

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА
ПРИ ПРИМЕНЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ
В ВИДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Д. Н. Рыжков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 ноября 2018 г.

Аннотация: *рассматривается вопрос об использовании риск-ориентированного подхода в административно-юрисдикционной деятельности, предлагается перечень мероприятий по профилактике нарушений действующего законодательства, за которое назначается административное приостановление деятельности.*

Ключевые слова: *административная ответственность, риск, наказание, профилактика.*

Abstract: *the article deals with the issue of the use of the risk-oriented approach related to administrative jurisdictional activity. The author suggests some recommendations for the prevention of wrong in sentencing of punishment as an administrative suspension of activities.*

Key words: *administrative responsibility, risk, punishment, prevention.*

Существующая модель контрольно-надзорной деятельности обязывает контрольно-надзорные органы осуществлять с заданной периодичностью сплошную проверку юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что нередко приводит к неэффективному расходованию ресурсов.

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, т. е. повышением уровня безопасности охраняемых законом ценностей.

Безусловно, напрямую к деятельности субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность, система управления рисками в целях назначения наказания в виде административного приостановления деятельности может не относиться, но в будущем, на наш взгляд, ее применение существенно упростило бы деятельность, в частности контрольно-надзорных органов, в отношении как потенциальных, так и действующих нарушителей законодательства в области административных правонарушений, отсюда – планирование проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не сплошным методом, а с учетом определенных критериев риска.

Учитывая положения ч. 2 ст. 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», обозначим, что риск-ориентированный подход в административно-юрисдикционной деятельности представляет собой метод организации и осуществления должностными лицами органов государственной власти контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, а также профилактике нарушения обязательных требований, влекущих назначение наказания в виде административного приостановления деятельности, определяется отнесением деятельности юридического лица либо индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Думается, не лишним будет в качестве базиса опираться на базовую модель определения критериев и категорий риска причинения вреда, которая представляет собой методологический инструментарий внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов, разработанный в целях упорядочения 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 мероприятий¹.

В качестве охраняемых законом ценностей необходимо указать те основные условия назначения административного приостановления деятельности, перечисленные в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ – «угроза жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды...».

Укажем, что под риском причинения вреда понимается вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям различной степени тяжести.

¹ Базовая модель определения критериев и категорий риска : утв. протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19 (3); вместе с Требованиями 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)». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С учетом изложенного предлагаем органам государственной власти при осуществлении деятельности формировать матрицу рисков в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в частности, в отношении которых было назначено наказание в виде административного приостановления деятельности, классифицируя указанные субъекты предпринимательской деятельности на категории риска или классы (категории) опасности, исходя из типа производственных объектов, используемых в своей деятельности.

По нашему мнению, при формировании указанной матрицы рисков нужно исходить из следующего:

1) классифицировать деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов по функциональным характеристикам либо потенциальной опасности в случае наличия соответствующих формализованных критериев, что позволит спрогнозировать частоту совершаемых административных правонарушений, влекущих назначение административного приостановления деятельности;

2) определить перечень событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям, произойти случаи причинения вреда, например при «технологических рисках»: событиями могут стать аварии, катастрофы, пожары и т. д.; в сфере защиты здоровья и благополучия человека (животных, растений) – отравления, заболевания, эпидемии, экологические катастрофы и пр.;

3) определить условия, обстоятельства и причины, которые приводят к наступлению событий, следствием которых может стать причинение вреда, используя термин источники риска – 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 (например, для ситуации возникновения пожара, источниками риска могут являться технические характеристики зданий, квалификация персонала, ответственного за пожарную безопасность, природные условия и т. д.);

4) идентифицировать максимальное число значимых факторов риска (возникновение или изменение условий для реализации событий, следствием наступления которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей), т. е. конкретизировать условия, при которых ранее определенные источники риска могут стать причиной нанесения вреда (например, для ситуации дорожной аварии, факторами риска могут являться плохое техническое состояние автомобиля, наличие повреждений дорожного покрытия, водительский стаж менее полугода, ночное время суток и т. д.);

