

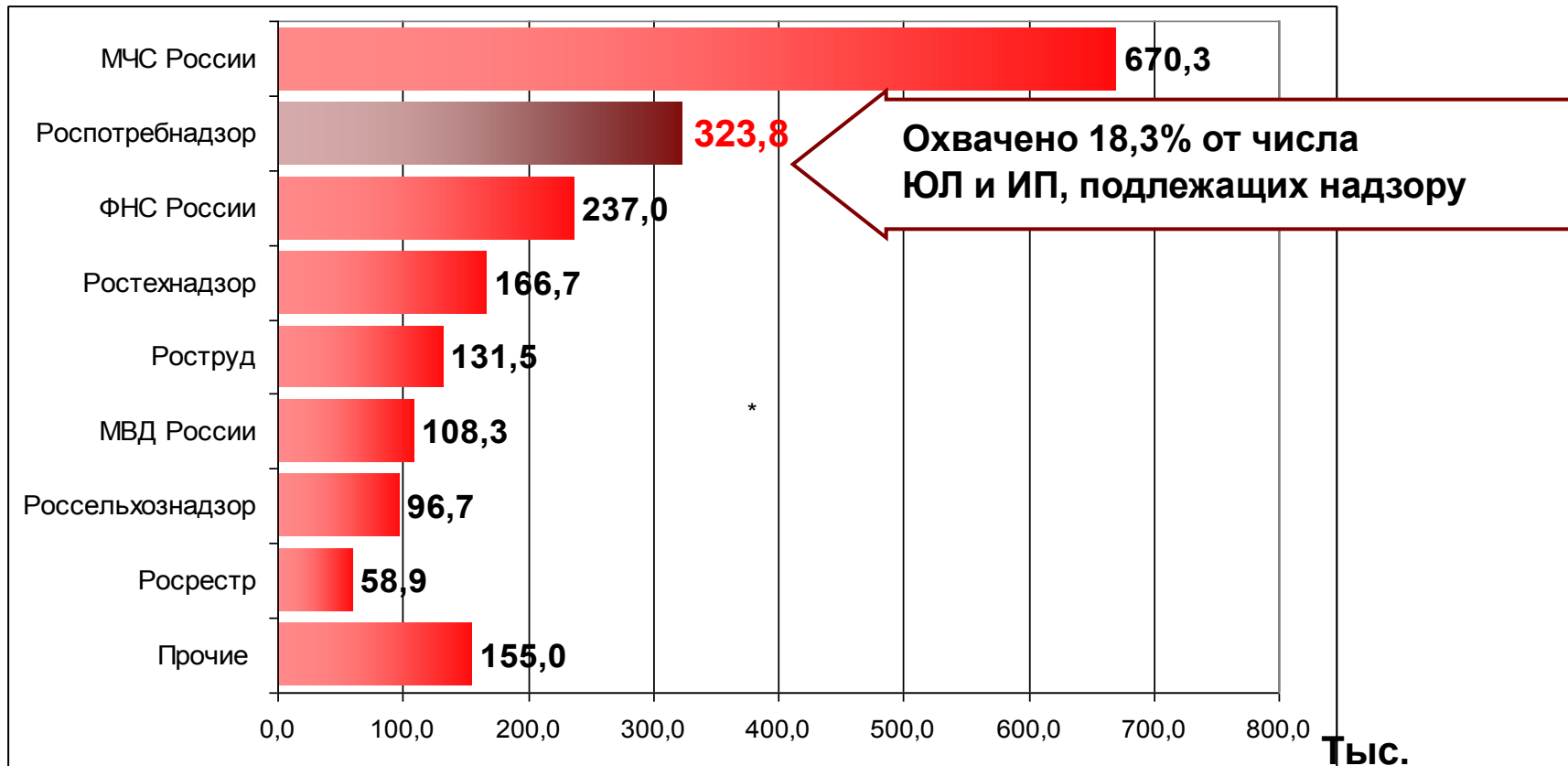
**РИСК-ОРИЕНТИРОВАННАЯ МОДЕЛЬ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Роспотребнадзора:

нормативные и методические аспекты

Классификация видов деятельности и хозяйствующих субъектов по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий

В России в соответствии с законодательством осуществляется 84 самостоятельных вида государственного и муниципального контроля, из них - 81 вид осуществляют федеральные органы исполнительной власти



Общее число проверок, проведенных органами государственной власти в 2013 г.

