

# Как отравления в школах влияют на таргетирование проверок Роспотребнадзора

Э.Ю. Бобовникова, К.С. Воробьев, Д.А. Жихарев,  
Р.К. Кучаков, Г.А. Поросенков

Статья поступила  
в редакцию  
в апреле 2022 г.

**Бобовникова Эмилия Юрьевна** — аспирант 1-го курса юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета. Адрес: 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9. E-mail: eubobovnikova@ya.ru

**Воробьев Кирилл Сергеевич** — студент 4-го курса судебно-прокурорского специалитета Института прокуратуры Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева. Адрес: 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, стр. 21. E-mail: kirill.vorobev09@gmail.com

**Жихарев Данил Александрович** — магистрант 1-го курса Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, Потаповский пер., 16, стр. 10. E-mail: dazhikharev@edu.hse.ru (контактное лицо для переписки)

**Кучаков Руслан Камилович** — младший научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Адрес: 191187, Санкт-Петербург, ул. Гагаринская, 6/1 лит. А. E-mail: rkuchakov@eu.spb.ru

**Поросенков Геннадий Андреевич** — эксперт Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: gporosenkov@hse.ru

Аннотация

Анализируя сообщения из открытых источников о случаях массовых отравлений в школах и официальные данные о контрольно-надзорных мероприятиях, авторы проверяют предположения о связи между проведением проверок и инцидентами массовых отравлений в российских школах. Показано, что школы входят в число самых проверяемых организаций среди всех сфер экономической деятельности; вопреки широко распространенному мнению не представители бизнес-сообщества, а именно школы как объекты социальной инфраструктуры несут значительную часть регуляторной нагрузки. Авторы приходят к выводу об ограниченности применения риск-ориентированного подхода по отношению к проводимым проверкам в образовательных учреждениях и отсутствии наблюдаемых изменений в организации проверок после происшествий.

Ключевые слова

риск-ориентированный подход, пищевые отравления, общеобразовательные учреждения, контрольно-надзорные мероприятия, Роспотребнадзор.

Для цитирования

Бобовникова Э.Ю., Воробьев К.С., Жихарев Д.А., Кучаков Р.К., Поросенков Г.А. (2022) Как отравления в школах влияют на таргетирование проверок Роспотребнадзора // Вопросы образования/Educational Studies Moscow. № 2. С. 12–32 <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2022-2-12-32>

## Do Poisonings in Schools Affect the Targeting of Rospotrebnadzor Inspections?

E.Yu. Bobovnikova, K.S. Vorobev, D.A. Zhikharev,  
R.K. Kuchakov, G.A. Porosenkov

**Emiliya Yu. Bobovnikova** — 1st year post-graduate student of the Faculty of Law, St. Petersburg State University. Address: 7–9 Universitetskaya Emb., 199034 St. Petersburg, Russian Federation. E-mail: eyubobovnikova@ya.ru

**Kirill S. Vorobev** — 4th year student of the Judicial and Prosecutorial specialty of the Institute of Prosecutor's Office, Ural State Law University named after V.F. Yakovlev. Address: 21 Komsomolskaya Str., 620066 Yekaterinburg, Russian Federation. E-mail: kirill.vorobev09@gmail.com

**Danil A. Zhikharev** — 1st year master's student at the Institute of Education of the Higher School of Economics. Address: 16–10 Potapovsky Lane, 101000 Moscow, Russian Federation. E-mail: dazhikharev@edu.hse.ru (corresponding author)

**Ruslan K. Kuchakov** — Junior Researcher, Institute for the Rule of Law, European University at St. Petersburg. Address: 6/1a Gagarinskaya Str., 191187 St. Petersburg, Russian Federation. E-mail: rkuchakov@eu.spb.ru

**Gennadii A. Porosenkov** — Expert of Laboratory for Anti-Corruption Policy, National Research University Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation. E-mail: gporosenkov@hse.ru

**Abstract** The study examines the targeting of scheduled and surprise inspections of school food services conducted by Rospotrebnadzor. Using reports of cases of mass poisoning from open sources and official inspection data, we look at the association between inspections and mass poisoning incidents in Russian schools. We find that schools are the most audited organizations among all areas of economic activity. Schools bear a significant part of the regulatory burden, contrary to the popular belief that the business actors are the most audited. However, we do not find any changes in the organization of inspections after food poisoning incidents. We also outline the limitations of the risk-based approach in educational institutions.

**Keywords** risk-based approach, food poisoning, educational institutions, supervisory and enforcement, Rospotrebnadzor.

**For citing** Bobovnikova E.Yu., Vorobev K.S., Zhikharev D.A., Kuchakov R.K., Porosenkov G.A. (2022) Kak otravleniya v shkolakh vliyayut na targetirovanie proverok Rospotrebnadzora [Do Poisonings in Schools Affect the Targeting of Rospotrebnadzor Inspections?]. *Voprosy obrazovaniya/Educational Studies Moscow*, no 2, pp. 12–32. <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2022-2-12-32>

Сфера образования находится в центре внимания государственных органов и часто становится частью публичной повестки, особенно это касается школьного образования как важного элемента социальной инфраструктуры. Происшествия в школах, такие как пищевые отравления, как правило, получают широкую огласку в средствах массовой информации и вызывают реакцию уполномоченных органов: проверки контрольно-надзорных служб и прокуратуры, публичные заявле-

ния лиц, принимающих решения, изменения обязательных требований и др. В случае масштабного инцидента вероятно сочетание всех перечисленных мер. В настоящей работе мы сосредоточимся на проверках как непосредственном и наиболее оперативном способе вмешательства государства в деятельность поднадзорных организаций. Система образования на протяжении ряда лет является одним из лидеров по числу проверяемых организаций среди всех сфер экономической деятельности. Так, в 2021 г. почти каждая вторая организация, включенная в план проверок Роспотребнадзора, осуществляла образовательную деятельность [Кучаков, Скугаревский, 2021]. И тем не менее в российских школах регулярно происходят массовые отравления<sup>1</sup>.

В 2016 г. перед контрольно-надзорными органами была поставлена стратегическая цель — вдвое снизить количество смертельных случаев, заболеваний и отравлений к концу 2025 г.<sup>2</sup> Утвержденная «дорожная карта» стала началом масштабных преобразований контрольно-надзорной деятельности и всей системы регулирования. К 2022 г. процесс реорганизации еще не окончен, но основные правовые изменения в рамках утвержденной программы уже реализованы<sup>3</sup>. Одним из ключевых элементов реформы стало внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов. Новый подход предполагает определение риска через оценку вероятности нарушения обязательных требований и масштаба возможных последствий. Частотность проверок должна соответствовать величине установленного риска. При этом результативность и эффективность контрольно-надзорных органов оценивается в рамках базовой модели, предполагающей таргетирование установленных индикаторов, которые отражают защиту охраняемых законом ценностей, например смертность, заболеваемость, объем материального ущерба<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Например, в Екатеринбурге с 2016 по 2021 г. пищевые отравления зафиксированы в 13 школах; в 2019 г. в Челябинске имело место наиболее массовое пищевое отравление — пострадали 156 школьников; в том же году в Краснодарском крае из-за массовой госпитализации школьников карантин был объявлен сразу в 6 общеобразовательных организациях (данные собраны авторами).

