

СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ ВНЕДРЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПРОЦЕССЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Свирина Людмила Николаевна

Кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник,
Институт экономики Российской Академии Наук
ludasvirina@mail.ru

MODERN ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF A RISK-ORIENTED APPROACH IN THE IMPLEMENTATION OF CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES IN THE PROCESS OF TRANSFORMATION OF THE STATE CONTROL INSTITUTION

L. Svirina

Summary. The article is devoted to highlighting key issues related to the risk-oriented approach as a tool for improving the efficiency of its functioning on the process of transformation and development of the state control institution in modern socio-economic conditions. The article analyzes the theoretical foundations of the risk-oriented approach, the prerequisites for the transition from the exhausted model of continuous inspections of a huge list of control entities to the model of concentrating control and supervisory activities on that part of them that relate to organizations with a high risk of deviation from the requirements imposed on them. The article analyzes the regulatory documents governing the new provisions for the phased implementation of this approach, the problems that arise during the implementation and the ways to resolve them.

Keywords: public administration, state control institution, control and supervisory activities, risk-oriented approach.

Аннотация. В статье исследуется ряд вопросов, связанных с влиянием на процесс трансформации и развития института государственного контроля риск-ориентированного подхода, который представляет собой действенный инструмент повышения эффективности его осуществления. Отдельно в статье представлены результаты анализа основных концептуальных аспектов, раскрывающих сущность риск-ориентированного подхода. Также выделены предпосылки перехода от исчерпавшей себя модели сплошных проверок огромного перечня субъектов контроля к модели концентрации контрольно-надзорных мероприятий на той части из них, которые относятся к организациям с высокой степенью риска отклонения от предъявляемых к ним требованиям. Анализируются нормативно-правовые документы, регламентирующие новые положения поэтапного внедрения этого подхода, возникающие проблемы по ходу внедрения и пути к их разрешению.

Ключевые слова: государственное управление, институт государственного контроля, контрольно-надзорная деятельность, риск-ориентированный подход.

Введение

Совершенствование функционирования института государственного контроля на современном этапе является одной из приоритетных задач органов власти в сфере государственного управления, направленное на повышение эффективности контрольной деятельности и снижение административной нагрузки на добросовестные подконтрольные субъекты. В предшествующие годы модель контрольно-надзорной деятельности была ориентирована на сплошные проверки, проводимые с определенными затратами трудовых и финансовых ресурсов [1].

С целью повышения эффективности функционирования института государственного контроля в последние годы в России активно внедряется риск-ориентированный подход (РОП), направленный, прежде всего, на оптимизацию государственного контроля с целью перераспределения контрольных ресурсов в зависимости от уровня риска нарушений. Такой механизм также способствует снижению избыточного вмешательства в деятельность субъектов и повышению прозрачности контрольно-надзорной деятельности. В данной статье рассмотрены теоретические основы РОП, его нормативно-правовое регулирование, процесс внедрения и перспективы дальнейшего развития.

Теоретические основы сущности риск-ориентированного подхода в качестве приоритетного направления осуществления государственного контроля

Впервые понятие РОП в законодательной интерпретации появилось в Законе РФ от 26.12.2008 №294-ФЗ [2]. Согласно данному закону РОП является целостной системой мер, цель реализации которых заключается в выявлении, проведении оценки и минимизации рисков в процессе функционирования подконтрольных субъектов. Отличительная черта РОП заключается в том, что контрольные мероприятия сфокусированы на тех областях деятельности и объектах, которые в большей степени являются уязвимыми и подверженными высокому риску нарушений и злоупотреблений. Это, в свою очередь, предопределяет уменьшение числа государственных проверок и снижение нагрузки по отношению к добросовестным организациям, которые не несут никакой угрозы [3].

Несмотря на то, что практика управления рисками в сфере государственного контроля со временем улучшилась, волатильность, сложность и неоднозначность современной операционной среды возросли, как и требования к большей прозрачности и подотчетности в управлении рисками. Это в свою очередь предопределяет необходимость дальнейшего развития и уточнения теоретических основ РОП. И в данном случае речь идет не о добавлении новых концепций, а об обеспечении того, чтобы эффективное управление рисками было интегрировано в методы руководства, управления, менеджмента и работы. Являясь неотъемлемой частью систем управления и проходя через обычный поток информации, система управления рисками должна обеспечивать деятельность по выявлению и управлению неопределенностями, а также систематическое прогнозирование и подготовку успешных ответных мер.

Теоретическая основа РОП базируется на нескольких ключевых концепциях:

1. *Теория управления рисками*, в соответствии с которой все объекты контроля классифицируются по категориям риска, а меры воздействия дифференцируются в зависимости от вероятности и последствий негативных событий, и на этой основе в выборочном порядке определяются интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю. В Законе РФ от 28.12.2024 № 540-ФЗ [4] определен четкий порядок установления периодичности проведения проверок, в зависимости от уровня риска объекта контроля [5, с. 151].
2. *Принцип пропорциональности* — контрольные мероприятия должны быть соразмерны потенциальной опасности, которая может быть спрово-

воцирована деятельностью подконтрольного субъекта. Данный принцип нашел свое отражение в статье 9 Закона РФ от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ [6].

