



Управление рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

Риск-ориентированный подход

В послании **Федеральному Собранию 04.12.2014 года** (<https://clck.ru/34sKk8>) Президент РФ обозначил необходимость изменения подходов в работе надзорных, контрольных и правоохранительных органов (далее – Послание). Согласно Посланию необходимость обновления обусловлена «тотальным, бесконечным контролем» под которым подразумевается сплошная проверка подконтрольных объектов с определенной периодичностью. «Навязчивость надзора и контроля» по словам Президента РФ вместо того, чтобы пресекать нарушения, создают проблемы и закрывают дорогу многим законопослушным и инициативным гражданам.

Риск-ориентированный подход

Для достижения поставленной Президентом РФ цели было принято решение о реализации в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля риск-ориентированного подхода.

Так на уровне федерального законодательства в 2015 году были внесены первые упоминания об риск-ориентированному подходе, которые нашли свое отражение в **Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** (<https://clck.ru/34Y4DM>). В частности, была включена **статья 8.1. «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)»** (<https://clck.ru/35FZmV>).

Новая норма предусматривала применение с 1 января 2018 года органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов госконтроля риск-ориентированного подхода как метода организации и проведения госконтроля (надзора), согласно которому выбор интенсивности проведения контрольных мероприятий (формы, продолжительности, периодичности) ставится в зависимость от отнесения деятельности юрлица и/или ИП к определенной категории риска либо определенному классу опасности.

До внедрения риск-ориентированного подхода модель контрольно-надзорной деятельности обязывала контрольно-надзорные органы осуществлять сплошную проверку подконтрольных объектов с определенной периодичностью, что часто приводило к неэффективному расходованию ресурсов. Вместе с тем количество подконтрольных объектов существенно превышало потенциальные возможности контрольно-надзорного органа по их проверке. Поэтому в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности и повышения уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности было принято решение о переходе на **риск-ориентированную модель контроля (надзора)** – от тотального контроля (надзора) к дифференцированному планированию проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Риск-ориентированный подход

В целях реализации указанной нормы было принято **Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»** (<https://clck.ru/34sLb5>) (далее – Постановление Правительства РФ № 806). Им, в частности, предусматривалась апробация нового механизма до 2018 года на трех видах госнадзора:

- федеральном государственном надзоре в сфере связи,
- федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре и
- федеральном государственном пожарном надзоре.

Постепенно перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется рассматриваемый подход, расширяется – в настоящее время он насчитывает 34 позиции (2021). В дальнейшем планируется распространение риск-ориентированного подхода более чем на 200 видов госконтроля.

Риск-ориентированный подход

Для понимания конечных результатов работы по внедрению риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности целесообразно ознакомиться с основными ее направлениями и этапами, обозначенными в **Паспорте приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»** (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21 декабря 2016 г. № 12) (<https://clck.ru/34sLmg>). Согласно Программе развитие ведомственных систем управления рисками в контрольно-надзорных органах предполагает несколько этапов, связанных с достижением каждого из четырех уровней зрелости ведомственных систем управления рисками, включая:

1. формирование исчерпывающих реестров подконтрольных объектов, установление категорий риска (классов опасности) и критериев отнесения к ним объектов, отнесение объектов к определенной категории риска (классу опасности), внедрение модели поддержки перечней объектов в актуальном состоянии, обеспечение публичности и доступности перечней объектов, их категорий риска (классов опасности) и критериев отнесения к ним объектов;
2. создание системы сбора объективных данных, позволяющей вести учет причиненного вреда, определение индикаторов риска и показателей для внедрения «динамической модели», а также внедрение модели актуализации индикаторов риска и показателей для «динамической модели» в зависимости от изменений профилей риска;
3. переоценка на регулярной основе рисков в зависимости от фактического распределения ущерба по категориям риска (классам опасности), в том числе с использованием массивов «больших данных»;
4. внедрение межведомственных карт рисков, проведение международных сопоставлений эффективности систем управления рисками.

Риск-ориентированный подход

Риск-ориентированный подход является ядром концепции реформирования системы госконтроля (надзора), муниципального контроля в РФ, закрепление которого реализовано в **Федеральном законе от 31 июля 2020 г. 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»** (<https://clck.ru/345MHP>) (далее – Закон 248-ФЗ).

Сам термин «риск-ориентированный подход» в документе не встречается, но базовые начала новой системы оценки рисков в Законе о госконтроле описаны.