<sup>2</sup> Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12). <http://government.ru/projects/selection/655/25930/>

<sup>3</sup> Историю этапов реформы см. в: [Кучаков, Скугаревский, 2021. Рис. 1]. С полномасштабным обзором изменений по состоянию на конец 2021 г. можно ознакомиться в: [Плаксин и др., 2021].

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства от 17.05.2016 г. № 934-р «Об утверждении Основных направлений разработки и внедрения системы оценки ре-

### **1. Парадигмы контрольно- надзорной дея- тельности**

Внедрение системы управления рисками можно рассматривать как смену парадигмы всей деятельности контрольно-надзорных органов в России [Чаплинский, Плаксин, 2016] с выстраиванием их работы на основе лучших мировых практик инспекции, к числу которых относится и оценка риска [OECD, 2014]. Ключевой отличительной чертой данного подхода является стремление к оптимизации затрат: средства налогоплательщиков, направленные на предотвращение возможных рисков, должны быть использованы максимально эффективным образом [Jacobs, Cordova, 2006; Black, Baldwin, 2010]. С логикой минимизации издержек согласен и российский законодатель<sup>5</sup>.

Во многих странах стандарты качества и модели оценки рисков пищевой продукции основаны на системе международных принципов «Анализ рисков и контроль критических точек» (*Hazard Analysis and Critical Control Points*, HACCP) [Pierson, Corlett, 2012]. HACCP — это системный подход к выявлению, оценке и контролю угроз безопасности пищевых продуктов: от внедрения первичного мониторинга до корректирующих инспекционных практик. Он признан во многих странах и используется для формирования национальных систем контроля качества. Однако единый набор принципов не означает наличия единого подхода к правоприменению. Именно поэтому в литературе нет исчерпывающего перечня факторов, которые следует учитывать при оценке рисков [Black, Baldwin, 2010]. В странах Европейского союза принципы HACCP используются в качестве основы для модернизации отраслевых систем оценки и контроля рисков [Unnevehr, Jensen, 1999], но каждая страна разрабатывает собственные практики их применения. Например, в Италии (регион Ломбардия) в рекомендованной методике оценки рисков группы факторов риска разделены на отдельные сферы производственного процесса: управление температурой, гигиена работников промышленности, порядок обращения с отходами и т.д. [Balzaretto et al., 2017]. В Польше «дорожные карты» оценки

---

зультативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и Плана-графика реализации пилотного проекта по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности».

<sup>5</sup> Исчерпывающее обоснование внедрения риск-ориентированного подхода можно обнаружить в положениях п. 1 ст. 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: «В целях оптимального использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения результативности своей деятельности органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) может применяться риск-ориентированный подход».

факторов риска каждое предприятие формирует самостоятельно в соответствии с установленными принципами, поэтому они могут значительно различаться даже в пределах национальной юрисдикции [Dzwolak, 2019]. Модели оценки рисков используют не только в Европе. Например, Канадское агентство по надзору за пищевыми продуктами (*Canadian Food Inspection Agency, CFIA*) с 2003 г. применяет модель оценки рисков с учетом результатов количественных и качественных исследований отрасли [Zanabria et al., 2017]. Применяемый в Канаде подход учитывает принципы HACCP и включает 155 факторов риска, среди которых как характеристики самого продукта (вид, объем, способы приготовления), так и условия его производства и реализации. Вне зависимости от особенностей юрисдикций для адаптации той или иной модели оценки рисков, таргетинга и определения специфики инспекции требуется существенная аналитическая работа [Almond, Esbester, 2018]. В противном случае проводимые инспекции рискуют превратиться в формальные акты, которые сопряжены с дополнительными издержками и увеличивают коррупциогенные риски [Добролюбова и др., 2017; Алехнович, Анучин, 2021].

Несмотря на обоснованные и признанные преимущества риск-ориентированных моделей надзора, на постсоветском пространстве долгое время господствовала стратегия купирования всех возможных рисков посредством всеобщего охвата организаций проверками [Blanc, 2012]. Парадигма всеобщего контроля особенно устойчива в государствах с высоким уровнем централизации. В России некоторые элементы данного подхода остаются актуальными, несмотря на продолжающуюся реформу контрольно-надзорной деятельности [Kudryavtsev, Kuchakov, Kuznetsova, 2022]. К недостаткам системы всеобщего контроля относятся экономически нецелесообразные траты трудовых, временных и материальных ресурсов. Только плановые проверки по консервативной оценке обходятся российской экономике в 0,2% бюджета рабочего времени [Скугаревский, Титаев, Кудрявцев, 2016]. Косвенным признаком признания правительством высоких издержек, которые несет бизнес от проверок, можно считать использование моратория на проведение контрольных (надзорных) мероприятий в качестве одной из мер поддержки наиболее пострадавших секторов экономики в период пандемии COVID-19<sup>6</sup>. Высокая цена — не единственный недостаток стратегии всеобщего охвата, другим существен-

---

<sup>6</sup> Постановление Правительства от 30.11.2020 № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 г., проведения проверок в 2021 г. и внесении изменений в п. 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципаль-

ным недостатком является невозможность оптимального распределения ограниченных ресурсов контролеров, в результате чего снижается эффективность проверок. При этом связь частоты проверочных мероприятий с их результативностью неочевидна: рост числа проверок не всегда сопровождается улучшением ситуации в поднадзорной сфере [Blanc, 2018]. Выбор типа вмешательства (вида контрольно-надзорного мероприятия) в деятельность организации со стороны контрольно-надзорного органа также имеет значение для достижения целевого эффекта [Black, Baldwin, 2012]. Недостаточно верно выбрать организацию, которую следует проверить, важно и то, как проходит эта проверка [Кудрявцев, Кучаков, 2019]. Обилие полномочий у контролеров, численность которых стабильно растет [Кнутов, Синятуллина, 2018], не всегда коррелирует с эффективной превенцией негативных событий [Добролюбова, Южаков, 2021]. При этом именно меры административного реагирования зачастую могут быть более результативными, чем, например, гражданские иски пострадавших [Starbird, 2000].

Альтернативной стратегией обеспечения соблюдения обязательных требований является делегирование полномочий государственного надзора частным организациям или ассоциациям. Исследователи выделяют несколько возможных концептуальных моделей, например «принудительное саморегулирование», при котором частные организации могут сами проводить контроль качества производимой и реализуемой ими продукции в соответствии с установленными органами надзора правилами [Kotsanopoulos, Arvanitoyannis, 2017], или модель «совместного отраслевого регулирования», предполагающая проверку добросовестности сторон и их продукции по правилам и обычаям определенной сферы производства. Так, в Великобритании в рамках упрощенной схемы контроля реализуемых товаров фермерских хозяйств ответственность за проверку соблюдения санитарно-эпидемиологических норм лежит в большей степени на юридическом лице — покупателе, который обязан удостовериться в безопасности поставляемой продукции в соответствии с принятыми в отрасли стандартами качества [Martinez, Verbruggen, Fearne, 2013]. Практики независимого санитарно-эпидемиологического аудита и добровольной сертификации, конечно, не решают все проблемы сферы контроля, но могут улучшить ситуацию с соблюдением стандартов качества и безопасности в сфере питания и снизить нагрузку на государство [Май, Седусова, Лебедева, 2016].

