# 8.10. ЗАРУБЕЖНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ МОДЕЛИ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА И ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

Мельников Р.М., д.э.н., профессор, кафедра государственного регулирования экономики

*Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва*

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

В статье анализируются подходы к дифференциации субъектов транспортного комплекса по степени риска для целей планирования контрольно-надзорных мероприятий, используемые в зарубежной практике. Формулируются предложения по использованию инструментария риск-ориентированного подхода в деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), учитывающие зарубежный опыт. Определяются условия эффективной реализации риск-ориентированного подхода в транспортном комплексе и меры по их обеспечению в российских условиях.

В связи с ужесточением бюджетных ограничений и необходимостью улучшения условий ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации в последние годы предпринимаются значительные и активные усилия по внедрению риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности [7]. В частности, Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ [2] были внесены изменения в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ [2], которые позволяют применять риск-ориентированный подход при организации отдельных видов государственного контроля (надзора), определяемых Правительством РФ. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 гг.» от 1 апреля 2016 г. №559-р [3] делает акцент на внедрении риск-ориентированного подхода при планировании и осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

В то же время Федеральная служба по надзору в сфере транспорта Российской Федерации (Ространснадзор) не вошла в число пилотных служб надзора, где внедрение риск-ориентированного подхода осуществляется в первоочередном порядке. Подходы к осуществлению риск-ориентированного надзора в сфере транспорта в нашей стране еще только предстоит разработать. Это определяет актуальность анализа зарубежного опыта риск-ориентированного надзора в сфере транспорта, позволяющего охарактеризовать инструментарий его реализации, выявить основные преимущества и недостатки и определить перспективы возможного использования в российских условиях.

Заслуживающим внимания примером внедрения риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта является опыт Финляндии, где за выполнение соответствующих функций отвечает Финское агентство транспортной безопасности (TRAFI) [9]. TRAFI было образовано в 2010 г. в результате объединения агентств безопасности, отвечавших за различные виды транспорта. В настоящее время TRAFI, как и российский Ространснадзор, осуществляет контроль и надзор за деятельностью хозяйствующих субъектов в области авиационного, водного, автомобильного и железнодорожного транспорта.

В настоящее время TRAFI позиционирует себя как агентство, находящееся в процессе трансформации от классического органа надзора, осуществляющего проверку выполнения обязательных требований поднадзорными субъектами, к риск-ориентированному агентству обеспечения транспортной безопасности [8]. В качестве основного приоритета TRAFI рассматривает оценку и совершенствование систем управления безопасностью перевозок поднадзорных субъектов, а не формальную проверку соблюдения обязательных требований и вынесение предписаний об исправлении выявленных нарушений.

Это связано как со стремлением к повышению эффективности деятельности TRAFI как агентства с позиций обеспечения достижения наилучших конечных результатов в условиях ограниченности ресурсов, так и с содержанием положений европейского транспортного законодательства. В частности, в области железнодорожного транспорта европейское законодательство требует от железнодорожных перевозчиков и эксплуатантов инфраструктуры внедрения систем управления безопасностью перевозок при предоставлении им достаточно широких возможностей выбора оптимальных форм организации и технологий осуществления операционной деятельности. В связи с этим надзор за функционированием систем управления безопасностью и их результативностью приобретает особую значимость.

Для распределения ограниченных ресурсов службы надзора и концентрации усилий на зонах повышенной опасности TRAFI выделяет три категории поднадзорных субъектов.

1. Категория 1: поднадзорный субъект стремится и способен поддерживать свои операционные риски на обоснованно низком уровне. Он располагает системой управления, которая позволяет обеспечивать эффективный контроль принимаемых операционных рисков и соблюдение обязательных требований, установленных действующим законодательством.
2. Категория 2: поднадзорный субъект стремится управлять рисками, но его способность фактически это делать вызывает сомнения. Отсутствуют убедительные свидетельства того, что поднадзорный субъект располагает системой управления, которая позволяет обеспечивать эффективный контроль принимаемых операционных рисков и соблюдение обя-

зательных требований, установленных действующим законодательством.

3. Категория 3: поднадзорный субъект не стремится и не способен поддерживать свои операционные риски на обоснованно низком уровне. Поднадзорный субъект не располагает системой управления, обеспечивающей эффективный контроль принимаемых операционных рисков и соблюдение обязательных требований, установленных действующим законодательством.

Для того чтобы оценить фактические результаты деятельности поднадзорных субъектов в области обеспечения безопасности перевозок, а также выявить риски, которые могут реализоваться в дальнейшей перспективе, TRAFI осуществляет параллельную реализацию двух взаимосвязанных программ – программы сбора и анализа информации об инцидентах и их причинах и программы формирования профилей рисков поднадзорных субъектов. Данные, получаемые в результате реализации этих программ, используются при оценке уровня безопасности и планировании контрольно-надзорных мероприятий, в том числе при принятии решений об отборе поднадзорных субъектов для проведения проверок и определении периодичности их проверок.

Важная особенность подхода TRAFI состоит в том, что риски отслеживаются не только на уровне поднадзорных субъектов, но и на уровне отдельных выполняемых ими функций. При этом контрольные мероприятия концентрируются в первую очередь на тех функциях, качество выполнения которых с точки зрения обеспечения безопасности перевозок вызывает наибольшие сомнения.