5) необходимо учитывать и «профиль риска», что представляет собой комбинацию условий для реализации событий, следствием наступления которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей (например, для ситуации дорожной аварии, неким «идеальным» профилем риска является выезд неисправного автомобиля, лишенного современных средств пассивной безопасности (ремни безопасности, подушки безопасности), на поврежденное дорожное покрытие, в сильный туман, сопровождающийся проливным дождем, а также водителя, имеющего водительский стаж менее полугода, в ночное время суток). При этом профиль риска может состоять из любой комбинации факторов риска;

6) в качестве примера приведем классификацию объектов на категорию высокого риска (объекты дошкольного и начального общего образования; организации, совершающие перевозку крупногабаритных грузов), среднего и низкого риска (объекты торговли непродовольственными товарами; временные постройки, киоски, навесы и другие подобные постройки);

7) по критериям вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований (высокий, средний, низкий), например: деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов, подлежащих отнесению в соответствии с критериями тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований при соблюдении одного из следующих условий: а) отсутствие при последней плановой / внеплановой (документарной / бездокументарной) проверке грубых нарушений требований пожарной безопасности, утвержденных в соответствующем перечне; б) создание в установленном законодательством Российской Федерации порядке подразделения пожарной охраны для защиты соответствующих объектов (за исключением добровольных пожарных формирований); в) наличие в структуре юридического лица и у индивидуального предпринимателя, которые используют объект защиты, подразделения, занимающегося вопросами пожарной профилактики, кадровый состав которого имеет специальное пожарно-техническое образование и стаж работы в системе государственного пожарного надзора или тушения пожаров не менее 5 лет, проведение пожарного аудита объекта защиты (независимой оценки пожарного риска) с выводом о выполнении условий соответствия указанного объекта требованиям пожарной безопасности;

8) установить периодичность проведения проверок при отнесении деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска – высокий риск (один раз в год / два года / три года); средний риск (не чаще, чем один раз в три года / четыре года / пять лет); низкий риск (не чаще, чем один раз в четыре года / пять лет / шесть лет), а также учитывать частоту совершения юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями правонарушений, влекущих за со-

бой назначение наказания в виде административного приостановления деятельности.

Обобщая вышесказанное, предлагаем в самом общем виде посмотреть на матрицу рисков в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (в частности, за нарушение действующего законодательства, влекущее назначение наказания в виде административного приостановления деятельности):

Наименование фактора риска	Значение категории (критерия) риска*	Возможная частота нарушения действующего законодательства, влекущего назначение наказания в виде административного приостановления деятельности**		
		низкая возможная частота вреда	средняя возможная частота вреда	высокая возможная частота вреда

* Высокая степень риска определяется значением «1»; средняя степень риска определяется значением «2»; низкая степень риска определяется значением «3».

** Возможная частота возникновения вреда выделяется: зеленым цветом – низкая; желтым – средняя; красным – высокая.

Отметим, что указанные подходы нашли свое отражение в постановлении Правительства РФ 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».

Что касается мероприятий по профилактике нарушений действующего российского законодательства, за которое назначается административное приостановление деятельности, то органам государственной власти, независимо от функций контроля (надзора) целесообразно:

– размещать на официальных сайтах в сети «Интернет» перечень нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные для соблюдения требования, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов, в том числе положения, касающиеся административного приостановления деятельности, условий его применения;

– осуществлять информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами;

– обеспечивать регулярное (не реже одного раза в год) обобщение практики по привлечению к административной ответственности и на-

значению наказания в виде административного приостановления деятельности и размещения на официальных сайтах в сети «Интернет» соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в целях недопущения таких нарушений.

Воронежский государственный университет

Рыжков Д. Н., аспирант кафедры административного и административного процессуального права, ведущий специалист – эксперт правового отдела Управления Федеральной налоговой службы по Воронежской области

E-mail: dima.ryjkov2018@yandex.ru

Voronezh State University

Ryzhkov D. N., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative of Procedural Law Department, Leading Specialist – Expert of the Legal Department of Voronezh Federal Tax Service

E-mail: dima.ryjkov2018@yandex.ru