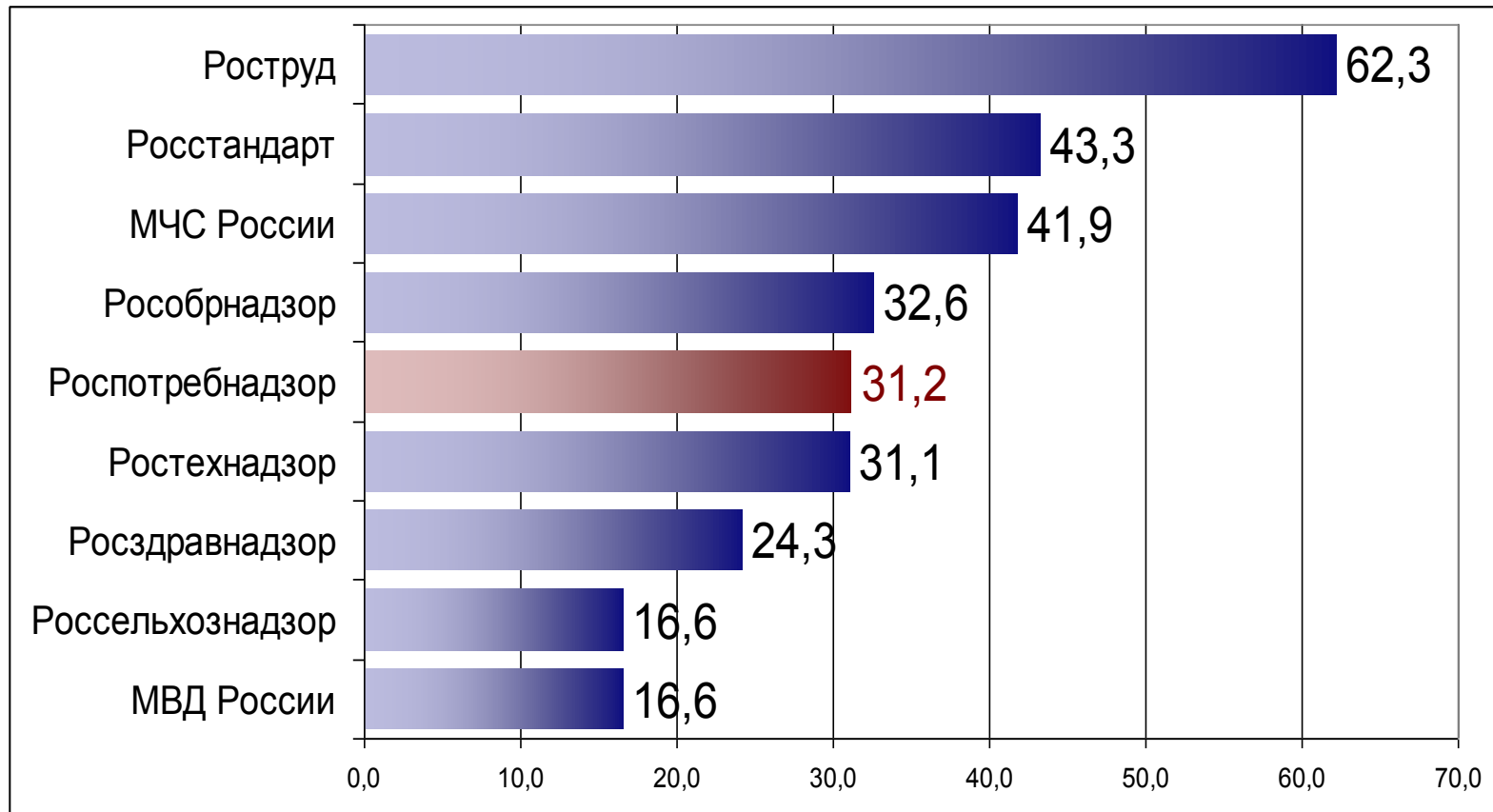
**На функционирование Роспотребнадзора в 2013 году
было выделено 7,4 млрд рублей**

Федеральная служба в сфере защиты прав потребителей благополучия человека имеет задачей предупреждение и демпфирование негативного воздействия результатов хозяйствования на здоровье населения страны



Благоприятная окружающая среда – важнейшее условие функционирования социально-ответственного бизнеса

