

**КОНЦЕПЦИЯ
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ
ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ
АЛКОГОЛЬНОГО РЫНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

I. Общие положения

В соответствии с Положением Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (далее – **Служба**) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, ограничения потребления (распития) алкогольной продукции, а также функции по контролю за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, по надзору и оказанию услуг в этой сфере.

В настоящее время Служба представляет собою систему, осуществляющую свою деятельность непосредственно через центральный аппарат, а также через свои девять территориальных органов и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

1.1. Показатели алкогольного рынка за 2013 год и 1 квартал 2014 года и деятельности Росалкогольрегулирования.

Ситуация на алкогольном рынке страны за 2013 год характеризуется следующим.

В 2013 году деятельность в сфере производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляли 345 организаций, что на 2 организации больше, чем в 2012 году (343 производителя), в том числе:

68 – в сфере производства, хранения и поставок произведенного этилового спирта, что составило 94,4% к 2012 году (72 производителя спирта);

265 – в сфере производства, хранения и поставок произведенной алкогольной продукции, что составило 98,9% к 2012 году (268 производителей алкогольной продукции).

В 2013 году производство этилового спирта ректифицированного из пищевого сырья сократилось на 4,5% и составило 46,2 млн. дкл против 48,4 млн. дкл в 2012 году.

Объем производства алкогольной продукции (без учета пива и пивных напитков) за 2013 год снизился на 4,2% и составил 196,2 млн. дкл против 204,7 млн. дкл в 2012 году. Падение производства в 2013 году по сравнению с предыдущим годом по водке составило 12,4% (соответственно 85,7 и 97,8 млн. дкл).

Объем розничной продажи алкогольной продукции (без учета пива и пивных напитков) в 2013 году сократился на 0,7% и составил 312,0 млн. дкл против 314,2 млн. дкл в 2012 году. Розничные продажи водки в 2013 году сократились на 8,6% и составили 119 млн. дкл против 130,1 млн. дкл в 2012 году.

В 2013 году объемы розничных продаж алкогольной продукции превысили объемы производства на 115,8 млн. дкл (37,1% к розничным продажам), в 2012 году – 109,4 млн. дкл (34,8% к розничным продажам).

По водке объемы розничных продаж в 2013 году превысили объемы производства на 33,3 млн. дкл (28% к розничным продажам), в 2012 году – 32,4 млн. дкл (24,9% к розничным продажам).

В 1 квартале 2014 года превышение объемов розничных продаж над объемами производства имеет тенденцию к увеличению.

Так, объемы розничных продаж алкогольной продукции превысили объемы производства на 35,5 млн. дкл (47,1% к розничным продажам), в 1 квартале 2013 года – 27,6 млн. дкл (38% к розничным продажам).

По водке объемы розничных продаж в 1 квартале 2014 года превысили объемы производства на 17,1 млн. дкл (61,4% к розничным продажам), в 1 квартале 2013 года – 15,8 млн. дкл (55,1% к розничным продажам).

Данная ситуация является следствием повышения ставок акцизов, динамика роста которых была определена на более высоком уровне относительно динамики роста средней заработной платы по Российской Федерации. Так, с 2011 года ставка акциза на крепкую алкогольную продукцию выросла в 2,2 раза, при этом средняя заработная плата выросла в 1,4 раза.

В результате роста акцизов значительно выросла цена (в том числе минимальная) на алкогольную продукцию, что привело к сокращению спроса на легальную продукцию. Снижение спроса, в свою очередь, привело к снижению производства такой продукции и соответственно к увеличению спроса на дешевую нелегальную продукцию.

Указанные показатели подтверждают необходимость введения и использования Службой новых эффективных методов управления, при оптимальном использовании имеющихся у Службы ресурсов.

1.2. Потенциальная возможность реализации незаконных интересов участников алкогольного рынка.

Сфера производства и оборота алкогольной продукции во всех странах

мира представляет поле для потенциальных посягательств отдельных граждан на незаконное обогащение, при этом эти граждане могут выступать как в роли физических, так и юридических лиц.

Потенциальная возможность реализации незаконных интересов названных субъектов имеет объективную и субъективную сторону.

К объективной стороне следует отнести несовершенство сложившейся в настоящее время системы общественных отношений и связей, порождающей множественные противоречия между действиями органов государственной власти (федеральных органов, органов субъектов РФ), деятельностью участников алкогольного рынка и поведением потребителей продукции, в том числе:

недостатки государственного администрирования, в том числе регулирующего воздействия (отсутствие, недостаточность, избыточность), как в части нормативного правового регулирования, так и в отношении контрольной, надзорной и разрешительной деятельности органов государственной власти;

непосредственное производство безакцизной и некачественной продукции, в том числе с использованием поддельных брендов и марок;

неразвитость общественного контроля как системообразующего института гражданского общества.

К субъективной стороне проблемы следует отнести низкий уровень общественного сознания отдельных граждан и должностных лиц, которые в ряде случаев формируют целые преступные группировки и сообщества.

Эти граждане, как правило, имеют:

ценностную установку на незаконное личное обогащение;

ограниченный уровень социальных установок, образования и культуры, формируя слой граждан с маргинальным поведением (стереотипные модели потребления дешевых суррогатных заменителей алкоголя).