---

ного контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

## **2. Контроль организации школьного питания**

Будучи частью пищевой отрасли со всеми ее характерными чертами, школьное питание в России несколько отличается от других пищевых производств в части отношений производителя и потребителя. Так, централизованное приготовление школьных обедов потенциально увеличивает риск болезней пищевого происхождения: питание часто готовится задолго до подачи на стол и может проходить через руки работников, не имеющих подтвержденной санитарной подготовки или легального допуска для работы в сфере гигиены и обслуживания питания [Richards et al., 1993]. В школах часто не соблюдаются требования пищевой безопасности, поскольку работники пищеблока не имеют специальных знаний и действуют, руководствуясь личным опытом и сложившимися обычаями [Machado, Monego, Campos, 2014].

Поскольку от должной организации школьного питания зависит здоровье несовершеннолетних, контролирующие органы обращают на нее особенно пристальное внимание. Законодатель создает правовую основу для вовлечения в сферу школьного питания (обзор нормативно-правовой базы в региональном разрезе см. в [Неустроев и др., 2020]), помимо общепринятых механизмов надзора, заинтересованных представителей родительского сообщества. Привлечение общественных наблюдателей в школу — относительно новая практика для России, но, как формулируют сами уполномоченные органы, «законные представители имеют право знать, чем кормят их детей»<sup>7</sup>. В состав родительской комиссии могут входить не только родители учащихся, но и представители администрации школы, организаторы питания и независимые эксперты<sup>8</sup>.

Школьное питание и его организация — один из заметных вопросов российской социальной политики: «Необходимо организовать бесплатное горячее здоровое питание за счет средств из трех источников: федерального, регионального и местного. Нужно создать в школах и необходимую инфраструктуру, оборудовать столовые и буфеты, наладить систему снабжения, и, безусловно, качественными продуктами»<sup>9</sup>. Новации законодательства предполагают, что не позднее 1 сентября 2023 г. младшие школьники по всей стране должны быть обеспечены бес-

---

<sup>7</sup> Роспотребнадзором подготовлены методические рекомендации МР 2.4.0180-20 «Родительский контроль за организацией горячего питания детей в общеобразовательных организациях» (утверждены Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека 18.05.2020).

<sup>8</sup> Родители проверяют школьное питание на себе // Парламентская газета. [npr.ru/social/roditeli-proveryat-shkolnoe-pitanie-na-sebe.html](http://npr.ru/social/roditeli-proveryat-shkolnoe-pitanie-na-sebe.html)

<sup>9</sup> Из речи Президента Российской Федерации В.В. Путина перед Федеральным Собранием 15 января 2020 г. [https://edu.gov.ru/activity/main\\_activities/general\\_edu/hot\\_meals](https://edu.gov.ru/activity/main_activities/general_edu/hot_meals)

платным качественным горячим питанием<sup>10</sup>. С полноценным школьным питанием напрямую связаны благополучие обучающихся и их успеваемость. Поэтому при организации питания в школах необходимо реализовать эффективную модель контрольно-надзорной деятельности и выбрать релевантный подход к оценке рисков для предотвращения наступления негативных последствий.

Целью данного исследования является проверка эффективности таргетинга Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) при проведении проверок в общеобразовательных учреждениях. Для достижения этой цели мы предполагаем решить три задачи: а) сравнить структуру проверок в отношении школ, где были зафиксированы случаи пищевых отравлений, со всеми остальными школами; б) сравнить средние категорий риска двух типов школ; в) сравнить структуру проверок Роспотребнадзора в школах, где происходили отравления, в пределах фиксированного временного периода в один год до и после инцидента. Для этого мы собрали и обработали все упоминания в средствах массовой информации о пищевых отравлениях в школах за 2016–2021 гг. Полученная выборка критических случаев затем сопоставлена со сведениями юридических лиц и проверок Роспотребнадзора.

### **3. Проверки Роспотребнадзора**

Роспотребнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим несколько видов государственного надзора. Свои полномочия Роспотребнадзор реализует путем организации и проведения проверок. До 1 января 2022 г. закон предусматривал два основных вида инспекции: документарную и выездную, а также их совмещение<sup>11</sup>. С принятием нового основного закона в сфере контрольно-надзорной деятельности<sup>12</sup> был утвержден исчерпывающий перечень из девяти видов контрольных (надзорных) мероприятий. Выездная и документарная проверки могут быть плановыми и внеплановыми. Риск-ориентированный подход в первую очередь направлен на совершенствование планирования деятельности

---

<sup>10</sup> Соответствующие изменения приняты в рамках Федерального закона от 01.03.2020 № 47-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» и статью 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»».

<sup>11</sup> В рамках Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в редакции от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>12</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

ведомств. Производственному объекту и организации в рамках каждого вида надзора контролер присваивает определенную категорию риска, которая определяет частотность проведения плановых проверок. Плановые проверки согласуются с органами прокуратуры за год до их проведения<sup>13</sup>.

Роспотребнадзор — один из лидеров по числу проводимых проверок среди всех контролеров. На его долю приходится в среднем не менее 20% проверок федерального уровня. На рис. 1 представлена динамика количества проведенных Роспотребнадзором проверок за 2010–2021 гг., отражающая общий тренд, характерный для многих федеральных органов власти [Кучаков, 2020]: стабильное снижение числа контрольных мероприятий с 2010 по 2017 г., затем небольшое плато и первый за долгое время существенный рост в 2019 г., после чего следует резкое падение ведомственной активности в период пандемии. На период с 2020 по 2023 г. Правительство ввело мораторий на проведение проверок по широкому кругу оснований<sup>14</sup>. Проверки Роспотребнадзора в большинстве своем внеплановые (около 70%) и выездные (не менее 90–95%)<sup>15</sup>, т.е. они в основном проходят без согласования и непосредственно на производственных объектах. Превалирование внеплановых проверок обусловлено институциональным устройством контрольно-надзорной деятельности в России (более подробно см. [Кучаков, 2022]).

Как правило, объекты социальной инфраструктуры, в том числе и школы, относятся к категории значительного и высокого риска, поскольку возможное несоблюдение на их территории обязательных требований с точки зрения уполномоченных органов может привести к тяжелым последствиям. Пристальное внимание к организации и качеству питания школьников со стороны Роспотребнадзора выражается в регулярных проверках. В 2019 г. — в последний год перед введением особого режима проверок из-за пандемии COVID-19 — к сфере образования