В среднем по России на 1 сотрудника контрольного органа приходится 22,2 проверки



Федеральные органы исполнительной власти с наибольшим количеством проверок в расчете на 1 сотрудника

Достичь качества среды обитания, полностью обеспечивающего безопасность населения пока не удастся



Только в 2013 г. ассоциированные с некачественной средой обитания потери страны составили около **55,6 тыс. случаев смерти и **19,7 млн** случаев заболеваний, которые повлекли нетрудоспособность населения **ВВП недополучил более 200 млрд рублей****

Одна из причин – недостаточно эффективное государственное управление, в том числе - организация контроля

Проблемы надзора, выделяемые бизнесом:

- ❑ Неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц
- ❑ Непосредственное возбуждение дел об административных правонарушениях как легальная возможность проведения дополнительной внеплановой проверки
- ❑ Избыточность и противоречивость требований
- ❑ Отсутствие связи проверяемых требований с обеспечением безопасности

По данным Аналитического доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации в 2013 году»

Доля проверок,
по итогам которых по
фактам нарушений возбуждены
дела об административных
правонарушениях (%)

Доля проверенных
ЮЛ или ИП, у которых
выявлены нарушения,
представляющие угрозу
причинения
вреда здоровью

МВД России	101	13
Россельхознадзор	98	16
Роструд	97	8
ФМБА России	97	22
Роспотребнадзор	96	16
Ростехнадзор	96	5

Претензии бизнеса обоснованы?

При проведении проверки нет задачи показать потенциальную связь нарушения обязательных требований с риском причинения вреда здоровью?

Есть необходимость пересмотреть обязательные требования?

Актуальные задачи:

Разработка и внедрение системы регистрации случаев причинения вреда здоровью, в том числе для обоснования обязательных требований в аналогичных ситуациях.

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности

К 15 сентября 2015 года в Государственную думу должен быть внесен проект федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре)»

Принципиальные «инновации»

- ❑ дифференцированный подход к проверкам с учетом потенциального риска причинения вреда;
- ❑ права ведомств на разработку собственных методик классификации объектов надзора
- ❑ переход от административно-карательного управления к конструктивному диалогу бизнеса и контролирующих органов

С учетом обеспечения прозрачности, проверяемости, корректности разработаны методические рекомендации

- Классификация видов деятельности и хозяйствующих субъектов по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий

Методические рекомендации

Утверждены приказом руководителя службы

от 26.12.2014 № 1302

Документ построен на использовании только общедоступной, в том числе статистической информации

Классификации подлежат: субъекты надзора на основании классификации принадлежащих им объектов надзора, выполняющих определенные виды деятельности

Субъект надзора

Класс
опасности

Объект надзора

Класс
опасности

Вид деятельности

■ Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющий деятельность, регламентируемую законодательством в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия¹. Субъект надзора может иметь несколько объектов надзора.

■ Имущественный комплекс юридического лица (ИП) или его часть, используемый для осуществления деятельности. На объекте надзора может реализоваться несколько видов деятельности

■ Деятельность, определяемая в соответствии с государственным статистическим учетом (форма 1 «Сведения о результатах осуществления федерального государственного надзора...»)

¹ Внесенные в единый государственный реестр юридических лиц или единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей.

Установление риска причинения вреда базируется на следующих принципах:

- **Риск** причинения вреда здоровью **возникает** в условиях **нарушения** объектом надзора требований **санитарного законодательства**.
- **Нарушение** законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и защиты прав потребителей определяет **вероятность нарушения здоровья** населения, работающих, потребителей, находящихся под воздействием объекта надзора.
- **Оценка риска** является процедурой **объективной**, прозрачной и основанной на проверяемых, общедоступных данных.
- **Класс** субъекта надзора по риску причинения вреда здоровью **устанавливается** по **наиболее опасному виду деятельности**.
- **Отнесение** субъекта надзора к конкретному **классу** опасности является **основанием** для установления **периодичности** плановых проверок, определяет объемы и содержание надзорных мероприятий.
- **Порядок и критерии** отнесения объектов к тому или иному **классу** опасности по риску причинения вреда здоровью являются **единообразными** для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей независимо от вида деятельности и форм собственности.
- **Периодичность и объем** плановых проверок на объекте **могут быть изменены** по результатам контрольно-надзорных мероприятий и оценки исполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем предписаний уполномоченного органа.