Отдельная категория должностных лиц, поведение которых формирует субъективную сторону проблемы, кроме тяги к стяжательству и коррупционным проявлениям, характеризуется халатностью, бездействием и нежеланием совершенствовать свой профессиональный уровень.

В этой связи при осуществлении своей деятельности Службе требуется регулярное изучение реальной ситуации, включая оценку имеющихся тенденций, возможностей, опасностей и вероятности возникновения рисков совершения правонарушений, а также ожидаемых негативных последствий их совершения.

Таким образом, посягательства отдельных граждан на незаконное обогащение при реализации своих экономических интересов в области производства и оборота алкогольной продукции создают угрозу не только легальному производству и обороту, но и всем участникам социально-экономических отношений, а именно способствуют:

а) снижению качества жизни и социального статуса граждан, в том числе:

увеличению количества случаев отравлений незаконно реализуемой продукцией;

повышению заболеваемости и снижению иммунного порога и как следствие снижению производительности труда и повышение социальных расходов из-за увеличения числа случаев продолжительных и хронических заболеваний граждан;

повышению уровня смертности населения из-за употребления низкокачественных алкогольных напитков;

увеличению смертности и заболеваемости у новорожденных детей, и развитию у этой категории новорожденных детей хронических болезней;

росту правового нигилизма, негативной оценки действительности, то есть подрыв значимости общечеловеческих и государственных ценностей в сознании граждан;

б) отрицательному влиянию на деятельность бизнес сообщества на алкогольном рынке, в том числе:

разрушению конкурентной среды;

нарушению патентных, авторских и смежных прав;

нанесению прямого и косвенного (упущенная выгода) ущерба легальным производителям, в том числе посредством развития в отрасли тенденций упрощения и нарушения технологий производства, использования дешевого сырья и полуфабрикатов в ущерб качеству производимой продукции;

в) негативному влиянию на основные институты государственного устройства, то есть на право, как систему общеобязательных формально-определенных правил поведения, охраняемых государством и в целом на экономический строй страны, в том числе:

нанесению экономического ущерба государству в виде сокращения налогооблагаемой базы, неуплаты налогов в консолидированный бюджет Российской Федерации;

существованию незаконной экономической деятельности как внеправового института и сокращение занятости населения в легальном производстве;

созданию объективных и субъективных причин для развития коррупционных проявлений;

допущению ошибок в планировании экономики из-за искажений в отраслевой статистической отчетности.

1.3. Необходимость создания Системы Управления Рисками.

Совокупности вышеперечисленных негативных **явлений** порождают риски нанесения ущерба интересам государства, общества и граждан и **формируют модели угроз** указанным интересам, профили которых динамично меняются в зависимости от объективных и субъективных факторов, что

соответственно **требует эффективного системного управления, имеющимися у Службы ресурсами**, по их нейтрализации.

Служба противодействует указанным негативным явлениям и факторам рисков **в пределах** своих функциональных обязанностей и предоставленных прав.

При этом следует отметить, что Служба **не единственный** государственный орган, осуществляющий разрешительные, контрольные и надзорные функции на алкогольном рынке. Поэтому в настоящее время актуальным вопросом является **повышение уровня координации деятельности** министерств и ведомств, включая органы государственной власти субъектов Российской Федерации, **общественных организаций и гражданских инициатив**, направленных на преодоление вышеназванных явлений и реагирование на существующие модели угроз.

Таким образом, принятие эффективных мер по нейтрализации негативных явлений и угроз на алкогольном рынке и повышение уровня межведомственной координации действий **требуют системного и комплексного подхода**.

Не смотря на определенные успехи Службы в регулировании алкогольного рынка, существующие экстенсивные методы по контролю и надзору за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, не обеспечивают решение задачи по пресечению нелегальной деятельности участников алкогольного рынка и минимизации ущерба, нанесенного интересам государства, общества и граждан.

Следовательно, в настоящее время возникла острая необходимость создания новой системы управления, которая позволит решить задачу по пресечению нелегальной деятельности участников алкогольного рынка и минимизации ущерба, нанесенного интересам государства, общества и граждан.

Международная практика, отечественный опыт и требования руководства страны указывают на решение поставленной задачи посредством создания новой системы управления – **Системы Управления Рисками**.

Для создания и внедрения в практику работы Службы Системы Управления Рисками необходимо выработать свод концептуальных подходов к ее разработке и внедрению. В настоящее время многие элементы и механизмы Системы Управления Рисками фактически реализуются в практике работы Службы. Задачей Концепции является определение общей архитектуры Системы для выявления и восполнения недостающих звеньев, элементов и коммуникаций в организации работы Службы, отсутствие которых снижает эффективность ее работы.

Настоящая Концепция управления рисками создана с учетом требований Конституции, Федеральных Законов, постановлений Правительства Российской Федерации, Положения о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка (далее – Служба) и иных нормативных правовых актов.

Данная Концепция реализует идеологию "Открытого правительства" и "Открытого министерства".

2. Система Управления Рисками

2.1. Система Управления Рисками в международной и отечественной практике.