Основы системы оценки и управления рисками

Базовым правилам управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля посвящена отдельная **глава 5 Закона 248-ФЗ** (<https://clck.ru/35FZyn>). Она содержит не только основы системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, но и **категории риска причинения вреда (ущерба) и индикаторы риска** нарушения обязательных требований, включая порядок отнесения объектов госконтроля (надзора), муниципального контроля к таким категориям и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований, а также правила учета рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

Так, **ст. 22 Закона 248-ФЗ** (<https://clck.ru/35FZzu>) предусматривает необходимость осуществления госконтроля (надзора), муниципального контроля на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты. Стоит отметить, что если из буквального толкования действующей редакции **ст. 8.1 Закона 294-ФЗ** (<https://clck.ru/35FZmV>) следует, что применение риск-ориентированного подхода предусмотрено как возможность, а не обязанность (употребляется конструкция «может применяться»), то в Законе соответствующая норма предполагает обязательное использование риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении госконтроля (применяется формулировка «контроль (надзор) осуществляются»).

Основы системы оценки и управления рисками

Стоит отметить, систему управления рисками причинения вреда (ущерба) планировалось распространить только на государственный контроль (надзор) в РФ – упоминания в контексте применения такой системы о муниципальном контроле в первоначальной редакции **Проекта Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»** (далее – Законопроект о госконтроле), который впоследствии стал Законом 248-ФЗ, не было. Но в процессе доработки текста документа было решено указать о применении системы оценки рисков и в отношении муниципального контроля.

Основы системы оценки и управления рисками

Статья 22 Закона 248-ФЗ (<https://clck.ru/35FZzu>) содержит определения понятий:

- **риск причинения вреда (ущерба)** – вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям;
- **оценка риска причинения вреда (ущерба)** – деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей;
- **управление риском причинения вреда (ущерба)** – осуществление на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности.

Основы системы оценки и управления рисками

Согласно **Закону 248-ФЗ** контрольным (надзорным) органам предписано обеспечивать организацию постоянного мониторинга (сбора, обработки, анализа и учета) сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба), а Правительству РФ – определить общие требования к порядку организации оценки риска причинения вреда (ущерба) при осуществлении госконтроля (надзора), муниципального контроля, включая требования к установлению критериев и категорий риска, порядку отнесения объектов контроля к категориям риска, установлению индикаторов риска нарушения обязательных требований, порядку их выявления, источникам сведений, используемых при оценке риска, и порядку их сбора, обработки, анализа и учета, порядку информирования контролируемых лиц об отнесении объектов контроля к категориям риска, периодичности проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в зависимости от категории риска (**часть 6 статья 22 Закона 248-ФЗ <https://clck.ru/35FZzu>**).

Категории и индикаторы риска

Закон 248-ФЗ выделяется шесть категорий риска причинения вреда (ущерба):

- чрезвычайно высокий риск;
- высокий риск;
- значительный риск;
- средний риск;
- умеренный риск;
- низкий риск (**часть 1 статья 23 Закона 248-ФЗ** <https://clck.ru/35FaAR>).

От отнесения объектов контроля к определенным категориям риска будут зависеть виды и периодичность проведения в отношении них плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Категории и индикаторы риска

Категории риска	Периодичность проведения плановых мероприятий
Чрезвычайно высокий риск	Максимальная частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий – не менее одного, но не более двух контрольных (надзорных) мероприятий в год.
Высокий риск	Средняя частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий – не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в четыре года и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в два года.
Значительный риск	
Средний риск	Минимальная частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий – не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в шесть лет и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в три года.
Умеренный риск	
Низкий риск	Плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся.

Общие ориентиры для установления периодичности плановых контрольных (надзорных) мероприятий в зависимости от категории риска отражены в таблице.

Категории и индикаторы риска

Стоит отметить, что в первоначальной версии **Законопроекта о госконтроле** была предусмотрена иная периодичность плановых проверок:

- для объектов контроля из категории **чрезвычайно высокого риска** – не менее одного, но не более двух контрольно-надзорных мероприятий в год, если федеральным законом не предусмотрено установление режима постоянного государственного контроля (надзора);
- для объектов контроля, отнесенных к категориям **высокого** или **значительного риска** причинения вреда (ущерба), – не менее одного контрольно-надзорного мероприятия в четыре года и не более одного контрольно-надзорного мероприятия в год;
- для объектов контроля категорий **среднего** и **умеренного риска** – не менее одного контрольно-надзорного мероприятия в шесть лет и не более одного контрольно-надзорного мероприятия в два года.

Но многие эксперты указывали на несовершенство исходного текста этих норм – в частности, **Комитет Госдумы по безопасности и противодействию коррупции** в своем заключении на проект отметил, что «такая правовая конструкция сама по себе нивелирует основы системы оценки и управления рисками и допускает возможность установить большую частоту проведения плановых контрольно-надзорных мероприятий для объектов с наименьшей категорией риска». В процессе доработки текста документа соответствующие положения были скорректированы.

