

Методические рекомендации по разработке индикаторов риска государственного контроля (надзора) и муниципального контроля



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Введение

Согласно пункту 1 части 1 статьи 57 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о государственном контроле) основанием для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий выступают:

- наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- выявление соответствия объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров.

И если в первом случае ситуация скорее всего уже развилась до степени наличия факта нарушения обязательного требования, а соответственно и уже наличия ущерба, то проведение внеплановых проверок при срабатывании индикаторов риска является возможностью для контрольного (надзорного) органа минимизировать риск причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Активное использование индикаторов риска как приоритетного источника информации о необходимости проведения внеплановых проверок также позволит контрольному (надзорному) органу более оптимально использовать материальные, финансовые и кадровые ресурсы, так как получение сведений о срабатывании индикаторов происходит в дистанционном режиме – взаимодействие с контролируемым лицом не требуется.

Практика применения индикаторов риска как оснований для проведения для внеплановых проверок до сих пор не распространена широко ни на федеральном, ни на региональном и муниципальном уровнях – в 2022 году доля проверок по индикаторам риска не превысила 0,2% (по данным Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий).

Необходимо отметить, что в целях реализации ограничений на проведение проверок бизнеса в условиях санкционного давления, постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» на 2022 – 2023 гг. установлен закрытый перечень оснований для проведения внеплановых проверок, одним из которых является выявление индикаторов риска нарушения обязательных требований.

Таким образом, в условиях действия моратория на проверки значительно возрастает необходимость совершенствования механизмов внепланового контроля для реализации системы своевременного реагирования на возникновение рисков причинения вреда (ущерба). Основой перехода к риск-ориентированной модели является качественная разработка индикаторов риска, которая позволит существенно увеличить долю проверок, проведенных по их основанию.

Закон о государственном контроле концептуально описывает сущность индикаторов риска. Как показала практика их применения, контрольные органы далеко не всегда способны самостоятельно разобраться в основных принципах

формирования индикаторов риска, что выражается в малой доле проверок, проведенных по индикаторам.

Формирование единого подхода к разработке и применению индикаторов риска для всех уровней органов исполнительной власти, осуществляющих контроль (надзор), является одной из важнейших целей настоящих методических рекомендаций. Обеспечение глубокой осведомленности должностных лиц о принципах современной системы управления рисками в сфере контроля (надзора) позволит качественно повысить уровень утверждаемых индикаторов риска, что, в свою очередь, неминуемо приведет к повышению безопасности объектов контроля.

Понятие и сущность индикатора риска

В части 9 статьи 23 Закона о госконтроле установлено определение индикатора риска – «соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям».

Формулировка определения содержит в себе четыре основополагающие характеристики индикатора риска:

- в основе лежит определенный параметр объекта контроля;
- используется параметр отклонения или соответствия;
- не основан на уже произошедшем нарушении обязательных требований;
- позволяет идентифицировать риск причинения вреда в контролируемой сфере.

Индикатор риска – это признак, который в большинстве случаев, определенных опытом работы в сфере, а также согласно данным анализа правоприменительной практики, сопутствует нарушениям, но сам по себе таковым не является.

Законом о госконтроле установлена необходимость указания определенного параметра объекта контроля при формировании индикатора риска, таким образом индикатор риска должен отражать некоторые характеристики деятельности контролируемого лица, производственного объекта, результатов деятельности контролируемого лица, необходимые для оценки объекта контроля с точки зрения соблюдения или несоблюдения обязательных требований.

Таким образом, в общем виде, индикатор риска должен представлять собой факт возникновения какого-либо события или изменения текущего состояния объекта контроля, свидетельствующие с высокой вероятностью о наличии нарушений, представляющих реальную угрозу охраняемым законом ценностям. Более того, необходимо, чтобы параметр объекта контроля был количественно измерим, что позволит с точностью установить факт его изменения.

Жизненный цикл индикатора риска

В целях обеспечения эффективной организации внеплановой контрольной (надзорной) деятельности и повышения качества используемых индикаторов риска контрольному органу необходимо регулярно проводить оценку практики применения таких индикаторов. Важно отслеживать динамику показателей «срабатываемости» индикатора риска, а также «выявляемости нарушений» (см. Приложение 1).