Система управления рисками (далее – Система или СУР), как отдельная отрасль деятельности, имеет практически столетнюю историю и находит свое применение не только за рубежом, но и в России. **В настоящее время СУР представляет собой единую систему в составе частной прикладной науки соответствующей отрасли практической деятельности и образовательной дисциплины.**

СУР регулируется международными стандартами, зарегистрированными в установленном порядке в Российской Федерации. В первую очередь, стандартами: ГОСТ Р 51897 – 2011 / Руководство ИСО 73: 2009 "Менеджмент риска. Термины и определения"; ИСО/МЭК 31000 "Риск- менеджмент – Принципы и руководства"; ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010-2011 "Методы оценки риска". Некоторые области практического использования этой отрасли знания хорошо развиты и в некоторых случаях закреплены отдельными отраслевыми стандартами, например, в сфере техники, экономики, финансов, страхового дела или логистики.

В начале 2014 года Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Правительству Российской Федерации поручено представить концепцию проекта **Федерального закона "О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации"** (поручение Президента Российской Федерации от 08.02.2014 № Пр-258).

Обосновывая необходимость принятия этого Федерального закона, руководитель Администрации Президента Российской Федерации С. Иванов отметил, что федеральные органы исполнительной власти **практически не внедряют новый принцип организации контрольно - надзорной деятельности – систему управления рисками**, которая позволяет на основе анализа и выявления потенциальных угроз целенаправленно проводить проверки в наиболее уязвимых местах.

Действительно, в фискальной области такая работа в нашей стране еще только начинается, и указанные стандарты требуют определенной адаптации, прежде всего, в области конкретного содержания отдельных терминов и понятий. При этом, общая схема управления рисками остается неизменной.

В тоже время Федеральная таможенная служба Российской Федерации и Федеральная налоговая служба Российской Федерации уже имеют опыт работы по созданию Системы управления рисками, который должен быть учтен при разработке СУР.

Одной из сложностей при построении Системы является то, что определенная часть рисков, является объектами регулирования иных СУР (комментарий: например, организация управления рисками, связанными с

качеством алкогольной продукции, и потенциальным риском летальных исходов при употреблении некачественного алкоголя, уже относится к области действия другого международного стандарта - ИСО/МЭК 51:2014 "Аспекты безопасности. Руководящие указания, касающиеся их включения в стандарты". В связи с этим, потребуются согласование подходов при управлении рисками в области некачественной продукции с управлением рисками в области нелегальной продукции, в том числе, выпускаемой без лицензии).

Идеология создаваемой Системы предусматривает ее **сервисный характер**. То есть, в отличие от административно-командных систем, СУР предполагает сбор и оперативный анализ информации об источниках рисков, динамике изменения показателей, характеризующих эти риски, в целях **обеспечения информационных условий** эффективного решения задачи минимизации таких рисков, а также устранения (минимизации) причин и условий их возникновения (*комментарий: административно-командный характер системы управления является актуальной, в случае введения государственной монополии на алкогольном рынке*).

Согласно настоящей Концепции СУР создается как **единая система, консолидирующая**, как уже существующие базы данных и системы их управления, так и проектируемые подсистемы **информационного, разрешительного и контрольного** характера.

2.2. Общая характеристика Системы.

В целях настоящей Концепции под **системным управлением** понимается **комплекс мероприятий**, позволяющих оперативно принимать управленческие решения, направленные на снижения (исключение) вероятности неблагоприятных последствий для интересов государства, общества и граждан и (или) минимизацию последствий при их наступлении.

При этом термин **оперативно** означает такой временной интервал между поступлением информации о риске и принятием управленческого решения, когда результатом этого решения является снижение (исключение) вероятности неблагоприятных последствий для интересов государства, общества и граждан и (или) минимизация последствий при их наступлении.

Следует указать, что термин "оперативно" будет использоваться не только в контексте "оперативно принимать управленческие решения", но и "оперативное получение (передача, обработка) информации", "оперативный доступ". В этом контексте термин **«оперативно»** понимается как период времени, ограниченный только временем передачи информации по каналам IT-коммуникаций и обработки средствами вычислительной техники и будет тождественен широко используемому термину **в масштабе реального времени**.

Целью создания Системы является совершенствование системы управления деятельностью Службы, обеспечивающей ее новый качественный уровень, основанный на объективизации сведений о подведомственных социальных отношениях, информационно-ориентированном принципе

принятия решений о проведении профилактических и проверочных мероприятий при оптимальном использовании ресурсов Службы.

Отдельно следует отметить, что создаваемая Система будет оказывать косвенное положительное влияние на все сегменты рынка алкогольной продукции, в том числе на те, которые не относятся к непосредственной компетенции Службы. Например, положительное влияние создаваемой Системы будет ощущаться на обороте алкогольной продукции, которая реализуется вне оптово-розничной сети, в том числе самогонварение, хотя этот оборот относится к предмету исключительной компетенции органов МВД РФ.

2.3. Объект и субъект системы управления рисками.

Согласно настоящей Концепции **объектом** Системы является непосредственно **риск**. В целях настоящей Концепции, термин **риск** понимается как осуществление с определенной **вероятностью совокупности неблагоприятных событий**, имеющих источники в сфере производства, оборота и потребления алкогольной продукции.

Поэтому Система направлена на **выявление** закономерностей, причин и условий возникновения и существования этих рисков, **выработку и реализацию мер** по их профилактике, устранению или уменьшению последствий состоявшихся рисков, что и является **предметом** Системы.