Начиная с 2012 г. TRAFI применяет трехуровневую систему индикаторов безопасности, с использованием которой осуществляется регистрация и учет сведений о различных инцидентах и их причинах, а также их последующий анализ, результаты которого учитываются при планировании контрольно-надзорной деятельности [9].

Индикаторы уровня 1 включают показатели, отражающие количество серьезных транспортных происшествий, сопровождающихся причинением вреда жизни и здоровью граждан, а также имуществу и окружающей среде. Индикаторы уровня 2 характеризуют количество событий, которые рассматриваются как наиболее частые причины серьезных транспортных происшествий. Индикаторы уровня 3 характеризуют количество событий, которые часто ведут к реализации более проблемных событий уровня 2.

Анализ формируемых баз данных по индикаторам безопасности позволяет выявлять наиболее значимые причины транспортных происшествий и концентрировать внимание инспекторов на выявлении тех нарушений, которые могут иметь наиболее серьезные и часто встречающиеся последствия.

По мнению автора, формирование баз данных транспортных происшествий и их основных причин, а также их систематический анализ, направленный на выявление нарушений, выступающих точками уязвимости для происшествий со значительными вероятностью реализации и масштабом негативных последствий, является необходимой предпосылкой внедрения риск-ориентированного подхода в организацию контрольно-надзорной деятельности и в российских условиях.

В профиле риска поднадзорного субъекта отражается субъективное мнение инспекторов TRAFI о том, насколько профессионально и ответственно поднадзорный субъект осуществляет управление своими рисками и операциями. Факторы, представленные в профиле, преимущественно характеризуют основные элементы системы управления безопасностью перевозок поднадзорного субъекта, но включают также и более общие факторы, отражающие изменение направлений деятельности поднадзорного субъекта и получаемые финансово-экономические результаты.

TRAFI рассматривает профиль риска поднадзорного субъекта не только как источник информации для принятия решений о проведении проверок, но и как важный инструмент организации взаимодействия между органом надзора и поднадзорным субъектом, а также осуществления консультационной поддержки поднадзорного субъекта со стороны органа надзора в области совершенствования системы управления безопасностью перевозок.

Профиль включает факторы и оценки по каждому из рассматриваемых факторов. Среди факторов представлены общие характеристики поднадзорного субъекта, однако основное внимание уделено вопросам управления безопасностью [8].

Общая характеристика поднадзорного субъекта включает оценку следующих факторов: масштаб деятельности; вид деятельности; финансовое положение; смена направлений деятельности, организации управления или ключевого персонала; результаты аудита. Характеристика системы управления безопасностью включает оценку следующих факторов:

- политика в области безопасности;
- цели в области безопасности;
- распределение полномочий и ответственности;
- организация обмена информацией;
- организация управления рисками;
- система регистрации и анализа происшествий;
- наличие планов действий на случай чрезвычайных ситуаций;
- организация аутсорсинга;
- организация внутреннего аудита;
- документационное обеспечение управления;
- управление знаниями и компетенциями;
- управление изменениями.

Помимо общих факторов, в профиль также могут включаться специфические факторы с учетом особенностей различных видов транспорта.

По каждому из факторов выставляется аргументированная оценка по трехбалльной системе. При этом используется следующая шкала:

*Высокие результаты*: поднадзорный субъект реализует процесс и процедуры по выявлению, оценке и уменьшению рисков. Он работает согласно принятым процедурам, осуществляется мониторинг соответствия практических действий установленным требованиям, имеется оперативная и адекватная реакция на выявленные отклонения, ответственность четко определена. Процесс непрерывно оценивается и совершенствуется.

*Ожидаемые результаты*: поднадзорный субъект располагает процессом и процедурами по выявлению, оценке и уменьшению рисков. Он работает согласно принятым процедурам и ответственность четко определена, но мониторинг соответствия практических действий установленным требованиям и реакция на выявленные отклонения характеризуются отдельными сбоями.

*Низкие результаты*: хотя процесс и процедуры по выявлению, оценке и уменьшению рисков формально существуют, поднадзорный субъект не руководствуется ими в практической работе. Ответственность не всегда четко определена, а мониторинг соответствия действий установленным требованиям и корректирующие меры отсутствуют.

Факторы, по которым в профиле стоит оценка «низкие результаты», характеризуют зоны наибольшего риска, которым уделяется наибольшее внимание при проведении проверок. Факторы, по которым в профиле стоит оценка «высокие результаты», свидетельствуют о высоком качестве организации процессов, и информация об этом доводится TRAFI до менеджеров поднадзорного субъекта. В целом содержание профиля является предметом обсуждения между TRAFI и поднадзорными субъектами.

Для обеспечения актуальности профиля он пересматривается не реже двух раз в год и обновляется по мере получения новой информации, прежде всего результатов проверок, внесения изменений в документацию по системе управления, а также сведений о транспортных происшествиях. Пересмотр оценок факторов профиля производится только коллегиально и сопровождается выработкой согласованной позиции нескольких сотрудников TRAFI. Результаты обсуждения фиксируются и документируются в профиле.