Потенциальный риск причинения вреда здоровью в результате определенного вида деятельности определяется:

$$R = \sum_k (p_k \cdot u_k \cdot M_k)$$

p_k – вероятность нарушения санитарного законодательства и законодательства о защите прав потребителей при осуществлении определенного вида деятельности

u_k – показателем, характеризующим риск нанесения вреда здоровью при нарушении законодательства;

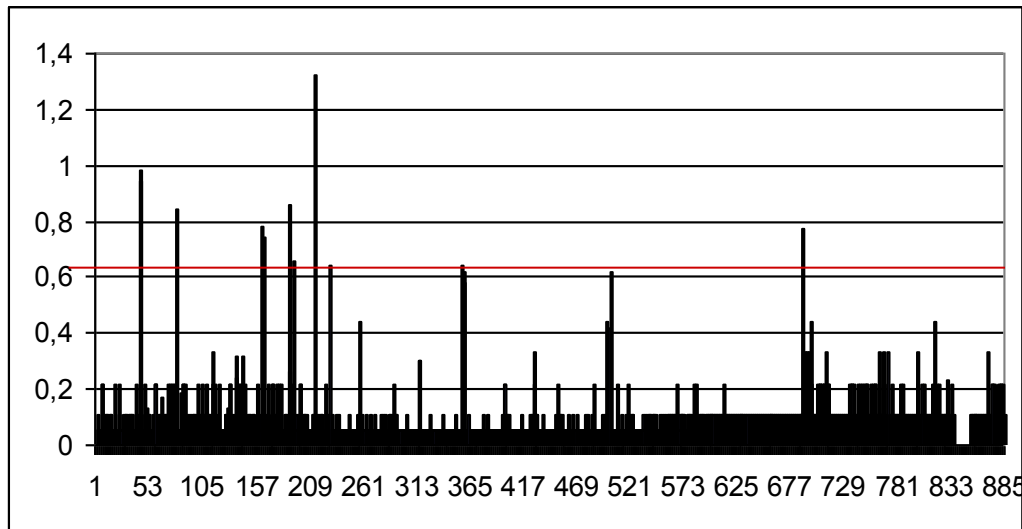
M_k – показатель, характеризующий численность контингента, находящегося под воздействием определенного вида деятельности хозяйствующего субъекта (масштаб воздействия).

Вероятность нарушения санитарного законодательства характеризуется частотой нарушения статей санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей по видам деятельности, подлежащим надзору.
Основа - статистика результатов проверок в целом по Российской Федерации за трехлетний период:

$$p_k = \frac{m_k}{n}$$

p_k – вероятность нарушения санитарного законодательства по k -ой статье для каждого вида деятельности;
 m_k – число выявленных нарушений санитарного законодательства по k -ой статье по каждому виду деятельности;
 n – общее число проверок по виду деятельности.

Проанализированы результаты проверок по всем субъектам федерации за 2010-2013 год. В качестве P принят **95-ный перцентиль частоты нарушений**



Частота нарушений, которая характеризует данный вид деятельности в России на текущий момент

Актуальные задачи

- ❑ Единообразиие регистрации и учета нарушений обязательных требований
- ❑ Единообразиие соотнесения нарушений статей 52-ФЗ и ТР и статей КоАП
- ❑ Выявление обязательных требований, неактуальных, устаревших, избыточных и т.п.
- ❑ Выявление и формулирование проблем, которые должны быть закреплены в виде обязательных требований

Потенциальная частота нарушений в Российской Федерации статьи 24 «Санитарно-эпидемиологические требования к эксплуатации производственных, общественных помещений, зданий, сооружений, оборудования и транспорта...» (р)

Деятельность в области здравоохранения (кроме деятельности детских санаториев)	1,37
Деятельность парикмахерских, салонов красоты, соляриев	2,45
Деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания	1,31
Деятельность в сфере отдыха и оздоровления детей и подростков, в том числе с дневным пребыванием детей	0,88
Деятельность по производству пищевых продуктов, общественного питания и торговли пищевыми продуктами	0,65
Деятельность в сфере общественного питания	0,73
Торговля пищевыми продуктами, включая напитки и табачные изделия	0,70

$$R = \sum_k (p_k \cdot u_k \cdot M_k)$$

Нарушения каждой статьи закона увязаны с опасностями для здоровья и соответствующими нарушениями здоровья населения (работника, потребителя)