Субъектом указанной Системы является работник Службы, в должностные обязанности которого входит обеспечение деятельности Системы и (или) использование результатов ее работы. По своему смыслу, СУР – интерактивная система, которая используется и управляется субъектами Системы.

Кроме того, **внешними пользователями** Системы являются представители заинтересованных органов государственной власти, участников алкогольного рынка, общественных организаций, а также граждане страны, в соответствии с порядком и режимом допуска к использованию данных Системы.

При этом внешние пользователи системы являются не только пользователями, но и **поставщиками информации** в Систему, в той части своей деятельности, которая характеризует соответствующие риски, их области и источники.

2.4. Источники рисков (области возникновения рисков).

Области возникновения риска это, как правило, сферы легальной деятельности по производству, обороту и потреблению алкогольной продукции, в которых может возникнуть и реализоваться риски нарушений. Области риска содержат **источники рисков**, то есть материальные объекты, деятельность или намерения, которые самостоятельно или в комбинации с другими объектами, деятельностью или намерениями образуют риски.

Для целей Системы области риска укрупнено структурируются на сферы, в которых недобросовестными предпринимателями в целях удешевления

готовой продукции, совершаются различные правонарушения:

сырье – потенциальные риски в данной области:

нарушения ГОСТов, технических регламентов, Федерального закона № 171-ФЗ в части используемого сырья (например: при производстве коньяка недобросовестными предпринимателями в качестве сырья используется не коньячный дистиллят, а зерновой ректифицированный спирт или при производстве водки вместо спирта из пищевого сырья используется синтетический спирт, при производстве вина вместо виноматериала в качестве сырья используется разбавленный спирт и химические симуляторы натуральности исходного сырья и т.п.);

технология производства - потенциальные риски в данной области:

несоблюдение технологии производства (например: при производстве элитного коньяка применяются технологические приемы, которые позволяют в короткий срок произвести готовый продукт, который, якобы, прошел многолетнюю выдержку; разбавление импортного насыщенного виноматериала водой, в целях увеличения объема готовой продукции; применение незадекларированных технологических операций, "врезки" в технологический процесс в целях пропуска неучтенных объемов производства, минуя приборы учета и т.п.)

производитель - потенциальные риски в данной области, прежде всего, связаны с использованием производственных мощностей по выпуску алкоголя, при заведомо неучтенных объемах производства, преднамеренной неуплате акцизных платежей, работе при отсутствии лицензии (например: многократное восстановление **собственником бизнеса**, имеющим криминальные наклонности изначально легального производства с последующим применением схем уклонения от уплаты налогов, через подставных лиц; осуществление нелегального производства на производственных мощностях, с аннулированной или приостановленной лицензией; производство неучтенной алкогольной продукции, в так называемые "вторую, третью смены" и т.п.):

алкогольная продукция - потенциальные риски в данной области связаны с выпуском продукции, либо при отсутствии для этого законных оснований, либо с применением различных способов подделки (например: нарушения требований ГОСТов, технических регламентов, требований Федерального закона № 171-ФЗ; производство продукции с "чужим" товарным знаком (брендом); выпуск псевдолекарств, псевдопарфюмерии в целях ее сбыта в качестве суррогатного заменителя алкоголя, и т.п.);

цепочка посредников - потенциальные риски в данной области связаны с введением в заблуждение добросовестных участников алкогольного рынка, как правило, конечных реализаторов алкогольной продукции (например: значительное количество посредников "оптовиков" в целях включения в

данную цепочку поставок псевдооптовиков, на которых по документам возникает увеличенный (незадекларированный) предыдущим поставщиком объем алкогольной продукции, как правило, географически эта цепочка поставок не имеет, с учетом транспортных расходов, экономического смысла; фабрикация поддельных товарно-сопроводительных документов, в том числе дублирование реквизитов легальных документов, и т.п.);

поставщик - потенциальные риски в данной области связаны с тем, что выявляются поставщики в организации розничной торговли, которые в случае проверки отказываются от своих поставок и т.п.);

торговые точки (магазины) - потенциальные риски в данной области связаны с нелегальным сбытом алкогольной продукции "из-под прилавка"; нелегальной торговлей через бары и рестораны неучтенной продукции (без сопроводительных документов); сбытом алкогольной продукции необеспеченной даже поддельными федеральными специальными марками "из рук в руки" в соответствующих местах ее реализации (например: "казахская" водка на рынках и из багажников автотранспортных средств и т.п.);

репутация (доброе имя, "goodwill", нематериальный актив, торговая марка) – потенциальные риски в данной области связаны с тем, что репутация свойственна как участникам алкогольного рынка, так органам исполнительной власти Российской Федерации (неправомерное поведения отдельного государственного служащего рассматривается не как частный случай, а "бросает тень" на орган государственного контроля (надзора) в целом) (например: в случае, если при проведении проверки юридического лица должностное лицо органа государственного контроля (надзора) **требует** представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они **не являются** объектами проверки или **не относятся** к предмету проверки, а также **изымает** оригиналы таких документов, **результаты проверки подлежат отмене** вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица (*подпункт 5 пункта 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ*). Кроме того, **вред**, причиненный юридическим лицам вследствие действий (бездействия) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), признанных в установленном законодательством Российской Федерации порядке неправомерными, **подлежит возмещению, включая упущенную выгоду** (неполученный доход), **за счет средств соответствующих бюджетов** (*пункт 1 статьи 22 Федерального закона № 294-ФЗ*)).