---

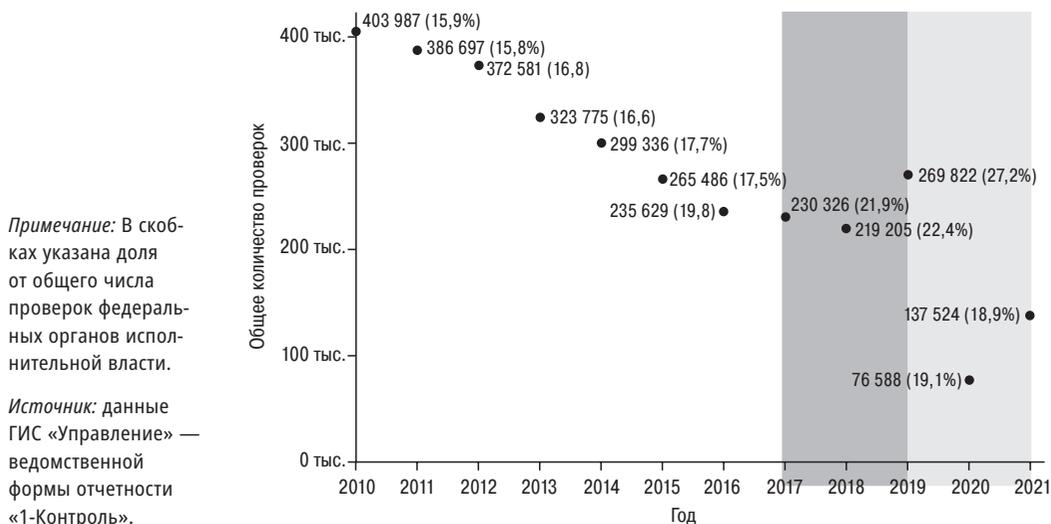
<sup>13</sup> В рамках Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в редакции от 08.03.2022 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>14</sup> Постановления Правительства от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 г. государственного контроля...», от 30.11.2020 № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок...», от 08.09.2021 № 1520 «Об особенностях проведения в 2022 г. плановых контрольных (надзорных) мероприятий», от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

Широта охвата и результаты моратория на осуществления КНМ представлены в работах [Кучаков, Кузнецова, Скугаревский, 2020; Кучаков, Скугаревский, 2021].

<sup>15</sup> ГАС «Управление» — Мониторинг контрольно-надзорной деятельности — 1-Контроль. <https://gasu.gov.ru/infopanel?id=11824>

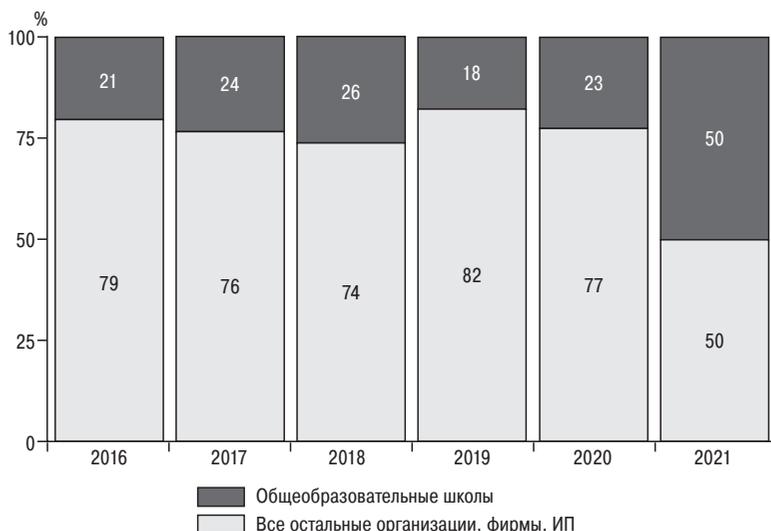
Рис. 1. Динамика количества проверок Роспотребнадзора с 2010 по 2021 г.



принадлежали 32,9% всех хотя бы единожды планово проверенных и 12,5% внепланово проверенных организаций [Кучаков и др., 2019]. Школы составляют абсолютное большинство среди проверяемых организаций в сфере образования. Более того, школы являются приоритетной группой для проведения проверок многих контрольно-надзорных органов. В отношении только общеобразовательных школ с 2016 по 2021 г. Роспотребнадзор провел не менее 213 899 проверок — 23% всех существенных контрольно-надзорных мероприятий за данный период (919 646). То есть в среднем каждая четвертая проверка Роспотребнадзора приходится на школу (годовая динамика отражена на рис. 2). Двукратное увеличение доли проверок школ в 2021 г. обусловлено мораторием на проведение контрольных мероприятий, который в основном распространяется на субъекты малого и среднего предпринимательства и практически не затрагивает организации социальной инфраструктуры.

На протяжении ряда лет сохраняется выраженная асимметрия в распределении ведомственных ресурсов: объекты социальной сферы, в первую очередь школы, проверяют непропорционально часто по сравнению со всеми остальными секторами экономики [Кучаков и др., 2019; Кучаков, Кузнецова, Скугаревский, 2020; Кучаков, Скугаревский, 2021]. Так, согласно данным Федеральной налоговой службы, по состоянию на 1 января 2019 г. общеобразовательные школы составили менее 0,1% всех зарегистрированных юридических лиц, при этом на эти организации пришлось 18% всех проверок Роспотребнадзора в 2019 г.

Рис. 2. Доля проверок школ в отраслевой структуре проверок Роспотребнадзора



Источник: Данные проверок взяты из Единого реестра проверок. Данные об отраслевой принадлежности организаций взяты из Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Таким образом, значительная часть регуляторной нагрузки Роспотребнадзора приходится не на коммерческие организации, как можно было бы ожидать, а на бюджетные образовательные учреждения.

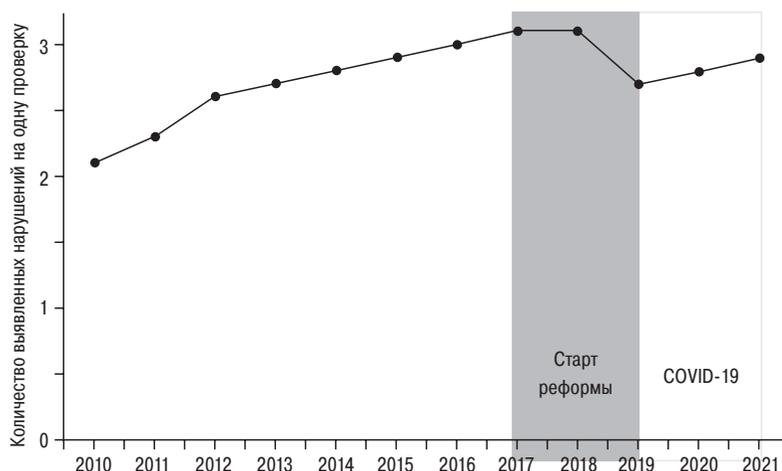
### 3.1. Выявляемые нарушения

В подавляющем большинстве проверок Роспотребнадзор обнаруживает нарушения: в среднем 2,5–3 зафиксированных нарушения на проверку (рис. 3). Этот показатель остается стабильным на протяжении всего десятилетия: он не изменился с началом реформы контрольно-надзорной деятельности, на него не повлиял текущий этап реформы — «регуляторная гильотина», связанная с оптимизацией обязательных требований, не сказался и длительный мораторий на проведение контрольно-надзорных мероприятий в период пандемии.

Судя по микроданным Единого реестра проверок, значительную часть выявляемых в школах нарушений составляет несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований. Согласно ведомственному отчету Роспотребнадзора о контроле за питанием в образовательных организациях, в 2019 г. проверено не менее 7 тыс. пищеблоков общеобразовательных организаций, выявлено более 15 тыс. нарушений санитарного законодательства в области организации питания и привлечено к административной ответственности более 6,5 тыс. должностных и юридических лиц<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> О контроле за питанием в образовательных организациях // Официальный сайт Роспотребнадзора. [https://rosпотребнадзор.ru/region/rss/rss.php?ELEMENT\\_ID=13084](https://rosпотребнадзор.ru/region/rss/rss.php?ELEMENT_ID=13084)

Рис. 3. Количество выявленных Роспотребнадзором нарушений в расчете на одну проверку в 2010–2021 гг.