Нарушение статьи 24 52-ФЗ

Деятельность в области здравоохранения

Опасность микробиологическая

$a=0,25$

Постоперационные осложнения, в том числе с летальным исходом (тяжесть (g) до **1,0**)

Внутрибольничные инфекции ($g = 0,27$)

Инфекционные заболевания иной этиологии ($g = 0,28$)

Опасность химическая, включая отравления

$a=0,15$

Болезни кожи и подкожной клетчатки ($g= 0,31$)

Болезни крови ($g=0.28$)

Отравления ($g=0.50$)

Опасность механическая (травмы)

$a=0,10$

Травмы ($g = 0,45$)

Опасность радиационная (рентген-кабинеты и пр.)

$a=0,03$

Новообразования, в том числе злокачественные ($g = 0,95$)

$$R = \sum_k (p_k \cdot u_k \cdot M_k)$$

Нарушения каждой статьи закона увязаны с опасностями для здоровья и соответствующими нарушениями здоровья населения (работника, потребителя)

Нарушение статьи 24 52-ФЗ

Деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания

Опасность микробиологическая $a=0,11$

Инфекционные заболевания ($g = 0,28$)

Опасность химическая, включая отравления $a=0,07$

Болезни кожи и подкожной клетчатки ($g= 0,31$)

Болезни крови ($g=0.28$)

Опасность механическая (травмы) $a=0,01$

Травмы ($g = 0,45$)

Для разных видов деятельности связь с нарушениями здоровья разная.
Тяжесть нарушений здоровья, формируемая этими объектами разная

$$R = \sum_k (p_k \cdot u_k \cdot M_k)$$

Для расчета потенциального вреда и сопряженного анализа частоты нарушений законодательства с показателями состояния здоровья по зависимым видам болезней использовали государственную медицинскую статистику по всем регионам РФ не менее, чем за три года



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»

Объем данных: **84 субъекта РФ, 16 классов** болезней и **68 видов** заболеваний детей взрослых отдельно за **три года**. Более **100 моделей** достоверных связей нарушений закона с нарушениями здоровья людей

Объем обработанной информации дает основание говорить об объективности полученных данных

Потенциальный вред, который может сформироваться в результате нарушения законодательства при осуществлении разных видов деятельности различен:

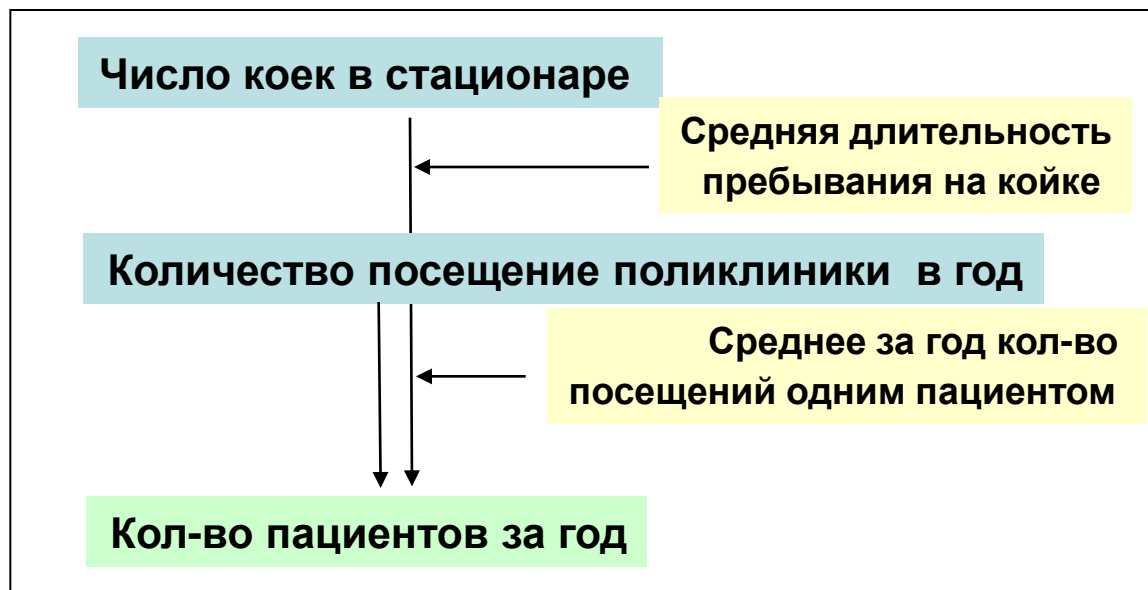
$\Sigma P * U$

Деятельность в области здравоохранения (кроме деятельности детских санаториев)	0.135
Деятельность парикмахерских, салонов красоты, соляриев	0.024
Деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания	0.013
Деятельность промышленных предприятий	0.059
Деятельность по производству пищевых продуктов, общественного питания и торговли пищевыми продуктами	0.110
Деятельность в сфере общественного питания	0.063
Торговля пищевыми продуктами, включая напитки и табачные изделия	0,039

$$R = \sum_k (p_k \cdot u_k \cdot M_k)$$

Учет численности населения (работников, потребителей), в отношении которых может реализоваться этот вред, позволяет получить величины риска для здоровья

Лечебно-профилактическое учреждение



лпу 3000 коек; 100 тыс. посещений



$R = 0,135 \quad (1,35 * 10^{-1})$

лпу 500 коек, 50 тыс. посещений



$R = 0,023 \quad (2,30 * 10^{-2})$

лпу 30 коек, 10 тыс. посещений



$R = 0,0014 \quad (1,40 * 10^{-3})$

В целом риск определяется и спецификой вида деятельности и численностью населения под воздействием

**Промышленное предприятие
(обрабатывающие
производства)**

Численность работающих

Численность населения в зоне влияния

Предприятие 1

(порядка 10 тыс населения под воздействием)

500 работников

2 класс по санитарной
классификации

R= 0.005 (2,5*10⁻³)

R= 0.015 (1,5*10⁻²)

Предприятие 2

(порядка 500 человек под воздействием)

500 работников

3 класс по санитарной
классификации

R= 0.005 (2,5*10⁻³)

R= 0.009 (9,0*10⁻³)

Детское дошкольное учреждение

Число потенциально принимаемых
детей в ДДО

ДДО 500 мест

R= 0.00013 (1,3*10⁻⁴)

ДДО 20 мест

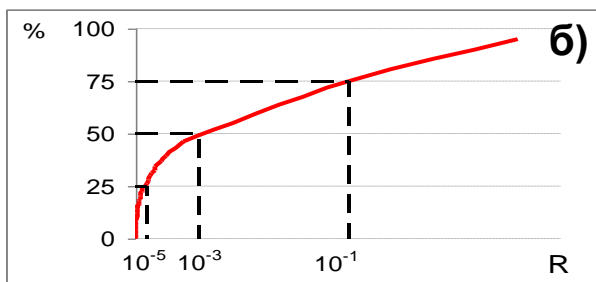
R= 0.0000052 (5,2*10⁻⁶)

Актуальная задача:

- ❑ Разработка единообразных и максимально корректных подходов к определению численности населения под воздействием опасных факторов
- ❑ Подготовка пакета справочной информации для расчета такой численности

Классификация субъектов надзора по степени потенциального риска причинения вреда здоровью

Класс потенциальной опасности субъекта надзора и вида деятельности (объекта надзора)	Характеристика потенциального риска причинения вреда здоровью	Потенциальный риск причинения вреда здоровью
I класс	Чрезвычайно высокий	более 10^{-1}
II класс	Высокий	10^{-1} - более 10^{-2}
III класс	Средний	10^{-2} – более 10^{-3}
IV класс	Низкий	10^{-3} и менее



Доля объектов надзора из общего количества, соответствующая определенному диапазону значения риска причинения вреда здоровью

Актуальная задача:

Обоснование оптимальной единообразной шкалы для классификации риска

Что есть чрезвычайно высокий риск?

Что есть малый риск?