Области риска в понимании Системы не имеют постоянных временных границ, а рассматриваются исключительно в реальном масштабе времени. Например, отдельно взятое территориальное образование Российской Федерации (край, область, Республика), безусловно, имеет постоянные временные границы как административная единица, но территориальная

область риска для Системы – в первом и четвертом квартале года, - это различные понятия, так как будут иметь разный риск и значение риска.

Для целей построения Системы следует учитывать, что области рисков имеют зоны наложения и в совокупности, формируя модели угроз и профили рисков, могут порождать различные их комбинации и сочетания.

2.5. Задачи Системы.

В целях настоящей Концепции планируемая к разработке и внедрению **Система должна предусматривать** мониторинг индикаторов рисков в вышеназванных областях. **Результаты** мониторинга рисков используются **(обеспечивают)** принятие эффективных и своевременных управленческих **решений**:

- о внесении предложений по **изменению действующих правил и норм** в целях их совершенствования;

- об **отказе в выдаче (продлении)** лицензий, федеральных специальных марок и т.п.;

- о **назначении и проведении контрольных мероприятий** (плановых, внеплановых проверок, административных расследований) и **применении мер ответственности** за нарушение норм действующего законодательства;

- о проведении **служебных расследований**, в случае получения информации, результатов внутреннего аудита, а также жалоб участников алкогольного рынка о неправомерном поведении государственного служащего (бездействие, превышение должностных полномочий и т.п.);

- о повышении **уровня координации** (оперативность и результативность взаимодействия) и **ответственности** должностных лиц и структурных подразделений Службы при решении задач государственного регулирования в алкогольной сфере;

- об инициировании **совершенствования механизмов межведомственного взаимодействия и сотрудничества** с общественными организациями отрасли, структурами гражданского общества, в том числе в рамках деятельности Экспертного и Общественного советов при Службе.

В этих целях одной из задач Службы является анализ факторов (причин) возникновения рисков, оценка достигнутых результатов и внесение соответствующих поправки в существующую методику оценки рисков. Все указанные действия должны сопровождаться эффективным обменом информацией как с участниками алкогольного рынка и потребителями алкогольной продукции, которым указанные риски могут нанести ущерб, так и с иными государственными органами и общественными объединениями.

Практической задачей Системы является разработка **типовых управленческих решений** по устранению или снижению значения риска, устранению или снижению его негативных последствий (**сценарии реагирования** на модели угроз и профили рисков). При этом **лицом, принимающим решение**, является работник Службы, принимающий решение о реализации конкретного управленческого решения.

2.6. Принципы работы Системы.

Построение и функционирование Системы основывается на следующих принципах:

1) **принцип законности** - Система основана на соблюдении требований Конституции, Кодексов, Федеральных законов и иных действующих нормативных правовых актов, а также на соразмерности и неотвратимости применения мер ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за совершенные правонарушения.

2) **принцип ориентированности на результат** – Система включает в себя механизм оценки:

количества поводов, послуживших основаниями для проведения контрольных мероприятий, установленных в результате применения возможностей Системы, а также оценки соблюдения критерия приоритетности назначения проверки тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых представляет наибольшую общественную опасность;

количества **отказов** в выдаче лицензии, федеральных специальных марок и в предоставлении других государственных услуг, **принятых** по основаниям, установленным с применением возможностей Системой;

количества судебных решений об отмене актов и постановлений, вынесенных Службой, а также количество судебных решении об отказе в удовлетворении иска организации об отмене актов и постановлений, вынесенных Службой;

индекса достижения целевых показателей при минимальных затратах имеющихся у Службы ресурсов;

индекса общей активности Субъектов Системы (пользовательская активность);

индексов цитируемости специализированных баз данных в формах документов, создаваемых внутри Системы;

уровня использования возможностей перехода по контентным ссылкам (гиперссылки) в целях поиска требуемой информации;

- и др...

3) **принцип системности и комплексности** - неразрывная взаимосвязь и взаимодействие структурных элементов создаваемой Системы и внешних пользователей (обеспечение обратной связи), образующей новое качество управления, в целях принятия эффективных и своевременных управленческих решений в результате комплексного подхода к оценки рисков реализации моделей угроз;

4) **принцип открытости** – деятельность уполномоченных органов исполнительной власти является открытой (идеология "Открытого правительства", "Открытого министерства") наряду с сохранением эффективности (своевременности) проведения контрольных мероприятий.

Указанные принципы реализуются при управлении рисками и построении Системы посредством **управления Системой со стороны Субъектов Системы, которые в свою очередь разделяется на три уровня:**

1) **стратегическое управление Системой** – определение области и значений недопустимых рисков, разработка и внедрение соответствующих мер по их выявлению, предотвращению на уровне компетенции Службы и информированию иных уполномоченных органов исполнительной власти об их выявлении. Повышение эффективности Системы, организация аудита Системы и ее модернизация в соответствии с этими результатами;

2) **оперативное управление Системой** – осуществление деятельности Системы в одной или нескольких областях риска, связанных конкретной системой правонарушений;

3) **тактическое управление Системой** – управление Системой по конкретным выявленным, состоявшимся и неожиданным рискам.