Коллегиальный подход несколько повышает степень объективности оценок рисков, однако не изменяет того факта, что оценки рисков выводятся не на основе объективных и хорошо измеримых показателей по четко формализованным алгоритмам, а отражают субъективные мнения сотрудников службы надзора. Это имеет как свои преимущества, связанные с возможностью гибкого учета сложно формализуемых факторов экспертами-профессионалами, так и недостатки, связанные с достаточно высокой вероятностью разногласий между сотрудниками службы надзора и поднадзорными субъектами по поводу качества используемых поднадзорными субъектами процедур управления рисками и результирующей категории риска.

С нашей точки зрения, на первом этапе внедрения риск-ориентированного подхода все же следует ориентироваться на объективные и хорошо измеримые показатели, отражающие тяжесть потенциальных негативных последствий транспортных происшествий и вероятность реализации транспортных происшествий, обусловленных грубыми и значительными нарушениями обязательных требований к уровню безопасности операций. В дальнейшем, по мере развития и совершенствования систем управления рисками поднадзорных субъектов и накопления опыта использования риск-ориентированного подхода сотрудниками службы надзора, возможен переход к использованию качественных экспертных оценок, не привязанных к объективным и хорошо измеримым показателям.

Для ведения профилей TRAFI не стало заказывать разработку принципиально новой информационно-аналитической системы, а воспользовалось информационной системой, уже разработанной для нужд Агентства по снабжению в чрезвычайных ситуациях Финляндии (NESA). При этом состав анализируемых факторов и критерии их оценок были изменены, однако основной функционал информационной системы остался тем же самым. Это позволило существенно сократить как стоимость, так и сроки внедрения системы.

Подобный подход к внедрению информационно-аналитических систем заслуживает внимания со стороны российских служб надзора. В процессе развития информационных систем российских органов власти нередко не только не предпринимается попыток адаптации информационных систем, разработанных ранее для других органов власти, но и явно недостаточное внимание уделяется адаптации информационных систем, уже разработанных для нужд отдельных управлений, для автоматизации административно-управленческих процессов других управлений того же самого органа власти. По мнению автора, учет опыта финского агентства транспортной безопасности TRAFI при реализации дальнейших шагов в области информатизации деятельности Ространснадзора мог бы способствовать как повышению эффективности использования бюджетных средств, так и повышению качества эксплуатируемых информационно-аналитических систем и сокращению сроков их разработки и внедрения.

Можно также отметить, что некоторые функциональные возможности, заложенные в информационную систему NESA, в настоящее время TRAFI не используются, но их применение планируется в рамках дальнейшего совершенствования порядка организации контрольно-надзорной деятельности. Одна из них состоит в том, что система позволяет поднадзорным субъектам осуществлять самооценку по тем же критериям и факторам, которые применяются органом надзора.

В дальнейшем, опираясь на эти возможности информационной системы, TRAFI предполагает организовать регулярную самооценку качества систем управления безопасностью перевозок самими поднадзорными субъектами, а также осуществить сравнительный анализ оценок, выставляемых инспекторами TRAFI и хозяйствующими субъектами транспортного комплекса, и использовать выявляемые отклонения при обсуждении направлений совершенствования систем управления безопасностью в процессе проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Механизм самооценки и самоконтроля позволяет отчасти делегировать полномочия службы надзора самим поднадзорным субъектам. В условиях уменьшения количества проверок субъектов с низким и средним уровнем риска он необходим для повышения качества систем управления рисками и сниже-

ния вероятности грубого нарушения обязательных требований к безопасности перевозок.

Другой службой транспортного надзора, добившейся серьезных и убедительных результатов в области разработки и практической реализации риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности, является служба авианадзора Министерства транспорта Канады [11].

Канадская служба авианадзора определяет риск-ориентированный надзор как программу осуществления контрольно-надзорной деятельности, которая использует профиль риска поднадзорного субъекта для определения частоты, с которой поднадзорный субъект подвергается плановым проверкам [10]. Профили риска строятся на основе показателей уровня риска и уровня воздействия. Данные профилей риска позволяют концентрировать усилия службы надзора на наиболее проблемных поднадзорных субъектах.

Системообразующую роль при определении значения интегрального показателя уровня риска поднадзорного субъекта играет рейтинг риска, рассчитываемый в Национальной информационной системе управления авиационной безопасностью NASIMS. При расчете этого показателя дается экспертная оценка состояния следующих зон опасности:

- трудностей с привлечением квалифицированного персонала;
- используемых технологий управления;
- системы обеспечения качества;
- изменения состава операций, основных средств и продуктовой линейки;
- изменения поставщиков;
- текучести кадров;
- смены ключевых руководителей;
- допущенных в прошлом инцидентов, аварий и катастроф;
- допущенных в прошлом нарушений обязательных требований к безопасности операций;
- осуществления нестандартных операций.

По каждой из зон опасности определены диагностирующие вопросы, общее количество которых равно 77. Эти вопросы позволяют выявить наличие угроз для уточнения профиля риска поднадзорного субъекта.

Ввод данных для определения рейтинга риска NASIMS осуществляется в три этапа. На первом выполняется первичный ввод данных для определения рейтинга. При этом инспектор должен ответить на все вопросы, характеризующие различные аспекты деятельности поднадзорного субъекта.