Источник: Данные ГИС «Управление» — ведомственной формы отчетности «1-Контроль».

В отчете перечислены и наиболее частые типы нарушений: «несоблюдение санитарных требований к качеству и безопасности продуктов и готовых блюд, условиям их хранения, транспортировке и реализации; несоблюдение нормативных требований к весу порций готовых блюд, их химическому составу и энергетической ценности, технологическим процессам их приготовления; нарушение режима мытья посуды; отсутствие у сотрудников пищеблока, допущенных к работе, необходимого перечня медицинских обследований»<sup>17</sup>.

#### 4. Проверки прокуратуры

Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также за исполнением действующего законодательства<sup>18</sup>. В их компетенцию входит проведение прокурорских проверок. Основанием для проведения проверки является поступившая информация о нарушении закона, прав и свобод человека и гражданина, если такие сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки. Такая информация может быть получена из обращений граждан, должностных и юридических лиц, средств массовой информации. Если Роспотребнадзор осуществляет проверки в рамках специального надзора, в нашем случае санитарно-эпидемиологического, то органы прокуратуры не ограничены какой-либо определенной регуляторной сферой.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Статья 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

**4.1. Порядок взаимодействия органов прокуратуры и Роспотребнадзора** Межведомственное взаимодействие происходит на региональном уровне на основе заключенных соглашений о порядке взаимодействия в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Если в прокуратуру поступает информация о происшествии в сфере общественного питания, начинается прокурорская проверка по выявлению нарушений прав граждан. Органы прокуратуры направляют письменное поручение территориальным управлениям Роспотребнадзора о проведении проверки исполнения законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и защите прав потребителей. Роспотребнадзор на основании данного поручения проводит внеплановую проверку. Обычно такие проверки составляют не более 0,5–1% всех проверок ведомства. В случае выявления нарушений санитарного законодательства в зависимости от их тяжести Роспотребнадзор может принять меры в отношении организации — выбор этих мер весьма широк, вплоть до досудебного административного приостановления деятельности, и направить материалы в прокуратуру региона для принятия мер прокурорского реагирования.

Таким образом, существует несколько стратегий правоприменения для предотвращения нарушений в организации школьного питания: плановая или внеплановая проверка Роспотребнадзора, внеплановая проверка Роспотребнадзора на основании поручения прокуратуры и проверка прокуратуры. Проверки Роспотребнадзора потенциальным нарушителям грозят предупреждениями, штрафами и предписаниями об устранении нарушений, а в исключительных случаях — приостановлением деятельности в досудебном порядке. Органы прокуратуры среди прочих мер реагирования могут вынести мотивированное постановление прокурора о направлении материалов в следственный орган для принятия решения об уголовном преследовании<sup>19</sup>.

## **5. Данные организаций**

### **5.1. Данные организаций**

Данные организаций взяты из Единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ), содержащего правоустанавливающие сведения обо всех зарегистрированных юридических лицах России. Из реестра извлечены данные ИНН, наименование юридических лиц, регионы и даты их регистрации, даты ликвидации и основные коды ОКВЭД<sup>20</sup>. Данные актуальны по состоянию на 1 января 2022 г.

---

<sup>19</sup> Например, в Красноярске после проведения проверки было возбуждено уголовное дело. URL: <https://ria.ru/20211008/otravlenie-1753633826.html>

<sup>20</sup> ОКВЭД — Общероссийский классификатор видов экономической деятельности. Действующая версия классификатора ОКВЭД 2 (ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2)). В общем порядке при регистрации юридического лица в упол-

**5.2. Поиск школ** Поиск образовательных организаций в ЕГРЮЛ осуществлялся в три этапа. Сначала отобраны все организации с одним из следующих основных кодов ОКВЭД: 85.10 («Образование общее»), 85.12 («Образование начальное общее»), 85.13 («Образование основное общее»), 85.14 («Образование среднее общее»). После этого обработаны данные Сводного реестра лицензий на осуществление образовательной деятельности<sup>21</sup> и извлечены ИНН общеобразовательных организаций. Для поиска школ по наименованию юридических лиц использованы также регулярные выражения<sup>22</sup>. В итоге обнаружено 45 594 уникальных ИНН в период 2016–2021 гг.

**5.3. Данные проверок** Данные плановых и внеплановых проверок взяты из Единого реестра проверок (ЕРП)<sup>23</sup>. Наблюдения сличались по ИНН. Из ЕРП извлечена информация о дате проведения проверки, типе контрольно-надзорного мероприятия, контрольно-надзорном органе, регионе проведения проверки, категории риска и выявленных нарушениях. Всего найдено 919 646 завершенных проверок Роспотребнадзора, проведенных на основании Закона № 294-ФЗ в период 2016–2021 гг., из которых 213 899 проверок пришлись на общеобразовательные школы.

**5.4. Поиск случаев отравления** С помощью системы автоматического мониторинга и анализа сообщений средств массовой информации «Медialogия» произведен поиск упоминаний о школьных отравлениях по ключевым словам «школьные отравления» и «отравления в школе»<sup>24</sup>. Поиск осуществлялся на новостных порталах всех 85 регионов в период с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2021 г. В результатах автоматического поиска нами вручную отобраны релевантные кейсы. Событие попадало в выборку только при выполнении двух условий: 1) событие зафиксировано минимум в трех новостных изданиях; 2) Роспотребнадзор или органы прокуратуры подтверждали факт отравления школьников.

---

номоченном государственном органе — Федеральной налоговой службе — указывается один основной код ОКВЭД и неограниченное количество дополнительных кодов. Несмотря на то что фактически основной код указывается в обязательном порядке, зачастую у «бюджетных» учреждений код отсутствует: вероятность этого тем выше, чем «старше» организация.

<sup>21</sup> Рособрнадзор — Открытые данные — Сводный реестр лицензий на осуществление образовательной деятельности. <https://obrnadzor.gov.ru/otkrytoe-pravitelstvo/opendata>

<sup>22</sup> Регулярные выражения (RegExp) — форма поисковых запросов к текстовым данным.

<sup>23</sup> Единый реестр проверок (ЕРП). <https://proverki.gov.ru/portal>

<sup>24</sup> Авторы выражают признательность Высшей школе экономики за предоставленный доступ к системе автоматического мониторинга и анализа сообщений средств массовой информации «Медialogия».

Всего установлены и сопоставлены с данными организаций и проверок пищевые отравления, случившиеся в 110 общеобразовательных школах. В отношении этих отравлений проведены 566 проверок в период с 2016 по 2021 г.

- 5.5. Ограничения данных** Собранный массив данных о пищевых отравлениях в школах имеет ряд ограничений. Поиск осуществлялся только в средствах массовой информации, имеющих сайты. Покрываемость страны онлайн-медиа неравномерно. Так, только в 56 регионах удалось обнаружить хотя бы одно упоминание о пищевом отравлении в школах. Кроме того, обнаружение упоминаний о событиях, произошедших вблизи даты проведения сбора данных — в 2022 г., гораздо более вероятно, чем о событиях, случившихся в начальной точке интересующего нас временного интервала — в 2016 г.