2.7. Структура Системы.

Первоочередной задачей при реализации Системы является формирование структуры и состава Системы.

Основными структурными блоками Системы являются:

1) учетный блок

Функции: регистрации и интеграции баз данных, поиск информации о различных фактах и событиях, необходимых для оценки объектов и предметов Системы, формирование запросов и проектов по модернизации учетного блока.

То есть, данный блок Системы должен иметь не только доступ к действующим информационным базам, но и при необходимости формировать учетные регистры необходимых данных (*комментарий: в соответствии с подпунктом 4 пункта 10 статьи 23.2 Федерального закона № 171-ФЗ выявление фактов нарушения лицензионных требований в результате анализа информации, содержащейся в ЕГАИС и других информационных системах...является основанием для проведения внеплановой выездной проверки лицензиата*).

К действующим информационным базам относятся базы данных, к информационным ресурсам которых Система имеет оперативный доступ, а именно:

- внутренние информационные ресурсы Службы, прежде всего ЕГАИС;
- базы данных органов исполнительной власти;
- сведения о нормативно-правовом регулировании;
- сведения о качестве жизни, в том числе сведения общественных организаций и движений;
- научная и техническая информации различной степени локализации;
- информация, размещенная в сети "Интернет".

Результирующей является оперативно полученная информация из всех доступных источников о состоявшихся, несостоявшихся, готовящихся событиях в материальном мире, выявленных интересах об инициации этих событий.

2) аналитический блок

Функции: программно-аппаратных возможностей для обеспечения анализа рисков, включая разработку **набора индикаторов** рисков по соответствующим областям и их предельных значений. Под аналитическим блоком Системы понимается программно-аппаратный комплекс и регламент его использования уполномоченными лицами различных структурных подразделений Службы (в настоящее время данный вопрос решается посредством функционального **закрепления обязанностей** по анализу учетной информации между структурными (функциональными) подразделениями Службы, **обмена** служебной информации, организации системы **соисполнения** по резолюциям руководителя Службы и **визирования** готовых к подписанию документов, **проведения** Коллегий, **создания** целевых рабочих групп).

Аналитический блок Системы должен позволять не только идентифицировать риски (**определять их профили**), но и давать прогноз последствий их реализации (**моделирование угроз**), а также предлагать возможные типовые решения реагирования (**сценарии реагирования**) Службы на указанные риски.

Информация, которая оперативно поступает в Систему, структурирована в соответствии с целями Субъектов Системы, которые эксплуатируют эти базы данных. При этом основной массив информации, поступающей в Систему, является штатной информацией, полученной в ходе проведения анализа базы данных, к информационным ресурсам которых Система имеет оперативный доступ. В некоторых случаях информация поступает из "свободных источников" (СМИ, журналы и т.п.). В связи с этим, важнейшей тактической задачей является идентификация рисков, посредством которой полученная информация структурируется по определенным алгоритмам, затем проводится **анализ рисков**.

Для структурирования информации используются **профили риска** (*профиль рисков - теоретическое описание рисков по параметрам: области рисков, источники, события, опасности, причины и последствия, индикаторы риска, вероятность, значение*). Профиль риска содержит для каждого параметра метод расчета численной величины параметра, что позволяет структурировать информацию.

На **основе потребностей** Учетного и Аналитического блоков Системы динамически формируется набор идентификативных показателей, посредством которых выявляются и оцениваются (определяется **степень** рисков, то есть вероятность наступления неблагоприятных последствий для интересов государства, общества и граждан) **потенциальные риски** (*риски, которые рассматривались, рассматриваются или будут рассматриваться Системой как имеющие вероятность возникновения в любой из областей риска на основании существующих представлений о науке, технике и обществе. Потенциальный риск рассматривается только в отношении конкретной области риска в масштабе реального времени*), **а также непредвиденные риски** (*риски, которые не рассматривались Службой как потенциальные риски*).

Кроме того, формируются (предлагаются) типовые решения реагирования (**сценарии реагирования**) Службы в отношении **выявленных рисков** (*случаи подтверждения информации о готовящемся правонарушении, который рассматривался Системой как потенциальный риск или квалифицируется как непредвиденный риск*) и **состоявшихся рисков** (*случаи состоявшихся правонарушений, которые рассматриваются Службой как потенциальные или непредвиденные риски*).

При этом типовые решения должны предусматривать сценарии реагирования на потенциальные риски, с учетом возможности непредвиденного развития событий, предусматривающие варианты снижения (исключения) негативных последствий их реализации. То есть типовые решения, предлагаемые Системой, должны адаптироваться и модернизироваться с учетом поступающей информации, обеспечивая "гибкость" Системы (наличие как четко регламентированных процедур, так и возможности оперативного принятия решений "на месте").

При формировании типовых решений реагирования Системой используются методы:

исключения риска (*позволяют устранить причины появления неприемлемых и недопустимых рисков с вероятностью, не превышающей статистической погрешности*);

предотвращения риска (*позволяют предотвратить идентифицированный риск с вероятностью, не превышающей статистической погрешности*);

сохранения риска (*позволяют сохранить существующий риск и не допустить рост его значения в пределах статистической погрешности*);

снижение уровня риска (*позволяет снизить уровень допустимого риска с вероятностью, не превышающей статистической погрешности*).