Второй этап – регулярное обновление данных. По мере поступления новой информации ответы на вопросы должны пересматриваться. Предполагается, что инспекторы должны использовать внешние источники информации и специализированные системы мониторинга, а не руководствоваться исключительно результатами выездных и документарных проверок.

Третий этап – проверка и корректировка данных, характеризующих профиль риска поднадзорного субъекта, при ежегодной подготовке плана проверок.

Предварительная оценка интегрального уровня риска осуществляется исходя из значения рейтинга риска, рассчитываемого на основе обработки ответов на вопросы о состоянии различных зон опасности информационной системой NASIMS, что позволяет получить балльную оценку в диапазоне от единицы до пяти. Далее вносятся поправки на результаты последней проверки (серьезность выявленных нарушений), наличие у поднадзорного субъекта внутренней системы регистрации и обработки инцидентов и доступность для службы надзора информации об этих инцидентах, а также наличие или отсутствие у поднадзорного субъекта системы управления безопасностью, отвечающей всем предъявляемым требованиям.

Если по результатам последней проверки было обнаружено грубое нарушение или несколько значительных нарушений, к показателю уровня риска добавляются 2 балла. Если по результатам последней проверки было выявлено одно значительное нарушение, к значению показателя уровня риска добавляется 1 балл. При наличии умеренных и незначительных нарушений, а также в случае отсутствия нарушений показатель уровня риска не корректируется (0 баллов).

В случае, если у поднадзорного субъекта отсутствуют внутренняя система регистрации и анализа инцидентов и система информирования службы надзора об инцидентах, к показателю уровня риска добавляется 1 балл. В случае, если поднадзорный субъект располагает одобренной службой надзора системой управления безопасностью, из показателя уровня риска вычитается 1 балл. Таким образом, алгоритм расчета показателя уровня риска стимулирует поднадзорных субъектов к разработке, внедрению и согласованию со службой надзора систем управления безопасностью, а также к регистрации и анализу инцидентов и информированию о них службы надзора.

Если после корректировок значение интегрального показателя уровня риска окажется меньше единицы, то для определения интервалов между плановыми проверками оно принимается равным единице (очень низкий риск). Если после корректировок значение интегрального показателя уровня риска окажется больше пяти, то для определения степени регулярности плановых проверок оно принимается равным пяти (очень высокий риск). Фактически интегральный показатель уровня риска характеризует вероятность грубого нарушения обязательных требований, способного повлечь за собой серьезную аварию.

Помимо интегрального показателя риска, профиль риска поднадзорного субъекта отражает роль поднадзорного субъекта в национальной авиационной системе и масштабы негативных последствий потенциальных происшествий, связанных с его деятельностью. Это позволяет провести четкое разграничение подходов к осуществлению контрольно-надзорной деятельности, применяемых, например, к крупным авиаперевозчикам и эксплуатантам малой авиации, выполняющих работы для нужд сельского хозяйства в периферийных районах.

Интегральный показатель воздействия, также рассчитываемый при формировании профиля риска поднадзорного субъекта, обозначается буквами от А до Е и отражает влияние поднадзорного субъекта на

авиатранспортную систему и его потенциальную способность подорвать доверие общественности к этой системе. Он учитывает размер и разнообразие операций поднадзорного субъекта и зависит от таких факторов:

- как вид основной деятельности (например, техническое обслуживание воздушных судов, внутренние авиаперевозки, международные перевозки, эксплуатация аэропорта и др.);
- количество полученных лицензий и сертификатов;
- численность персонала и баз операционной деятельности;
- общее количество эксплуатируемых воздушных судов;
- количество типов используемых воздушных судов.

Эти факторы определяются дифференцированно в зависимости от вида деятельности поднадзорного субъекта. Интегральный показатель воздействия определяется путем суммирования балльных оценок по различным частным критериям.

Например, для поднадзорных субъектов, не являющихся аэропортами или вертодромами, критерии оценки интегрального показателя воздействия представлены табл. 1.

**Таблица 1**

**КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ИНТЕГРАЛЬНОГО ПОКАЗАТЕЛЯ ВОЗДЕЙСТВИЯ ДЛЯ ПОДНАДЗОРНЫХ СУБЪЕКТОВ, НЕ ЯВЛЯЮЩИХСЯ АЭРОПОРТАМИ ИЛИ ВЕРТОДРОМАМИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ АВИАНАДЗОРОМ КАНАДЫ [11, p. 11]**