Примеры различного уровня риска причинения вреда здоровью разными видами надзорной деятельности хозяйствующих субъектов

Субъект санитарно-эпидемиологического надзора	Риск причинения вреда здоровью			
	Работникам	Потребителям продукции	Населению (надзор за коммунальной гигиеной)	Населению (надзор за гигиеной детей и подростков)
ООО Мясокомбинат "Кунгурский"	2,22E-05	8,62E-02	1,31E-04	1,20E-06
МУП "Водоканал"	7,34E-05	-	2,10E-03	-
ООО "Новогор-Прикамье"	2,98E-04	-	1,14E-01	-
ООО "ЛУКОЙЛ-Пермнефтеоргсинтез"	8,47E-04	-	5,47E-03	1,00E-06
МАОУ «Средняя общеобразовательная школа № 1»	1,06E-06	-	-	5,09E-04
ИП Чарушин	7,2E-0,7	2,1E-06		

Класс субъекта надзора определяется его наиболее опасным видом деятельности

**Класс опасности объекта будет определять частоту плановых надзорных мероприятий
(рекомендуемая частота плановых проверок)**

Класс потенциальной опасности объекта надзора	Потенциальный риск причинения вреда здоровью	Периодичность плановых проверок
I класс	более 10^{-1}	постоянный контроль (1 раз в квартал)
II класс	$10^{-1} - 10^{-3}$	не чаще 1 раза в год
III класс	$10^{-3} - 10^{-5}$	не чаще 1 раза в 3 года
IV класс	менее 10^{-5}	не чаще 1 раза в 5 лет

Класс опасности объекта будет определять объем и содержание надзорных мероприятий

Класс потенциальной опасности субъекта надзора	Форма контрольно-надзорного мероприятия	Лабораторное обеспечение мероприятий по контролю (надзору)
I класс опасности (Чрезвычайно высокий риск)	Проведение выездных плановых проверок	Проведение полного объема лабораторно-инструментальных исследований в целях обеспечения мероприятий по контролю (надзору).
II класс опасности (Высокий риск)	Проведение выездных плановых проверок	Проведение необходимого объема лабораторно-инструментальных исследований в целях обеспечения мероприятий по контролю (надзору).
III класс опасности (Средний риск)	Проведение выездных или документарных плановых проверок	Проведение необходимого объема лабораторно-инструментальных исследований в целях обеспечения мероприятий по контролю (надзору).
IV класс опасности (Низкий риск)	Проведение документарных проверок, осуществление контроля за производственным контролем	Обеспечение контроля за ведением производственного контроля на объектах надзора

Субъекты надзора, относимые к четвертому классу опасности, могут быть освобождены от плановых проверок при одновременном соблюдении условий:

- ✓ отсутствие нарушений санитарного законодательства в ходе последней плановой проверки;
- ✓ отсутствие обоснованных жалоб на деятельность объекта от населения, других юридических лиц, органов исполнительной власти и местного самоуправления;

На перспективу: наличие заключения органов санитарно-эпидемиологического аудита о соответствии субъекта всем санитарным требованиям и нормам

Пример классификации объектов (вид поднадзорной деятельности – сброс сточных вод)

Наименование	Водопользователь	Объем сточных вод, м3	Риск причинения вреда здоровью	Класс опасности объекта
Кама	БОС ООО "Новогор-Прикамье"	108 832 800	5,43E-01	1
Чусовая	ООО "Пермский картон"	15 306 530	7,64E-02	
Кама	ОАО "Галоген"	6 748 800	3,37E-02	2
Кама	Полигон ОАО "Камтекс-Химпром"	4 079 900	2,04E-02	
Чусовая	ООО "Новогор-Прикамье"	3 669 000	1,83E-02	
	+ еще 3 субъекта			
Кама	ФКП "Пермский пороховой завод"	1 656 000	8,26E-03	
Кама	Пермский ф-л ФГУП РНЦ "Прикладная химия"	1 529 300	7,63E-03	3
Кама	ФКП "Пермский пороховой завод"	882 000	4,40E-03	
Кама	ФГУП "Машиностроительный завод им.Дзержинского"	853 170	4,26E-03	
	+ еще 14 субъектов			
Глушиха	Основная промплощадка ОАО "Протон-ПМ"	17 080	8,52E-05	
Кама	ОАО "Уралгидросталь"	16 900	8,43E-05	4
Егошиха	ОАО "Энергетик - Пермские Моторы"	14 560	7,27E-05	
Мулянка	ЗАО "Пермтехмаш-Агро"	14 000	6,99E-05	
	+ еще 13 субъектов			

2,8%

14,2%

36,7%

46,3%

Пример классификации объектов (вид поднадзорной деятельности – торговля продуктами питания)