При этом Субъектом Системы изначально задаются параметры (индикаторы) **неприемлемого риска** (*риски, значение которых могут нанести критический вред государству и обществу*). В случае обнаружения Системой неприемлемого риска, сигнал поступает непосредственно главному Субъекту Системы (руководителю Службы). Значения неприемлемых рисков рассчитываются как для каждой области и профилям рисков, так и для всех или части областей в совокупности.

В случае, если в результате работы Системы и Субъекта негативные последствия выявленных или состоявшихся рисков были предотвращены (минимизированы), указанные риски считаются Системой **предотвращенными**.

3) контрольный блок Системы предусматривает:

а) **внутренний аудит** Системы (для администратора Системы) оценивает:

эффективность (достаточность, полнота) Системы;

актуальность Системы (наполняемость Системы);

востребованность Системы (частота использования функционала

Системы);

количественные и качественные показатели пользователей Системы, в том числе их инициативность (модернизация Системы, создание системы стимулов для повышения личной мотивации пользователей Системы);

б) **внешний аудит** Системы (для руководства Службы) направлен на оценку эффективности:

работы Системы для определения степени ее текущего влияния на результаты работы Службы и организации работы по ее модернизации;

затрат на создание и функционирование Системы;

- ...

4) **информационно-справочный блок Системы предусматривает:**

сервис для Субъектов Системы, предусматривающий возможности запросов о поиске и выборке из различных баз данных информации, исходя из уровней допусков Субъектов, учитывая хранение в ряде баз данных информации с грифом "ДСП" (для служебного пользования), а также учитывая функциональные обязанности Субъектов Системы (в целях недопущения угроз коррупционных проявлений и возникновения условий для реализации конфликта интересов);

сервис для внешних пользователей Системы предусматривает возможности автоматизированного получения запрашиваемой информации на основе межведомственных соглашений об информационном взаимодействии, и в режиме запросов граждан страны (в том числе анонимных)...

5) **блок поиска информации Системы (автономная программа "робот") предусматривает** реализацию функции сбора тематической (адресной, именной... "по ключевым словам") информации:

по заданным параметрам Субъекта Системы;

из внешних открытых данных в сети "Интернет", во взаимодействии с иными поисковыми системами...

б) **блок безопасности Системы** предусматривает защиту от возможных внутренних и внешних угроз бесперебойной работе Системы, в том числе:

а) внешние угрозы:

попытка проникновения в Систему с целью необратимого разрушения базы данных, полного или частичного искажения информации, несанкционированного проникновения во внутреннюю сеть Службы или иных органов и учреждений, поставляющих информацию в Систему;

организация массовых, в том числе вирусных, деструктивных атак различных инициативных групп или нарушителей-одиночек для блокировки Системы;

создание потока ложной информации, в том числе со средств мобильной связи граждан, для искажений сведений в Системе;

локальное поступление ложной негативной информации о конкурентах в

конкретной области риска;

перехват информации, поступающей в Систему, для упреждения действий Службы в отношении правонарушителей;

нарушение алгоритмического обеспечения блок Системы;

полная или частичная блокировка или искажение управленческих решений Лица, ответственного за принятие решения, в протоколах Системы.

б) внутренние угрозы:

внесение вредоносных программ и кодов в блоки Системы на стадиях проектирования, разработки, внедрения и эксплуатации;

несанкционированная передача информации из Системы установленным или не установленным лицами;

низкий профессиональный уровень Субъектов Системы, отсутствие контроля за подготовкой и переподготовкой кадров, текучесть кадров Субъектов Системы, умышленное или неумышленное халатное отношение к должностным обязанностям Субъектов Системы;

несовершенство порядка регулирования Системы, то есть недостатки коммуникационных протоколов между Субъектами Системы;

низкая устойчивость Системы к перегрузкам трафика;

низкое быстродействие Системы и зависимость этого параметра от плотности трафика;

- и т.д...

2.8. Мероприятия по развитию Системы.

В целях разработки, внедрения и использования Системы необходимо:

1) проведение НИОКР для разработки:

архитектуры Системы и ее системы безопасности;

алгоритмов построения и реализации функционала Системы по сбору, обработке, анализу и хранению полученной информации;

количественных характеристик: индикаторов рисков, методов обработки, профилей рисков, параметров деятельности Системы, оценка вероятных последствий реализации методов обработки для каждой области риска;

2) определение технических, материальных и кадровых ресурсов, реализация управленческих решений, необходимых для ее построения;

3) реализация необходимых управленческих решений, определяющих порядок взаимодействия между Субъектами Системы, использующими Систему и обеспечивающими ее функционирование, в том числе реализующим передачу информации между подразделениями центрального аппарата Службы, а также региональными подразделениями Службы в реальном масштабе времени. Разработка регламента организации запросов и получения информации из Системы, подразделениями Службы.

4) обобщение опыта центральных, региональных подразделений Службы и разработка на качественном уровне главных характеристик профилей основных потенциальных рисков, индикаторов риска, недопустимых рисков для каждой области риска. Обобщение опыта методов реагирования на все виды рисков.

Анализ и обобщение информации о возможном содержании оценочных параметров деятельности Системы, профилей рисков, формирование качественных оценок этих характеристик.