| Критерии | Балльные оценки |
|---|---|
| Количество лицензий и сертификатов различных категорий | 1 лицензия / сертификат – 1 балл;<br>2 лицензии / сертификата – 2 балла;<br>3 лицензии/сертификата и более – 3 балла |
| Численность персонала | От 1 до 10 занятых – 1 балл;<br>от 11 до 50 занятых – 2 балла;<br>от 51 занятого и более – 3 балла |
| Количество внутренних баз с недвижимостью и / или оборудованием | 2 внутренних базы или менее – 1 балл;<br>3-10 внутренних баз – 2 балла;<br>11 внутренних баз или более – 3 балла |
| Количество воздушных судов | 3 воздушных судна или менее – 1 балл (эту оценку получают и сервисные предприятия, не имеющие воздушных судов);<br>4-10 воздушных судов – 2 балла;<br>более 10 воздушных судов – 3 балла |
| Количество типов воздушных судов | 1 тип воздушных судов или их отсутствие – 1 балл (эту оценку получают и сервисные предприятия, не имеющие воздушных судов);<br>2-5 типов воздушных судов – 2 балла;<br>более чем 5 типов воздушных судов – 3 балла |
| Характер операций | с низким потенциальным воздействием – 1 балл;<br>со средним потенциальным воздействием – 2 балла;<br>с высоким потенциальным воздействием – 3 балла |
| Международные операции | Совершаются – 2 балла;<br>отсутствуют – 0 баллов |

Таким образом, для определения интегрального показателя воздействия используются достаточно объективные и четко измеримые показатели. Категория масштаба воздействия определяется на основании суммы балльных оценок по частным критериям в соответствии с табл. 2. Оцененные интегральные показатели риска и воздействия поднадзорного субъекта затем используются для составления риск-ориентированных планов проверок. Для классификации поднадзорных субъектов авианадзор Канады использует матрицу риска, осями которой выступают интегральные показатели риска и воздействия поднадзорного субъекта (табл. 3).

По оси абсцисс отображается интегральный показатель риска, категория которого обозначается цифрами от единицы до пяти. По оси ординат отображается интегральный показатель воздействия, категория которого обозначается буквами от А до Е. Пересечение категорий риска и воздействия формирует надзорный рейтинг, который используется при составлении планов проверок.

**Таблица 2**

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ АВИАНАДЗОРОМ КАНАДЫ КАТЕГОРИИ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПОДНАДЗОРНЫХ СУБЪЕКТОВ [11, p. 13]**

| Воздействие | Интерпретация |
|---|---|
| **Категория А – 6-7 баллов** | |
| Крайне незначительное | Крайне маловероятны даже незначительные телесные повреждения или какой-либо ущерб для функционирования системы авиаперевозок |
| **Категория В – 8-10 баллов** | |
| Низкое | Возможны применение специальных мер на случай чрезвычайных ситуаций, незначительные телесные повреждения и нанесение небольшого ущерба системе авиаперевозок |
| **Категория С – 11-14 баллов** | |
| Умеренное | Возможны серьезные происшествия с телесными повреждениями, заметное повышение нагрузки на персонал, существенное снижение запаса прочности системы обеспечения безопасности |
| **Категория D – 15-17 баллов** | |
| Высокое | Возможны серьезные аварии с единичными летальными исходами, крупный ущерб оборудованию, физические повреждения персонала, препятствующие безопасному выполнению операций. Значительный ущерб, нанесенный системе авиаперевозок, может повлечь необходимость корректировки обязательных требований и методов осуществления транспортного надзора |
| **Категория Е – 18-20 баллов** | |
| Очень высокое | Возможны множественные летальные исходы и разрушение дорогостоящего оборудования. Крупный ущерб, нанесенный системе авиаперевозок, может вызвать необходимость существенного пересмотра обязательных требований и методов осуществления транспортного надзора |

Каждому надзорному рейтингу соответствует определенный промежуток между плановыми проверками, варьирующий в диапазоне от одного года (для

поднадзорных субъектов с высоким уровнем риска и / или высоким уровнем воздействия на авиатранспортную систему страны) до пяти лет (для поднадзорных субъектов с низким риском и / или низким уровнем воздействия). Табл. 4 показывает, с какой периодичностью должны проводиться плановые проверки поднадзорных субъектов, а для субъектов, внедривших системы управления безопасностью, также и оценки качества систем управления безопасностью.

**Таблица 3**

**МАТРИЦА РИСКА, ИСПОЛЬЗУЕМАЯ АВИАНАДЗОРОМ КАНАДЫ ДЛЯ КЛАССИФИКАЦИИ ПОДНАДЗОРНЫХ СУБЪЕКТОВ [10, p. 4]**

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Воздействие | Очень высокое | E | 1E | 2E | 3E | 4E | 5E |
| | Высокое | D | 1D | 2D | 3D | 4D | 5D |
| | Умеренное | C | 1C | 2C | 3C | 4C | 5C |
| | Низкое | B | 1B | 2B | 3B | 4B | 5B |
| | Крайне незначительное | A | 1A | 2A | 3A | 4A | 5A |
| – | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | | | Очень низкий | Низкий | Умеренный | Высокий | Очень высокий |
| | | | Риск | | | | |