3. Система управления рисками поддерживает *последовательное и надежное выявление и управление возможностями и рисками* на желаемом уровне в рамках всей организации, поддерживая открытость, инновации и превосходство в достижении целей. Система контроля рисков может рассматриваться как подмножество системы управления рисками. Для того чтобы система управления рисками считалась эффективной, должны выполняться следующие требования:
 - управление рисками должно быть неотъемлемой частью руководства и лидерства, а также основополагающим принципом руководства организацией на всех уровнях;
 - управление рисками должно быть неотъемлемой частью всей организационной деятельности для поддержки принятия решений по достижению целей;
 - управление рисками должно быть совместным и основываться на наилучшей доступной информации и опыте;
 - процессы управления рисками должны быть структурированы.

Основными инструментами риск-ориентированного подхода являются:

- классификация объектов контроля по категориям риска (значительный, высокий, средний, низкий). Чем выше риск, тем чаще проводятся контрольные мероприятия;
- мониторинг и анализ данных, позволяющий корректировать уровень риска в зависимости от поведения подконтрольного субъекта;
- проактивные меры — использование превентивных механизмов для снижения вероятности нарушений, таких как рекомендации, консультирование и профилактические мероприятия;
- автоматизация процессов контроля, включая цифровизацию контрольно-надзорной деятельности и использование информационных систем для оценки рисков.

В мировой практике, также как и в России, РОП активно применяется в таких сферах, как финансовый контроль, санитарный и эпидемиологический надзор, промышленная безопасность и экологический контроль. В России его внедрение направлено на снижение административных барьеров, повышение прозрачности контрольно-надзорной деятельности и снижение издержек бизнеса.

Поэтапное закрепление внедрения РОП в нормативно-правовых актах

Риск-ориентированный подход получил нормативное закрепление в ряде законодательных актов и подзаконных документов, определяющих его правовой статус и механизмы реализации. Из числа основных документов можно выделить следующие нормативно-правовые акты: Закон РФ от 26.12.2008 № 294-ФЗ, Закон РФ от 13.07.2015 №246-ФЗ [8], Закон РФ 31.07.2020 № 248-ФЗ [6]. В рамках приоритетных проектов реформирование государственного контроля охватывало практически все подконтрольные сферы и такие важные направления как внедрение РОП при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, повышение квалификации и подготовки кадров, внедрение и усовершенствование системы управления рисками с использованием передовых технологий и инноваций, внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

За реформу контрольно-надзорной деятельности, согласно поручению Президента РФ, отвечает Правительство РФ. Значимым документом является Постановление Правительства РФ №806 от 29.06.2017., устанавливающее методику категорирования рисков, регулирующего нюансы установления классов риска для ИП и ЮЛ, детализирующее порядок и формы применения РОП в отдельных сферах контроля, для которых актуален РОП [9]. С принятием Распоряжения от 21.12.2023 № 3745-р была утверждена Концепцию совершенствования контрольно (надзорной) деятельности до 2026 года [10].

Внедрение на практике РОП в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности осуществляется в соответствии с приоритетным проектом «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности» [12]. Целью данного проекта является реформирование системы государственного контроля с целью повышения его эффективности и снижения административной нагрузки на предпринимателей.

Основные этапы реализации проекта:

1. 2016–2018 годы — разработка и нормативное закрепление РОП: внесены изменения в законодательство, в том числе в Федеральный закон № 294-ФЗ, регулирующий проведение проверок. Также на протяжении отмеченного периода были разработаны критерии категорирования объектов контроля и регламентированы ключевые принципы РОП. Отдельно удалось реализовать ряд пилотных проектов в некоторых сферах государственного контроля.
2. 2019–2021 годы — разработка и практическая апробация механизмов управления рисками.

В эти годы вступил в силу Закон РФ № 248-ФЗ, систематизирующий контрольную деятельность и внедряющий профилактические меры; внедрена практика дистанционного контроля и анализа данных с использованием цифровых технологий; расширено применение рейтинговых систем для оценки рисков подконтрольных субъектов.

3. 2022–2025 годы — завершение реформы и интеграция новых методов контроля: полный переход к риск-ориентированному регулированию во всех надзорных органах; масштабирование цифровых платформ для автоматизированного управления рисками; усиление роли профилактических мер, снижение числа проверок за счет внедрения самоконтроля субъектов.

На текущий момент достигнуты значительные успехи в реализации проекта. Внедрение РОП позволило сократить количество плановых проверок, что снизило нагрузку на предпринимателей. Вместе с тем остаются проблемы, которые требуют решения и активных действий со стороны уполномоченных органов.