5) обобщение опыта центрального аппарата и региональных подразделений Службы с целью разработки модели Оперативного и Тактического управления Системой на качественном уровне.

2.9. Мероприятия по развитию и внедрению Системы.

Учитывая специфику СУР внедрение Системы необходимо осуществлять поэтапно.

Основными этапами внедрения Системы являются:

модернизация существующих Систем управления рисками и баз данных; внедрение новой Системы управления рисками и баз данных (сервисный характер);

интеграция указанных систем и баз данных.

В этих целях представляется необходимым проведение следующих мероприятий:

1) доведение Концепции Системы до каждого подразделения Службы и анализ предложений подразделений Службы по совершенствованию Системы в целом;

2) проведение научно – исследовательских работ в целях разработки: архитектуры Системы и ее системы безопасности; алгоритмов построения и реализации функционала Системы по сбору, обработке, анализу и хранению полученной информации;

количественных характеристик Системы: индикаторов рисков, методов обработки, профилей рисков, параметров деятельности Системы, оценка вероятных последствий реализации методов обработки для каждой области риска;

3) внедрение элементов Системы для их экспериментальной эксплуатации;

4) экспериментальная эксплуатация Системы в целом, по итогам внедрения всех ее составляющих элементов;

5) использование Системы в практической деятельности Службы.

Каждый из этапов утверждается соответствующим приказом Службы, предусматривающим сроки и порядок разработки и внедрения элементов Системы, а также ожидаемые результаты их экспериментальной эксплуатации.

По итогам внедрения элементов Системы составляются отчеты, предусматривающие оценку результатов внедрения элементов Системы, а также предложения по их доработке.

Указанные отчеты о результатах внедрения соответствующих элементов Системы доводятся до каждого заинтересованного подразделения Службы, в целях получения предложений по совершенствованию элементов Системы и применению результатов их разработки в практической деятельности Службы.

По итогам обсуждения результатов внедрения элементов Системы, соответствующие отчеты принимаются и утверждаются руководством Службы.

В случае принятия положительного решения по итогам обсуждения отчетов о результате внедрения элементов Системы, издается приказ Службы о начале практического использования соответствующих элементов Системы.

Ожидаемым результатом внедрения Системы является ее использование всеми заинтересованными структурными подразделениями Службы (территориальными органами Службы), а также иными федеральными органами исполнительной власти при исполнении своих функций и обязанностей.

3. Заключительные положения

Работа по созданию Системы является длительным многоступенчатым процессом и должна проводиться постоянно. Отсутствие временных рамок окончательного завершения Системы определяется непрерывностью развития экономических отношений, соответствующим изменением нормативной правовой базы и, соответственно, появлению новых способов и приемов осуществления противоправной деятельности в области общественных отношений, регулируемых Службой. Окончательное завершение построения Системы невозможно также в силу непрерывного совершенствования алгоритмов действия Системы.

В этих целях первым важнейшим фактором, определяющим обоснованность и эффективность принимаемых управленческих решений, является полнота, актуальность (оперативность) и достоверность информации, которая используется Системой, а также правильное (рациональное) построение, постоянное совершенствование, пополнение и критический анализ ее эффективности в соответствии с динамикой изменения показателей профилей рисков.

Таким образом, проведение научных исследований, а также использование результатов работы научно-исследовательских институтов и профильных рабочих групп в целях развития и совершенствования методов получения, обработки и анализа информации о рисках совершения правонарушений и их последствий имеет самостоятельное значение, независимое от функционирования Системы.

Кроме того, важное значение имеет постепенное и поэтапное внедрение элементов Системы, ее совершенствование на постоянной основе, критический анализ эффективности ее работы при планировании и организации проведения профилактических и проверочных мероприятий Службы.

В этих целях представляется необходимым проведение научно-исследовательской работы с целью разработки архитектуры Системы, системы ее безопасности и эффективных алгоритмов вычислений профилей рисков, методов обработки, а также сертификация Системы в установленном порядке.

Значительные требования должны предъявляться к субъектам Системы, так как их непосредственная деятельность будет определять ее эффективность на практике.

Создаваемая Система будет являться одной из практических реализаций идеи создаваемого Открытого Правительства, в том числе через образование единого информационного пространства гражданского общества, когда значительная территориальная разобщенность граждан преодолевается средствами IT технологий в решении единой задачи государства и общества - восстановлении реальных прав и свобод на новое качество жизни, формировании единого подхода к праву.

Единое информационное пространство предлагается создавать не только за счет объединения имеющихся баз данных, но и за счет создания принципиально новых баз данных, что позволит обеспечить своевременное получение нужной и актуальной информации.

Внедрение СУР в деятельность Службы, в том числе в существующие процессы планирования и принятия управленческих решений, обеспечит решение задач поставленных Правительством Российской Федерации при наименьших затратах как трудовых, так и материальных ресурсов.

Кроме того, данная Система позволит перейти на качественно новый метод принятия управленческих решений в отношении потенциально опасных участников алкогольного рынка, что будет способствовать снижению количества состоявшихся рисков и их негативных последствий, снижению ущерба гражданам, обществу и государству в целом, а также позволит увеличить начисление и собираемость акцизов.

Указанные показатели предусмотрены планом работы Службы на 2013 – 2018 год, утвержденным 14.03.2014 руководителем Службы И. П. Чуяном.