Категории и индикаторы риска

Важным нововведением **Закона 248-ФЗ** является норма о возможности освобождения контролируемого лица от проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в случае заключения договора страхования рисков причинения вреда (ущерба). Речь идет о договоре, объектом которого выступают имущественные интересы контролируемого лица, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения контролируемым лицом обязательных требований. Но такая возможность будет доступна только в случае ее закрепления в федеральном законе о конкретном виде контроля (**часть 9 статья 25 Закона 248-ФЗ** <https://clck.ru/35FaEt>).

В первоначальной редакции **Законопроекта о госконтроле** страхованию рисков причинения вреда (ущерба) была отведена отдельная статья, которая помимо расшифровки сути договора страхования предусматривала, что заключение контролируемым лицом со страховой организацией такого договора не может быть основанием для освобождения контролируемого лица от уголовной или административной ответственности за нарушения обязательных требований. Кроме того, в ней содержался открытый перечень требований для страховых организаций, желающих осуществлять страхование рисков причинения вреда (ущерба) контролируемыми лицами (например, обязательное членство в профессиональном объединении страховщиков, наличие не менее чем трехлетнего опыта ведения операций по страхованию гражданской ответственности граждан и организаций и т. п.). Также была закреплена обязанность страховой организации информировать контрольно-надзорные органы о заключении с контролируемым лицом договора страхования рисков причинения вреда (ущерба). Но в окончательный текст **Закона 248-ФЗ** эти нормы не вошли.

Категории и индикаторы риска

В соответствии с **Законом 248-ФЗ** критерии риска должны учитывать:

- тяжесть причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (такая оценка проводится на основе сведений о степени тяжести фактического причинения вреда, ущерба в подобных случаях, потенциальном масштабе распространения вероятных негативных последствий, влекущих его причинение, с учетом сложности преодоления таких последствий);
- вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (учитываются предшествующие данные о фактическом причинении вреда (ущерба) вследствие наступления событий, вызванных определенными источниками и причинами риска причинения вреда (ущерба), по различным видам объектов контроля с выделением видов объектов контроля, характеризующихся схожей или различной частотой случаев фактического причинения вреда (ущерба);
- добросовестность контролируемых лиц (оценивается с учетом сведений о: реализации контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда и его предотвращению; наличии внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля; предоставлении контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информресурсам; независимой оценке соблюдения обязательных требований; добровольной сертификации, подтверждающей повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей; заключении контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда или ущерба).

Категории и индикаторы риска

Решение о проведении внеплановой проверки контрольным (надзорным) органом принимается на основе **индикаторов риска**. Стоит отметить, что согласно **части 9 статьи 23 Закона № 248-ФЗ** под **индикаторами риска** понимаются отклонения объекта контроля (надзора) от параметров, которые могут привести к материализации риска. Перечень индикаторов риска для вида федерального контроля утверждается федеральным органом исполнительной власти, для вида регионального контроля – высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, для муниципального контроля – представительным органом муниципального образования (**часть 10 статьи 23 Закона № 248-ФЗ** <https://clck.ru/35FaAR>).

Категории и индикаторы риска

В качестве примера индикаторов риска для вида регионального контроля можно привести перечень индикаторов риска, утвержденный **Постановлением Администрации Томской области от 08.07.2022 № 315а** (<https://clck.ru/34sNmf>) (далее – Постановление № 315а). Согласно Постановлению № 315а в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси на территории Томской области основанием для внеплановой проверки объекта контроля (надзора) является неоднократное объявление предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований либо неоднократное привлечение данного объекта к административной ответственности за нарушение требований обязательных требований в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси.

Категории и индикаторы риска

Также в **Законе 248-ФЗ** прописан порядок отнесения объектов госконтроля (надзора), муниципального контроля к категориям риска и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований. Для этого контрольные (надзорные) органы смогут использовать сведения, характеризующие уровень рисков причинения вреда (ущерба), полученные с соблюдением требований законодательства РФ из любых источников, обеспечивающих их достоверность. Например, это могут быть сведения, собранные в ходе проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий, использования специальных режимов госконтроля (надзора), полученные от госорганов, органов местного самоуправления и организаций в рамках межведомственного информационного взаимодействия, при реализации полномочий в рамках лицензирования и иной разрешительной деятельности, из представленной отчетности, по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг, из обращений граждан и организаций (включая контролируемых лиц), из сообщений СМИ, а также сведения, содержащиеся в информресурсах, в том числе обеспечивающих маркировку, прослеживаемость, учет, автоматическую фиксацию информации. Перечень таких сведений об объектах контроля является открытым (**часть 1 статья 24 Закона 248-ФЗ** <https://clck.ru/35FaUP>).