	Наименование	Торговая площадь, м2	Число Посетителей (чел/месяц)	Риск причинения вреда здоровью
3 класс 25%	ООО «Новая Семья»	1200	42000	6,57E-03
	ЗАО «ТД «ПЕРЕКРЕСТОК»	1000	35000	5,47E-03
	ООО «Семья на Беляева»	800	28000	4,38E-03
	ООО «Семья на Гагарина»	730	25550	4,00E-03
	ЗАО «Тандер»	700	24500	3,83E-03
	ООО «Век»	600	21000	3,28E-03
	ИП Гашева М.А.	560	19600	3,07E-03
	ООО «Диапазон»	500	17500	2,74E-03
	ООО «Актив»	300	10500	1,64E-03
4 класс 75%	ИП Болквадзе Д.Х.	176	6160	9,63E-04
	ИП Мамонова С.М	150	5250	8,21E-04
	ООО «Палитра-Трейд»	120	4200	6,57E-04
	ИП Шершнёва И.В.	112	3920	6,13E-04
	ИП Конивец И.П.	106	3710	5,80E-04
	+ еще 22 субъекта надзора			

При планировании надзорной деятельности будут учитываться:

- ✓ степень «законопослушания», которая характеризуется соотношением количества нарушенных пунктов санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей к количеству проведенных проверок;
- ✓ полнота и своевременность выполнения предписаний;
- ✓ доля нестандартных проб, полученных в ходе лабораторных исследований на объекте.

Приоритетному надзору в рамках одного класса опасности будут подлежать объекты с наихудшими показателями

Периодичность плановых проверок может быть снижена для объектов, где вероятность нарушения законодательства ниже, чем в целом по стране для объектов данного вида


Актуальные задачи:

- ❑ Формирование и поддержка в актуальном состоянии реестров объектов надзора на территориях
- ❑ формирование профилей рисков причинения вреда – исчерпывающих характеристики критериев и индикаторов риска причинения вреда, позволяющие отнести объект государственного и муниципального контроля и надзора к той или иной категории риска причинения вреда;

Классификация 6400 субъектов надзора на примере Пермского края показала:

Класс потенциальной опасности субъекта надзора	Число объектов, доля в общем числе	Определяющий опасность вид деятельности
I класс (чрезвычайно высокий)	2 (0,03%)	<ul style="list-style-type: none"> - Сбор и очистка воды для питьевого водоснабжения населения численностью более 500 тыс. человек - Сброс сточных вод объемом более 100 млн м³ в год
II класс (высокий)	128 (2%)	<ul style="list-style-type: none"> - Сбор и очистка воды для питьевого водоснабжения населения численностью более 100 тысяч человек - Сброс сточных вод объемом более 1млн м³ в год - Промышленные предприятия 1 класса опасности - Крупные ЛПУ
III класс	1837 (27,6%)	<ul style="list-style-type: none"> - Сбор и очистка воды для питьевого водоснабжения населения численностью более 10 тысяч человек - Сброс сточных вод объемом более 200 тыс млн м³ в год - Промышленные предприятия 2-3 классов опасности - ряд крупных ЛПУ - крупные торговые сетевые предприятия - крупные сельхозпроизводители
IV класс	4454 (69,6%)	Прочие хозяйствующие субъекты

Система находится в стадии становления. Определены «Пилотные регионы»



Утверждены приказом
руководителя службы
от 26.12.2014 №1302

Пилотные регионы:

- Свердловская область
- Калининградская область
- Липецкая область
- Амурская область
- Омская область
- г.Санкт-Петербург
- Калужская область
- Липецкая область
- Пермский край
- Хабаровский край

Планирование надзорных мероприятий 2016 года уже может быть организовано на базе риск-ориентированных подходов

Условиями реализации риск-ориентированной модели являются:

- совершенствование законодательной базы;
- повышение социальной ответственности хозяйствующих субъектов;
- активная помощь общественных организаций и объединений, населения надзорным органам.

Мы открыты для обсуждения, внесения **конструктивных** изменений и **дополнений** к предлагаемым подходам

Актуальная задача:

- ❑ **Разработка и реализация ведомственных планов по внедрению риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности,**
- ❑ **Формирование прозрачной системы оценки результативности и эффективности реализации контрольно-надзорной деятельности в условиях внедрения риск-ориентированного подхода.**

**РИСК-ОРИЕНТИРОВАННАЯ МОДЕЛЬ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-
ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ**

Классификация видов деятельности и хозяйствующих субъектов по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий

д.б.н., проф. Май Ирина Владиславовна