1. Индикатор применяется на практике. Если индикатор часто срабатывает, то контрольный орган должен рассчитать долю проверок с нарушениями относительно всех проверок, проведенных по индикатору риска.

В случае, если нарушения выявляются редко, скорее всего индикатор не отражает риска нарушения обязательного требования и/или причинения вреда (ущерба), что определяет необходимость его переработки или отмены. Своевременный пересмотр индикаторов риска позволяет снизить уровень чрезмерной административной нагрузки на контролируемых лиц.

Если же нарушения выявляются часто, значит, возможно, требование устарело, носит избыточный характер или имеет неоднозначную формулировку, в связи с чем происходят нарушения, носящие массовый характер.

2. Индикатор не применяется на практике. В таком случае вероятнее всего индикатор риска сформулирован так, что не позволяет его применять при организации контрольной (надзорной) деятельности, либо требования, которые отражает индикатор, вошли в «поведенческую культуру» контролируемых лиц – имеет место фактор коллективной добросовестности.

Таким образом возникает необходимость переработки или отмены индикатора или формирования иного обязательного требования, на основании которого органом контроля разрабатывается новый индикатор риска.

В работе, направленной на совершенствование действующей системы организации внеплановой контрольной (надзорной) деятельности, важнейшими действиями являются мониторинг и анализ правоприменения индикаторов риска. Индикаторы должны своевременно оцениваться и, при необходимости, пересматриваться. Таким образом анализ практики применения индикаторов риска может способствовать изменению регуляторной сферы, отмене неактуальных требований и разработке новых, что, в свою очередь, повысит качество деятельности по предотвращению вреда (ущерба), а также снизит нагрузку на бизнес в части требований, более не представляющих рисков причинения вреда.

Этапы разработки индикаторов риска

Нормативная правовая база в области государственного и муниципального контроля (надзора) не содержит определенного порядка разработки индикаторов риска в установленной сфере. Учитывая отсутствие единообразия даже в рамках одного вида регионального или муниципального контроля в уже действующих индикаторах риска, а также их низкий уровень применимости на практике, необходима разработка единого подхода по разработке корректных и, самое главное, действенных индикаторов, который сможет быть применим как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях.

В рамках настоящих методических рекомендаций предлагается реализация этапов в качестве алгоритма формирования качественных индикаторов риска.

Этап 1. Определение обязательного требования

Прежде всего необходимо определить обязательное требование, признаком нарушения которого станет формулируемый индикатор риска. В качестве критериев отбора обязательного требования необходимо использовать следующие:

- обязательное требование должно касаться большей части контролируемых лиц, то есть, либо орган контроля проверяет уровень его соблюдения очень часто, либо его нарушения носят массовый характер (зачастую оба условия соблюдаются одновременно);
- потенциальное нарушение обязательного требования должно представлять реальный риск причинения вреда (ущерба), то есть, необходимо выбирать требования, соблюдение которых существенно влияет на общий уровень безопасности объекта контроля.

В целях определения перечня высокорисковых и массовых требований рекомендуется провести анализ правоприменительной практики, статистики нарушений, статистики причинения вреда (ущерба), а также актуальных тенденций в контролируемой среде.

Не стоит выбирать требования, связанные с предоставлением, оформлением, заполнением и т. д. какой-либо обязательной документации по причине отсутствия риска причинения вреда.

Также возможна группировка нескольких однородных обязательных требований в целях формирования единого индикатора.

Пример:

Обязательное требование	Обоснование
На объекте защиты хранятся техническая документация на системы противопожарной защиты, в том числе технические средства, функционирующие в составе указанных систем, и	Согласно статистике проверок за 2021–2022 гг., нарушение данного обязательного требования входит в ТОП-3 самых массовых по виду контроля

результаты пусконаладочных испытаний указанных систем	
Помещения для приготовления и приема пищи, хранения пищевой продукции оборудуются технологическим, холодильным и моечным оборудованием, инвентарем в соответствии с гигиеническими нормативами, а также в целях соблюдения технологии приготовления блюд, режима обработки, условий хранения пищевой продукции	Согласно статистике проверок за 2021–2022 гг., нарушение данного обязательного требования входит в ТОП-10 самых массовых по виду контроля

Результат этапа 1: подготовлен перечень высокорисковых обязательных требований, имеющих массовый характер.

