохов Д.Е. О системной стратегии обеспечения здоровья и сбережения нации. *Россия и современный мир*. 2014; 84(3): 188-97.
3. Захаренков В.В., Бабенко А.И. Человеческий капитал и стратегия здравоохранения. *Сибирский научный медицинский журнал*. 2014; 34(1): 72-7.
4. Велиева Д.С. Экологическая безопасность в контексте стратегии устойчивого развития российской федерации. *Власть*. 2010; 11: 36-8.
5. Журавлева Г.П. Новая тенденция социально-экономического развития и ее проявление в стратегии развития экономики современной России. *Вестник Международного института экономики и права*. 2014; (1): 38-44.
6. Никоноров С.М. От стратегии социально-экономического развития к стратегии устойчивого развития регионов России. *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2016; (4): 28-35.
7. Ходасевич С.Г., Панченко О.А. Государственное регулирование и поддержка развития инновационных предприятий в малом бизнесе (на примере России). *Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право*. 2012; (2): 37-48.
8. Жулин А.Б., Завьялова Л.Д., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Семенов С.В., Чаплинский А.В. *Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации: Аналитический доклад*. М.; 2014.
9. Федоренко Е.В. Правовые основы применения методологии анализа риска при обеспечении безопасности пищевой продукции в евразийском экономическом союзе и республике Беларусь. *Анализ риска здоровью*. 2015; (3): 13-8.
10. Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы: Проект. Available at: <http://gos.hse.ru/upload/Libv/conception.pdf>
11. Постановление Правительства РФ N 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». М.; 2016.
12. Плаксин С.М., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Максимова С.И., Полеский Е.А., Семенов С.В. и др. *Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации в 2015 г.: Аналитический доклад*. М.; 2016.

13. Горяев Д.В., Черненко В.В., Тихонова И.В., Федореев Р.В. О внедрении риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю. *Анализ риска здоровью*. 2016; (1): 96-102.

## References

1. Order of the Government of the Russian Federation No. 1662-r «On the Concept of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the Period to 2020». Moscow; 2008. (in Russian)
2. Shepoval'nikov A.N., Mokhov D.E. On a System Strategy of Health Protection and National Preservation. *Rossiya i sovremennyy mir*. 2014; 84(3): 188-97. (in Russian)
3. Zakharenkov V.V., Babenko A.I. Human capital and public health strategy. *Sibirskiy nauchnyy meditsinskiy zhurnal*. 2014; 34(1): 72-7. (in Russian)
4. Velieva D.S. Ecological safety within the RF sustainable development strategy. *Vlast'*. 2010; 11: 36-8. (in Russian)
5. Zhuravleva G.P. New trend of socio-economic development and its manifestation in the economic development strategy of modern Russia. *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta ekonomiki i prava*. 2014; (1): 38-44. (in Russian)
6. Nikonorov S.M. The transition from a strategy of social and economic development to the sustainable development strategy. *Menedzhment i biznes-administrirovanie*. 2016; (4): 28-35. (in Russian)
7. Khodasevich S.G., Panchenko O.A. State regulation and support of development of the innovative enterprises in small-scale business in Russia. *Nauchnoe obozrenie. Seriya 1: Ekonomika i pravo*. 2012; (2): 37-48. (in Russian)
8. Zhulin A.B., Zav'yalova L.D., Knutov A.V., Plaksin S.M., Semenov S.V., Chaplinskiy A.V. *Updating a System of Control and Surveillance Authority in the Russian Federation: Analytical Report [Modernizatsiya sistemy kontrol'no-nadzornykh polnomochiy v Rossiyskoy Federatsii: Analiticheskiy doklad]*. Moscow; 2014. (in Russian)
9. Hampton P. Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. Available at: [http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton\\_150305\\_640.pdf](http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/bud05hampton_150305_640.pdf)
10. Fedorenko E.V. Legal basis for risk analysis methodology while ensuring food safety in the eurasian economic union and the republic of Belarus. *Analiz riska zdorov'yu*. 2015; (3): 13-8. (in Russian)
11. The concept of increasing the effectiveness of the control and supervision activities of public authorities and local authorities for 2014-2018: Project. Available at: <http://gos.hse.ru/upload/Libv/conception.pdf> (in Russian)
12. WHO. Global burden of disease 2004 update: disability weights for diseases and conditions. Available at: [http://www.who.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/GBD2004\\_DisabilityWeights.pdf](http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/GBD2004_DisabilityWeights.pdf)
13. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 806 «On the application of the risk-oriented approach in the organization of certain types of state control (supervision) and amending certain acts of the Government of the Russian Federation». Moscow; 2016. (in Russian)
14. Plaksin S.M., Zuev A.G., Knutov A.V., Maksimova S.I., Polesskiy E.A., Semenov S.V., et al. *Control and Surveillance Activities in the Russian Federation in 2015: Analytical Report [Kontrol'no-nadzornaya deyatelnost' v Rossiyskoy Federatsii v 2015 g.: Analiticheskiy doklad]*. Moscow; 2016. (in Russian)
15. Goryaev D.V., Chernenko V.V., Tikhonova I.V., Fedoreev R.V. On the implementation of risk-oriented approach to the control and supervisory activities of Rosпотребнадзор in the Krasnoyarsk territory. *Analiz riska zdorov'yu*. 2016; (1): 96-102. (in Russian)

Поступила 15.09.17

Принята к печати 25.12.17