- 6. Метод** В данной работе мы проводим три сравнения. Мы сравниваем соотношение плановых и внеплановых проверок, осуществленных Роспотребнадзором в школах, где были зафиксированы отравления, с соотношением плановых и внеплановых проверок во всех остальных школах. В случае со школами, где происходили пищевые отравления, учитывались только те проверки, которые проведены до происшествия. Этим сравнением мы проверяем точность таргетинга Роспотребнадзора при выборе организаций для проведения плановых проверок. Мы ожидаем найти значимые различия между указанными соотношениями, предполагая, что ведомство способно детектировать потенциально «опасные» школы и вследствие этого уделяет им повышенное внимание в формате плановых инспекций.

С этой же целью мы сравниваем средние категорий риска общеобразовательных школ двух типов, ожидая увидеть более высокую категорию риска у потенциально «опасных» школ.

Для третьего сравнения мы используем данные проверок только тех школ, где происходили отравления. Мы сравниваем соотношения плановых и внеплановых проверок в течение года до и после происшествия. Мы ожидаем увеличения доли внеплановых проверок после события и, соответственно, уменьшения доли плановых проверок. Данное сравнение призвано отразить реакцию ведомства на произошедшие инциденты.

- 7. Результаты** Статистически значимых различий между соотношениями плановых и внеплановых проверок в двух группах не обнаружено: в школах без происшествий оно составило 0,38 (CI 95%: 0,379;

0,384), в школах, где произошло отравление, — 0,37 (CI 95%: 0,32; 0,42). Таким образом, доли плановых проверок в этих группах школ существенно не различаются.

При сравнении усредненных категорий риска получено значимое различие между группами школ: среднее категорий риска для школ, где не было отравлений, — 3,55 (CI 95%: 3,549; 3,559), а для школ, где пищевое отравление произошло, — 3,32 (CI 95%: 3,227; 3,413). Таким образом, категория риска для школ, где произошло отравление, в среднем более высокая<sup>25</sup>.

Доля плановых проверок в школах до отравления — 0,37 (CI 95%: 0,24; 0,49) — статистически не отличается от доли плановых проверок после отравления: 0,26 (CI 95%: 0,16; 0,36). Из чего следует, что у нас недостаточно оснований для подтверждения предположения об изменении структуры проверок в школах после отравления.

**8. Заключение** Роспотребнадзор, помимо организации школьного питания, контролирует исполнение множества санитарно-эпидемиологических правил: от освещения в аудиториях до наличия мыла и горячей воды в туалетных комнатах образовательной организации. В нашей работе мы показали, что Роспотребнадзор проверяет школы чаще, чем это можно было бы ожидать, и проводит проверки массово и регулярно. Во время плановых проверок в школах обычно выявляется широкий спектр нарушений разной степени общественной опасности. После чего Роспотребнадзор реализует повторные внеплановые проверки по ранее выданным предписаниям, которые направлены исключительно на контроль за устранением выявленных нарушений. Таким образом обеспечивается фактически непрерывный надзор за деятельностью школ. Несмотря на широко декларируемый риск-ориентированный подход к организации проверок, оценка рисков напрямую затрагивает лишь плановые проверки. В этом смысле эффективность таргетирования проверок заранее ограничена.

В данном исследовании обнаружено отсутствие различий в структуре проверок в отношении школ, где риски в итоге были реализованы и где пищевых отравлений не зафиксировано. С одной стороны, эти данные дают основания считать способность ведомства детектировать потенциально «опасные» организации ограниченной. С другой стороны, школы с пищевыми отравлениями в среднем имеют более высокую категорию риска. Одно из возможных объяснений данного расхождения состоит в том, что даже адекватно оцененная ведомством по-

---

<sup>25</sup> Категория риска ранжируется от 1 до 6, где 1 — чрезвычайно высокий риск (1-й класс), а 6 — низкий риск (6-й класс).

тенциальная опасность не влечет за собой изменений в организации проверок. Это предположение подтверждается отсутствием значимой разницы в структуре проверок до и после инцидента в пострадавших школах. Из чего можно заключить, что если ведомство и корректирует свою деятельность по результатам проведенных мероприятий, данные проверок подтверждений этому в явном виде не содержат.

Мы полагаем, что фактическая частотность, всеохватность и регулярность проверок в общеобразовательных школах создают такую плотность ведомственного контроля, что вопрос об оценке рисков и таргетировании становится излишним. Представленные результаты поднимают более общую проблему, характерную для организации всей системы контрольно-надзорной деятельности в России. Значительная часть ресурсов федерального ведомства, по сути, «зарезервирована» за образовательными организациями в силу экстралегальных обстоятельств. Это существенно сужает пространство эффективности таргетинга проверок в отношении потенциально опасных организаций, создает излишнюю административную нагрузку на школы и ограничивает превенцию реальных угроз.

*Авторы выражают признательность участникам VIII Школы эмпирического правоведения Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге за обсуждение предварительных результатов настоящего исследования, а также В. Кудрявцеву за оказанную помощь в работе над текстом.*

## Литература

1. Алехнович А.О., Анучин Л.Л. (2021) Оценка и корректировка правоприменительной практики контрольных и надзорных органов: индекс административного давления // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 7–29.
2. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. (2021) Диагностика качества российского государственного управления // Экономическая политика. Т. 16. № 4. С. 170–197. doi:10.18288/1994-5124-2021-4-170-197
3. Добролюбова Е.И., Зыбуновская Н.В., Покида А.Н., Южаков В.Н. (2017) Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 7–25.
4. Кнутов А.В., Синятуллина Л.Х. (2018) Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 109–125.
5. Кудрявцев В.Е., Кучаков Р.К. (2019) Помогают ли плановые проверки снизить число пожаров? // Пожаровзрывобезопасность. № 2. С. 81–89. doi:10.18322/PVB.2019.28.02.81-89
6. Кучаков Р.К. (2022) Проверки в России: длящиеся проверки или непрерывный государственный надзор // Экономическая политика. Т. 17. № 3. С. 98–123.
7. Кучаков Р.К. (2020) Реформа контрольно-надзорной деятельности России в 2016–2019 гг. Промежуточные итоги. Аналитический обзор. СПб.:

- Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.
8. Кучаков Р.К., Кузнецова Д.А., Кудрявцев В.Е., Титаев К.Д., Скугаревский Д.А. (2019) Контроль и надзор в 2019 г. Новое и неизвестное в ожидании реформы. Аналитический отчет. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.
  9. Кучаков Р. К., Кузнецова Д. А., Скугаревский Д.А. (2020) Контроль и надзор в 2020 г. Жизнь без проверок в период пандемии: аналитический отчет. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.
  10. Кучаков Р.К., Скугаревский Д.А. (2021) Контроль и надзор в 2021 г. Возврат к норме или новая парадигма? Аналитический отчет. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.
  11. Май И.В., Седусова Э.В., Лебедева Т.М. (2016) Санитарно-эпидемиологический аудит в России и за рубежом: проблемы и перспективы развития (аналитический обзор) // Анализ риска здоровью. № 4. С. 135–143. doi:10.21668/health.risk/2016.4.15
  12. Неустроев С.С., Миндзаева Э.В., Бешенков С.А., Зимнюкова Н.Н. (2020) Лучшие региональные практики по организации питания в общеобразовательных школах (на основе анализа открытых информационных источников субъектов Российской Федерации) // Управление образованием: теория и практика. № 1 (37). С. 99–115.
  13. Плаксин С.М., Абузярова И.А., Алимпеев Д.Р., Казикаев В.Д. и др. (2021) Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021. М.: НИУ ВШЭ.
  14. Скугаревский Д.А., Титаев К.Д., Кудрявцев В.Е. (2016) Влияние плановых проверок на деятельность организаций. Аналитический отчет. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.
  15. Чаплинский А.В., Плаксин С.М. (2016) Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 7–29.
  16. Almond P., Esbester M. (2018) Regulatory Inspection and the Changing Legitimacy of Health and Safety // Regulation & Governance. Vol. 12. No 1. P. 46–63. doi:10.1111/rego.12155
  17. Balzaretto C.M., Razzini K., Ziviani S., Ratti S., Milicevic V., Chiesa L.M., Panzeri S., Castrica M. (2017) Food Safety in Food Services in Lombardy: Proposal for an Inspection-Scoring Model // Italian Journal of Food Safety. Vol. 6. Art. No 6915. doi:10.4081/ijfs.2017.6915
  18. Black J., Baldwin R. (2012) When Risk-Based Regulation Aims Low: A Strategic Framework // Regulation & Governance. Vol. 6. No 2. P. 131–148. doi:10.1111/j.1748-5991.2012.01127.x
  19. Black J., Baldwin R. (2010) Really Responsive Risk-Based Regulation // Law & Policy. Vol. 32. No 2. P. 181–213. doi:10.1111/j.1467-9930.2010.00318.x
  20. Blanc F. (2018) Tools for Effective Regulation: Is «More» Always «Better»? // European Journal of Risk Regulation. Vol. 9. No 3. P. 465–482. doi:10.1017/err.2018.19
  21. Blanc F. (2012) Moving Away from Total Control in Former Communist Countries — the RRR in Inspections, and Lessons Learned from Reforming them // European Journal of Risk Regulation. Vol. 3. No 3. P. 327–341. doi:10.1017/S1867299X00002233
  22. Dzwolak W. (2019) Assessment of HACCP Plans in Standardized Food Safety Management Systems — the Case of Small-Sized Polish Food Businesses // Food Control. Vol. 106. Art. No 106716. doi:10.1016/j.FOODCONT.2019.106716

23. Jacobs S., Cordova C. (2006) Good Practices for Regulatory Inspections: Guidelines for Reformers. Washington, DC: Worldbank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/286811468329950178/pdf/391170Business0Inspections-01PUBLIC1.pdf>
24. Kotsanopoulos K., Arvanitoyannis I. (2017) The Role of Auditing, Food Safety, and Food Quality Standards in the Food Industry: A Review // *Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety*. Vol. 16. No 5. P. 760–775. doi:10.1111/1541-4337.12293
25. Kudryavtsev V., Kuchakov R., Kuznetsova D. (2022) Two Monkey Wrenches in the Russian Regulatory Reform // *European Journal of Risk Regulation*. Vol. 13. No 1. P. 46–63. doi:10.1017/err.2021.6
26. Machado M., Monego E., Campos M. (2014) Risk Perception of Food Safety by School Food-Handlers // *Journal of Health, Population, and Nutrition*. Vol. 32. No 1. P. 19–27.
27. Martinez M., Verbruggen P., Fearne A. (2013) Risk-Based Approaches to Food Safety Regulation: What Role for Co-Regulation? // *Journal of Risk Research*. Vol. 16. No 9. P. 1101–1121. doi:10.1080/13669877.2012.743157
28. OECD (2014) Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD. doi:10.1787/9789264208117-en
29. Pierson M.D., Corlett D.A. (eds) (2012) HACCP: Principles and Applications. New York; London: Springer Science & Business Media.
30. Richards M., Rittman M., Gilbert T., Opal S., DeBuono B., Neill R., Gemski P. (1993) Investigation of a Staphylococcal Food Poisoning Outbreak in a Centralized School Lunch Program // *Public Health Reports*. Vol. 108. No 6. P. 765–771.
31. Starbird S. (2000) Designing Food Safety Regulations: The Effect of Inspection Policy and Penalties for Noncompliance on Food Processor Behavior // *Journal of Agricultural and Resource Economics*. Vol. 25. No 2. P. 616–635. doi:10.22004/ag.econ.30898
32. Unnevehr L.J., Jensen H.H. (1999) The Economic Implications of Using HACCP as a Food Safety Regulatory Standard // *Food Policy*. Vol. 24. No 6. P. 625–635. doi:10.1016/S0306-9192(99)00074-3
33. Zanabria R., Racicot M., Cormier M., Arsenault J. et al. (2017) Selection of Risk Factors to Be Included in the Canadian Food Inspection Agency Risk Assessment Inspection Model for Food Establishments // *Food Microbiology*. Vol. 75. October. P. 72–81. doi:10.1016/j.fm.2017.09.019

## References

- Alekhovich A.O., Anuchin L.L. (2021) Otsenka i korrektyrovka pravoprimitel'noy praktiki kontrol'nykh i nadzornykh organov: Indeks administrativnogo davleniya [Evaluation and Adjustment of the Law Enforcement Practice of State Control and Supervision Bodies: Administrative Pressure Index]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–29.
- Almond P., Esbester M. (2018) Regulatory Inspection and the Changing Legitimacy of Health and Safety. *Regulation & Governance*, vol. 12, no 1, pp. 46–63. doi:10.1111/rego.12155
- Balzaretti C.M., Razzini K., Ziviani S., Ratti S., Milicevic V., Chiesa L.M., Panseri S., Castrica M. (2017) Food Safety in Food Services in Lombardy: Proposal for an Inspection-Scoring Model. *Italian Journal of Food Safety*, vol. 6, art. no 6915. doi:10.4081/ijfs.2017.6915
- Black J., Baldwin R. (2012) When Risk-Based Regulation Aims Low: A Strategic Framework. *Regulation & Governance*, vol. 6, no 2, pp. 131–148. doi:10.1111/j.1467-9930.2010.00318.x
- Black J., Baldwin R. (2010) Really Responsive Risk-Based Regulation. *Law & Policy*, vol. 32, no 2, pp. 181–213. doi:10.1111/j.1467-9930.2010.00318.x