**Таблица 4**

**ЗАВИСИМОСТЬ ПЕРИОДИЧНОСТИ ПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК ОТ НАДЗОРНОГО РЕЙТИНГА [11, p. 15]**

| Надзорный рейтинг | Интервал между проверками | |
|---|---|---|
| | субъекты, не внедрившие систему управления безопасностью | субъекты, внедрившие систему управления безопасностью |
| 1A, 1B, 1C, 2A, 2B | 5 лет для плановых выездных проверок | 5 лет для оценок качества систем управления безопасностью |
| 1D, 1E, 2C, 2D, 2E, 3A, 3B | 4 года для плановых выездных проверок | 4 года для оценок качества систем управления безопасностью |
| 3C, 3D, 3E, 4A, 4B, 5A, 5B | 3 года для плановых выездных проверок | 3 года для плановых выездных проверок, 5 лет для оценок качества систем управления безопасностью |
| 4C, 4D, 4E, 5C | 2 года для плановых выездных проверок | 2 года для плановых выездных проверок, 4 года для оценок качества систем управления безопасностью |
| 5D, 5E | 1 год для плановых выездных проверок | 1 год для плановых выездных проверок, 3 года для оценок качества систем управления безопасностью |

Интервалы между плановыми проверками подлежат ежегодному уточнению, исходя из состояния профиля риска. Как минимум такой пересмотр должен осуществляться для поднадзорных субъектов, прошедших проверку в предыдущем году, а также для поднадзорных субъектов, рейтинг риска которых в информационной системе NASIMS изменил свою категорию.

В связи с созданием информационно-аналитической системы NASIMS авианадзор Канады существенно пересмотрел свой подход к планированию проверок. Если ранее планирование, как и сейчас в Российской Федерации, осуществлялось на один год, то после появления профилей риска поднадзорных субъектов оно стало осуществляться на значительно более длительный (пятилетний) период.

При планировании проверок учитываются размер и специфика операций поднадзорного субъекта, что определяет требования к количеству и квалификации инспекторов, направляемых для проведения проверки. В процессе составления плана проверок учитываются доступные человеко-часы работы инспекторов, находящихся в штате службы надзора, а также время, которое они должны будут потратить на административно-управленческую деятельность, поездки, проведение внеплановых проверок, в том числе связанных с проверкой исполнения вынесенных предписаний, а также выполнение функций по сертификации и лицензированию.

С учетом типа (вида деятельности, масштаба и разнообразия операций) поднадзорных субъектов, а также характера контрольно-надзорного мероприятия (плановая проверка соблюдения обязательных требований или оценка качества системы управления безопасностью) были определены нормативы потребности в инспекторах определенной специализации и квалификации, а также времени на проведение контрольно-надзорного мероприятия. Эти нормативы наряду с информацией из профилей риска поднадзорных субъектов и установленной периодичностью плановых проверок поднадзорных субъектов с различным надзорным рейтингом позволяют определить, является ли текущий вариант плана проверок практически реализуемым с учетом существующих ресурсных ограничений (в том числе распределением поднадзорных субъектов и инспекторов по территориальным подразделениям службы надзора). При необходимости осуществляется перераспределение ресурсов (инспекторов) между задачами (проверками), а также увеличиваются интервалы между плановыми проверками для поднадзорных субъектов с низким уровнем риска.

Если ресурсы территориального подразделения службы авианадзора недостаточны для проведения проверок всех поднадзорных субъектов с определенной табл. 4 периодичностью, его руководитель может обратиться в национальную службу авианадзора с просьбой об увеличении интервала между плановыми проверками некоторых поднадзорных субъектов на один год. При этом должна быть документально обоснована допустимость рисков, связанных с принятием такого решения.

Опыт авианадзора Канады свидетельствует, что успешная реализация риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности возможна при выполнении следующих условий:

- осуществление постоянного мониторинга поднадзорных субъектов и регулярное обновление данных об их операциях, позволяющее отслеживать изменения в уровне риска;
- конструктивное сотрудничество с поднадзорными субъектами, позволяющее получать необходимые достоверные данные для оценки рисков;

- использование различных источников данных, в том числе дополняющих информацию, предоставляемую самими поднадзорными субъектами;
- длительный горизонт планирования проверок, соответствующий максимальному интервалу между проверками для поднадзорных субъектов с низким уровнем риска. Это позволяет получить полную информацию об основных планируемых мероприятиях по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в увязке с оценкой потребности в ее ресурсном обеспечении, а также гарантировать проведение проверок поднадзорных субъектов с максимальными интервалами времени между плановыми проверками;
- резервирование ресурсов для проведения внеплановых проверок.

Учитывая опыт авианадзора Канады, в основу классификации поднадзорных субъектов транспортного комплекса по потенциальному риску причинения вреда для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий целесообразно положить критерии вероятности причинения вреда и потенциальных негативных последствий причинения вреда. Для оценки вероятности причинения вреда на первом этапе возможно использование данных о выявленных нарушениях и допущенных происшествиях, а также качестве системы управления безопасностью. В дальнейшем возможны разработка и внедрение более комплексного методического подхода к диагностике вероятности причинения вреда, основанного на качественной экспертной оценке различных областей опасности в деятельности поднадзорного субъекта, а также создание информационно-аналитической системы, подобной по своим функциям системе NASIMS авианадзора Канады.

Для оценки потенциальных последствий причинения вреда можно использовать классификаторы видов деятельности поднадзорных субъектов, размера и сложности эксплуатируемых транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры. С учетом опыта авианадзора Канады возможна разработка различных алгоритмов расчета интегрального показателя воздействия для поднадзорных субъектов, осуществляющих различные виды деятельности.