Сложности в модернизации института государственного контроля при внедрении риск-ориентированного подхода и перспективы его развития

Отдавая должное и высоко оценивая достигнутые успехи в реформировании контрольно-надзорной деятельности, процесс внедрения риск-ориентированного подхода, на наш взгляд, сталкивается с рядом проблем:

1. Недостаточная унификация методик оценки рисков. В разных ведомствах применяются различные критерии категорирования рисков, что затрудняет эффективное взаимодействие между надзорными органами.
2. Низкий уровень цифровизации процессов. В некоторых сферах контроль по-прежнему осуществляется в традиционном формате, что снижает оперативность и эффективность надзорных мероприятий.
3. Переход к риск-ориентированному регулированию требует новых компетенций у специалистов, в том числе навыков анализа данных и работы с цифровыми инструментами.
4. Недоверие. Несмотря на снижение количества проверок, предприниматели опасаются субъективности при определении категорий риска и возможных злоупотреблений со стороны контролирующих органов.
5. Сложность взаимодействия между различными государственными ведомствами и структурами. Внедрение эффективного и комплексного РОП предполагает необходимость четкой координации и организации деятельности всех заинтере-

сованных сторон на государственном уровне. Однако достижение этой цели затруднено имеющимися пробелами и несовершенствами в правовом поле.

Для устранения указанных проблем и дальнейшего совершенствования государственного контроля необходимы следующие меры:

1. Разработка единой методологии оценки рисков. Унификация подходов к категорированию рисков обеспечит согласованность работы разных надзорных органов.
2. Расширение цифровых инструментов. Автоматизация процессов, внедрение искусственного интеллекта и больших данных позволят оперативно выявлять и предотвращать нарушения.
3. Повышение квалификации государственных инспекторов. Необходимы образовательные программы и тренинги, направленные на освоение новых методов работы.
4. Развитие механизмов самоконтроля и консультирования снизит число нарушений без необходимости проведения проверок.
5. Внесение изменений в законодательство поможет устранить пробелы в регулировании РОП и повысить его прозрачность.

Риск-ориентированный подход — это перманентно актуальная и динамичная тема. Регулирование и государственный контроль, основанный на рискованности

и уязвимости поднадзорных субъектов, должны оставаться гибкими и учитывать новые идеи, методы, социально-экономические процессы и технологические разработки. По мере появления новых зон риска правительству, контрольным и регулирующим органам необходимо быстро устранять любые уязвимости, используя расширяющиеся цифровые возможности, аналитику и эффективное межведомственное взаимодействие.

Заключение

Поскольку риски постоянно меняются, правильный подход, основанный на их оценке, играет решающую роль в обеспечении своевременного, оперативного и адекватного реагирования регулирующих органов России и реализуемого ими контроля на выявленные и возникающие риски. Этот подход позволяет перераспределить контрольные ресурсы, сократить административные барьеры для бизнеса и повысить эффективность государственного надзора. Несмотря на определенные проблемы, такие как неоднородность применения РОП, недостаточная цифровизация и необходимость доработки нормативной базы, перспективы его развития связаны с дальнейшей автоматизацией процессов, унификацией методик оценки рисков и усилением профилактических мер. В конечном итоге успешная реализация риск-ориентированного подхода приведет к созданию более гибкой и эффективной системы государственного контроля, соответствующей современным требованиям экономики и общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Риск-ориентированный подход: приоритет реформы госконтроля [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/article/1406579/?ysclid=m8hl76gwlm122012997>
2. Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/28698>
3. Риск-ориентированный подход при организации государственного контроля [Электронный ресурс]. URL: <https://assistentus.ru/vedenie-biznesa/risk-orientirovannyj-podhod-pri-organizacii-goskontrolya/>
4. Федеральный закон от 28.12.2024 № 540-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/51551>
5. Свирина Л.Н. Трансформация института государственного контроля в новых социально-экономических условиях: теоретический аспект, современное состояние и проблемы, тенденции к их разрешению // Менеджмент и Бизнес-Администрирование. 2025. № 1. DOI: 10.33983/2075-1826-2025-1-144-152
6. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями)» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45790>
7. Закутнев С.Е., Закипнев С.А. Риск-менеджмент в секторе государственного управления: содержание и перспективы развития [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/risk-menedzhment-v-sektore-gosudarstvennogo-upravleniya-soderzhanie-i-perspektivy-razvitiya>
8. Статья 8.1 Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/58672404e5897f38d20be06de33c4570c75d2897/
9. Постановление Правительства РФ №806 от 29.06.2017 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/83121.html>
10. Утверждена Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/83121.html>
11. Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://asmobel.ru/media/site_platform_media/2023/11/14/proekt-kontseptsii-do-2026.pdf
12. Паспорт приоритетного проекта «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности» [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/law/pasport-prioritetnogo-proekta-vnedrenie-risk-orientirovannogo-podkhoda-pri/>

© Свирина Людмила Николаевна (ludasvirina@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»