- Blanc F. (2018) Tools for Effective Regulation: Is “More” Always “Better”? *European Journal of Risk Regulation*, vol. 9, no 3, pp. 465–482. doi:10.1017/err.2018.19
- Blanc F. (2012) Moving Away from Total Control in Former Communist Countries—the RRR in Inspections, and Lessons Learned from Reforming them. *European Journal of Risk Regulation*, vol. 3, no 3, pp. 327–341. doi:10.1017/S1867299X00002233
- Chaplinsky A.V., Plaksin S.M. (2016) *Upravlenie riskami pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya v Rossii* [Risk Management in the State Control in Russia]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–29.
- Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. (2021) Diagnostika kachestva rossijskogo gosudarstvennogo upravleniya [Diagnostics of Public Governance Quality in Russia]. *Ekonomicheskaya politika*, no 4, pp. 170–197. doi:10.18288/1994-5124-2021-4-170-197
- Dobrolyubova E.I., Zybunovskaya N.V., Pokida A.N., Yuzhakov V.N. (2017) Otsenka vliyaniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) na deyatel'nost' khozyaystvuyushchikh sub'ektov [Evaluating Impact of Enforcement and Inspections on Business Activity]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–254.
- Dzwolak W. (2019) Assessment of HACCP Plans in Standardized Food Safety Management Systems — the Case of Small-Sized Polish Food Businesses. *Food Control*, vol. 106, art. no 106716. doi:10.1016/j.foodcont.2019.106716
- Jacobs S., Cordova C. (2006) *Good Practices for Regulatory Inspections: Guidelines for Reformers*. Washington, DC: Worldbank. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/286811468329950178/pdf/391170Business0Inspections01PUBLIC1.pdf> (accessed 20 May 2022).
- Knutov A.V., Sinyatullina L.Kh. (2018) Polnomochiya federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti: kolichestvenny analiz i klassifikatsiya [Federal Executive Bodies' Powers: Quantitative Analysis and Classification]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 109–125.
- Kotsanopoulos K., Arvanitoyannis I. (2017) The Role of Auditing, Food Safety, and Food Quality Standards in the Food Industry: A Review. *Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety*, vol. 16, no 5, pp. 760–775. doi:10.1111/1541-4337.12293
- Kuchakov R.K. (2022) Proverki v Rossii: dlyashchiesya proverki ili nepreryvny gosudarstvenny nadzor [The Russian Inspections: Continuous and Uninterrupted]. *Ekonomicheskaya politika*, vol. 17, no 3, pp. 98–123.
- Kuchakov R.K. (2020) *Reforma kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti Rossii v 2016–2019 gg. Promezhutochnye itogi. Analiticheskij obzor* [The Reform of Control and Supervisory Activity of Russia in 2016–2019. Intermediate Results. Analytical Review]. St.-Petersburg: Institute for the Rule of Law (IRL) at the European University at St.-Petersburg.
- Kuchakov R.K., Kuznetsova D.A., Kudryavtsev V.E., Titaev K.D., Skugarevskiy D.A. (2019) *Kontrol' i nadzor v 2019 g. Novoe i neizvestnoe v ozhidanii reform. Analiticheskij otchet* [Control and Supervision in 2019. New and Unknown in Anticipation of Reform. Analytical report]. St.-Petersburg: Institute for the Rule of Law (IRL) at the European University at St.-Petersburg.
- Kuchakov R.K., Kuznetsova D.A., Skugarevskiy D.A. (2020) *Kontrol' i nadzor v 2020 g. Zhizn' bez proverok v period pandemii. Analiticheskij otchet* [Control and Supervision in 2020. Life without Inspections during the COVID-19 Pandemic. Analytical report]. St.-Petersburg: Institute for the Rule of Law (IRL) at the European University at St.-Petersburg.
- Kuchakov R.K., Skugarevskiy D.A. (2021) *Kontrol' i nadzor v 2021 g. Vozvrat k norme ili novaya paradigma? Analiticheskij otchet* [Control and Supervision in 2021. Return to the Norm or a New Paradigm? Analytical report]. St.-Petersburg: Institute for the Rule of Law (IRL) at the European University at St.-Petersburg.
- Kudryavtsev V.E., Kuchakov R. K. (2019) Pomogayut li planovye proverki snizit' chislo pozharov? [Do Scheduled Inspections Help Preventing Fires?]. *Fire and Explosion Safety*, vol. 28, no 2, pp. 81–89. doi:10.18322/PVB.2019.28.02.81-89

- Kudryavtsev V., Kuchakov R., Kuznetsova D. (2022) Two Monkey Wrenches in the Russian Regulatory Reform. *European Journal of Risk Regulation*, vol. 13, no 1, pp. 46–63. doi:10.1017/err.2021.6
- Machado M., Monego E., Campos M. (2014) Risk Perception of Food Safety by School Food-Handlers. *Journal of Health, Population, and Nutrition*, vol. 32, no 1, pp. 19–27.
- May I.V., Sedusova E.V., Lebedeva T.M. (2016) Sanitarno-epidemiologicheskij audit v Rossii i za rubezhom: problemy i perspektivy razvitiya (analiticheskij obzor) [Sanitary-Epidemiological Audit in Russia and Abroad: Challenges and Growth Prospects (Analytical Review)]. *Health Risk Analysis*, no 4, pp. 135–143. doi:10.21668/health.risk/2016.4.15.eng
- Martinez M., Verbruggen P., Fearn A. (2013) Risk-Based Approaches to Food Safety Regulation: What Role for Co-Regulation? *Journal of Risk Research*, vol. 16, no 9, pp. 1101–1121. doi:10.1080/13669877.2012.743157
- Neustroev S.S., Mindzaeva E.V., Beshenkov S.A., Zimnyukova N.N. (2020) Luchshie regional'nye praktiki po organizatsii pitaniya v obshcheobrazovatel'nykh shkolakh (na osnove analiza otkrytykh informatsionnykh istochnikov sub"ektov Rossijskoj Federatsii) [Best Regional Practices for Catering in Secondary Schools (Based on the Analysis of Open Information Sources of the Russian Federation Subjects)]. *Education Management Review*, no 1 (37), pp. 99–115.
- OECD (2014) *Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD. doi:10.1787/9789264208117-en
- Pierson M.D., Corlett D.A. (eds) (2012) *HACCP: Principles and Applications*. New York; London: Springer Science & Business Media.
- Plaksin S.M., Abuzyarova I. A., Alimpeev D.R., Kazikaev V.D. et al. (2021) *Kontrol'no-nadzornaya i razreshitel'naya deyatel'nost' v Rossijskoj Federatsii. Analiticheskii doklad — 2020–2021*. [Supervisory and Enforcement in Russia. Analytical Report — 2020–2021]. Moscow: HSE.
- Richards M., Rittman M., Gilbert T., Opal S., DeBuono B., Neill R., Gemski P. (1993) Investigation of a Staphylococcal Food Poisoning Outbreak in a Centralized School Lunch Program. *Public Health Reports*, vol. 108, no 6, pp. 765–771.
- Skugarevskiy D.A., Titaev K.D., Kudryavtsev V.E. (2016) *Vliyanie planovykh proverok na deyatel'nost' organizacij. Analiticheskij otchet* [Impact of Planned Inspections on the Activities of Organizations. Analytical report]. St.-Petersburg: Institute for the Rule of Law (IRL) at the European University at St.-Petersburg.
- Starbird S. (2000) Designing Food Safety Regulations: The Effect of Inspection Policy and Penalties for Noncompliance on Food Processor Behavior. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 25, no 2, pp. 616–635. doi:10.22004/ag.econ.30898.
- Unnevehr L.J., Jensen H.H. (1999) The Economic Implications of Using HACCP as a Food Safety Regulatory Standard. *Food Policy*, vol. 24, no 6, pp. 625–635. doi:10.1016/S0306-9192(99)00074-3
- Zanabria R., Racicot M., Cormier M., Arsenaault J. et al. (2017) Selection of Risk Factors to Be Included in the Canadian Food Inspection Agency Risk Assessment Inspection Model for Food Establishments. *Food Microbiology*, vol. 75, October, pp. 72–81. doi:10.1016/j.fm.2017.09.019