Риск-ориентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта прошел практическое внедрение не только в таких странах, как Финляндия и Канада, но и на постсоветском пространстве, в частности, в Республике Казахстан. В настоящее время основные аспекты риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта в Республике Казахстан закреплены совместным приказом «Об утверждении критериев оценки степени риска и проверочных листов в области автомобильного, железнодорожного, внутреннего водного транспорта и торгового мореплавания» Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 14 декабря 2015 г. №1205 и Министерства национальной экономики Республики Казахстан от 29 декабря 2015 г. №823 [5] (приказ 1205/823). Однако с точки зрения проработки методических аспектов риск-ориентированного подхода не меньший интерес представляет утративший силу совместный приказ «Об утверждении Критериев оценки степени рисков и форм проверочных листов в сфере частного предпринимательства по государственному контролю в области автомобильного и железнодорожного транспорта, государственному надзору в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта» Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 23 июня 2011 г. №385 и Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан от 29 июня 2011 №192 [6] (приказ 385/192).

Под риском в действующем приказе 1205/823 в соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан [4] понимается вероятность причинения вреда в результате деятельности проверяемого субъекта жизни или здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, имущественным интересам государства с учетом степени тяжести его последствий.

Критерии оценки степени риска подразделяются на объективные и субъективные. Под объективными понимаются критерии, используемые для отбора проверяемых субъектов в зависимости от степени риска в определенной сфере деятельности и не зависящие непосредственно от отдельного проверяемого субъекта. Под субъективными понимаются критерии, используемые для отбора проверяемых субъектов в зависимости от результатов деятельности конкретного проверяемого субъекта.

Согласно приказу 1205/823 [5] все подконтрольные субъекты в области автомобильного и железнодорожного транспорта по объективным критериям были отнесены к высокой степени риска. В то же время приказом 385/192 [6] закреплялся более дифференцированный подход, в соответствии с которым по объективным критериям различные субъекты автомобильного, железнодорожного, внутреннего водного транспорта и торгового мореплавания в зависимости от осуществляемого вида деятельности распределялись по трем различным категориям риска – высокой, средней и незначительной.

Использование вида деятельности как основного параметра, используемого для классификации поднадзорных субъектов по степени риска, может найти применение и в российских условиях. В то же время более объективную и комплексную картину уровня риска дают многофакторные методики, подобные используемой авианадзором Канады [11].

Показатель степени риска субъективных критериев согласно действующему приказу 1205/823 [5] оценивается по шкале от 0 до 100.

При этом используются классификаторы нарушений обязательных требований, предусматривающие их подразделение на грубые, значительные и незначительные. Например, для железнодорожного транспорта можно привести следующие примеры грубых, значительных и незначительных нарушений (табл. 5).

При выявлении хотя бы одного грубого нарушения проверяемому субъекту присваивается показатель риска 100, и в отношении него проводится выборочная проверка.

В случае, если грубых нарушений не выявлено, то для определения показателя степени риска рассчи-

тывается интегральный показатель по нарушениям значительной и незначительной степени.

**Таблица 5**

**ПРИМЕРЫ ГРУБЫХ, ЗНАЧИТЕЛЬНЫХ И НЕЗНАЧИТЕЛЬНЫХ НАРУШЕНИЙ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН [6]**

| Нарушение | Степень |
|---|---|
| Происшествие, в результате которого допущено столкновение | Грубое |
| Необеспечение населения на железнодорожном вокзале достоверной информацией о времени отправления и прибытия пассажирских поездов, стоимости проезда пассажиров и перевозки багажа, грузобагажа, наличии свободных мест в поездах, неотложной медицинской помощи, месте нахождения книги жалоб и предложений, о режиме работы билетных и багажных касс, расположении вокзальных помещений, а также о перечне услуг, оказываемых населению | Значительное |
| Непредоставление участниками перевозочного процесса и владельцами железнодорожного подвижного состава уполномоченному органу информации о проведенном плановом ремонте железнодорожного подвижного состава, а также магистральных, станционных и подъездных путей | Незначительное |

Если интегральный показатель степени риска составляет от 60 до 100, в отношении подконтрольного субъекта проводится выборочная проверка. Если общий показатель степени риска меньше 60, выборочная проверка не проводится. Наибольший интерес с позиций возможного использования в российских условиях имеют не конкретные формулы и алгоритмы, применяемые в Казахстане для расчета показателей риска, а сама идея дифференциации допущенных нарушений обязательных требований по степени серьезности для целей расчета риска причинения вреда поднадзорным субъектом. Это требует разработки и утверждения классификаторов нарушений обязательных требований по степени серьезности.

С учетом имеющегося зарубежного опыта при расчете интегрального показателя риска причинения вреда поднадзорным субъектом в сфере транспорта для планирования контрольно-надзорных мероприятий в российских условиях можно использовать следующие основные параметры оценки риска:

- значимость рисков, связанных с осуществляемым видом деятельности;
- значимость рисков, связанных с характеристиками эксплуатируемых транспортных средств;
- значимость рисков, связанных с характеристиками эксплуатируемых объектов транспортной инфраструктуры;
- значимость рисков, обусловленных серьезностью выявленных нарушений обязательных требований;
- значимость рисков, обусловленных выявленной неспособностью поднадзорного субъекта предотвращать транспортные происшествия и минимизировать их негативные последствия;
- качество системы управления транспортными рисками.

На основе суммы балльных оценок различных параметров риска по алгоритму, аналогичному используемому авианадзором Канады [11], могут быть определены категории риска поднадзорных субъектов. Периодичность проведения плановых проверок в отношении поднадзорных субъектов, отнесенных к различным категориям риска, должна быть дифференцирована. Поднадзорные субъекты с низким уровнем риска могут быть освобождены от проведения плановых проверок. Для субъектов со средним и умеренным уровнем риска могут быть установлены сокращенные сроки проведения плановых проверок, а предмет плановой проверки может быть ограничен достаточно компактным списком контрольных вопросов (чек-листом), предусматривающим проверку обязательных требований, нарушение которых может иметь наиболее серьезные негативные последствия.

## Литература


1. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июля 2015 г. №246-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 дек. 2008 г. №294-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 гг. [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 1 апр. 2016 г. №559-р. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/-Document/?doc_id=38259854/.
5. Об утверждении критериев оценки степени риска и проверочных листов в области автомобильного, железнодорожного, внутреннего водного транспорта и торгового мореплавания [Электронный ресурс] : приказ М-ва по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 14 дек. 2015 г. №1205 и М-ва национальной экономики Республики Казахстан от 29 дек. 2015 г. №823. URL: https://egov.kz/cms/ru/law/list/V1500012769.
6. Об утверждении Критериев оценки степени рисков и форм проверочных листов в сфере частного предпринимательства по государственному контролю в области автомобильного и железнодорожного транспорта, государственному надзору в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта [Электронный ресурс]: приказ М-ва транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 23 июня 2011 г. №385 и М-ва экономического развития и торговли Республики Казахстан от 29 июня 2011 г. №192. URL: https://-egov.kz/cms/ru/law/list/V1100007089.
7. Чаплинский А.В. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России [Текст] / А.В. Чаплинский, С.М. Плаксин // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – №2. – С. 7-29.
8. Niemiukko R. Risk based decision making in targeting oversight [Electronic resource] / R. Niemiukko // International railway safety council discussion paper. – Berlin, 2014. URL: http://www.intlrailsafety.com/Berlin/Session_-

2/02-FTSA/Session_02_lecture_02_Paper_Finnish-TransportSafetyAgency_Heidi_Niemimuukko.pdf.
9. Nisula J. From safety indicators to measuring risk – the risk-guided transport safety agency [Electronic resource] / J. Nisula. URL: http://www.trafi.fi/filebank/a/1434456797/-19018fa995da55930a03c3af8bc4f1ed/17872-Nisula_From_-Safety_Indicators_to_Measuring_Risk.pdf.
10. Principles of risk-based oversight [Electronic resource] // International Civil Aviation Organization working paper A38-WP/365 of 25.09.2013. URL: http://www.icao.int/-Meetings/a38/Documents/WP/wp365_en.pdf.
11. Transport Canada civil aviation directive on surveillance policy SUR-008 of 29.05.2012 [Electronic resource]. URL: http://www.coscap-na.com/sites/default/files/Surveil-lance%20Policy%20SUR-008_2_e_0.pdf.

## Ключевые слова

Риск-ориентированный надзор; транспортный сектор; транспортная безопасность; оценка рисков; показатели риска; профиль риска; планирование контрольно-надзорных мероприятий; периодичность проведения плановых проверок; информационные системы органов власти; обязательные требования.

*Мельников Роман Михайлович*

## РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы. В условиях стагнации российской экономики и дефицита государственного бюджета проблема снижения административных барьеров и повышения качества государственного управления на основе совершенствования механизма контрольно-надзорной деятельности и внедрения риск-ориентированного подхода приобретает особую важность. В то же время методология риск-ориентированного надзора в сфере транспорта в нашей стране в настоящее время находится в начальной стадии разработки. В связи с этим несомненный интерес представляет анализ зарубежного опыта, позволяющий выявить концептуальные подходы и прикладные инструменты, которые целесообразно использовать в процессе создания системы управления рисками Федеральной службы по надзору в сфере транспорта РФ. Поэтому проблема совершенствования методологии транспортного надзора с учетом лучшей мировой практики, поставленная в статье Р.М. Мельникова, актуальна как в научном, так и в практическом аспектах.

Научная новизна и практическая значимость. В статье выявляются лучшие мировой практики планирования и реализации контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта, предусматривающие разработку и регулярную актуализацию профилей риска поднадзорных субъектов и использование дифференцированных подходов к осуществлению контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов транспортного комплекса. Автор затрагивает вопросы определения функционала и технологий разработки информационных систем, необходимых для практической реализации риск-ориентированного подхода. Предложения автора по совершенствованию методологии контрольно-надзорной деятельности в сфере транспорта с учетом имеющегося зарубежного опыта хорошо аргументированы и практически значимы.

Заключение: рецензируемая рукопись отвечает требованиям, предъявляемым к научным статьям, и может быть рекомендована к опубликованию в журнале «Аудит и финансовый анализ».

*Ивлева Г.Ю., д.э.н., профессор, заместитель директора по научной работе Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва.*

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