Этап 2. Определение параметров объекта контроля

Параметры объекта контроля – это любые характеристики деятельности контролируемого лица, производственного объекта, результатов деятельности контролируемого лица, необходимые для оценки объекта контроля с точки зрения соблюдения или несоблюдения обязательных требований или иных требований, являющихся предметом контроля.

Индикатором являются не сами параметры объекта контроля, а соответствие им или отклонение от них. Соответствие или отклонение от параметров объектов контроля – выбираемые показатели, свидетельствующие о состоянии объекта контроля. Выбор между признаками «соответствие» или «отклонение» параметров носит технический характер и зависит от удобства применения.

Таким образом, необходимо определить характеристики объекта контроля, которые позволяют провести оценку его соответствия требованиям законодательства. В целях формирования корректных индикаторов риска, точность установления факта срабатывания которых будет высокой, рекомендуется выбирать измеримые характеристики объекта контроля. Изменения в количественных показателях намного проще устанавливать, нежели в качественных.

Пример:

Параметр объекта контроля	Обоснование
Уровень заболеваемости обучающихся по причине отравления, в %	Уровень заболевания обучающихся, а также причина их заболевания фиксируется при каждом обращении в медицинское учреждение, что позволяет отслеживать динамику заболевания
Отношение объема произведенной алкогольной продукции к объему закупки и производства сырья	Все действия, осуществляемые с алкогольной продукцией, подлежат занесению в ЕГАИС, что позволяет фиксировать несоответствия в данных

Уровень качества предоставления работ/услуг	Посредством регулярного мониторинга ресурсов в сети «Интернет» возможно определить организации, недобросовестно исполняющие свои обязанности или осуществляющие некачественные работу/услуги
---------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Далее необходимо определить диапазон значений отклонения от нормального состояния объекта контроля. Необходимо установить такой параметр отклонения, который будет свидетельствовать о возможном снижении уровня безопасности и, при этом, не будет превышать предельные нормативные значения.

При реализации настоящего этапа разработки индикатора риска также важно убедиться в том, что достижение на объекте контроля установленного параметра отклонения действительно сигнализирует о рисках причинения вреда (ущерба). Для этого необходимо провести анализ правоприменительной практики на предмет установления предпосылок к нарушению обязательных требований, связанных с выбранным параметром объекта контроля.

Пример:

Значения отклонения от нормального состояния объекта контроля	Обоснование
Увеличение более чем на 20% числа выданных медицинских справок о наличии заболевания	Отслеживание динамики изменения количества выданных медицинских справок позволит определить общий уровень заболеваемости учеников, при этом само по себе увеличение заболеваемости не обязательно напрямую связано с нарушениями обязательных требований
Увеличение более чем на 20 % объема произведенной алкогольной продукции при отсутствии сведений об увеличении объемов закупки и производства сырья в течение календарного года	Значительное превышение объемов произведенной продукции над объемами закупленного сырья с большой вероятностью свидетельствует о нарушениях в части внесения данных в информационную систему органа контроля или производства незарегистрированной продукции, но само по себе нарушением не является

Результат этапа 2: определен параметр объекта контроля, а также параметр отклонения от его нормального состояния, свидетельствующий о рисках нарушения обязательных требований, но не являющийся сам по себе нарушением.

Этап 3. Определение источника получения данных

Насколько бы эффективно индикатор риска ни отражал риск причинения вреда (ущерба) или нарушения обязательных требований, отсутствие надежного источника получения сведений о срабатывании такого индикатора не позволит

органу контроля полноценно использовать индикатор в качестве основания для проведения внеплановой проверки.

В этой связи при разработке индикатора риска необходимо определить, откуда орган контроля будет получать сведения об отклонения от нормального состояния объекта контроля. Источник получения сведений должен соответствовать как минимум трем обязательным критериям:

- должен быть доступен органу контроля;
- должен обеспечивать получение необходимых сведений без прямого взаимодействия с контролируемым лицом;
- должен обеспечивать орган контроля исключительно достоверными сведениями.

В случае, если орган контроля планирует использовать в качестве источника сведения из ведомственных информационных систем других органов власти, необходимо убедиться в фактической возможности использования такого источника. В этой связи необходимо проанализировать уровень открытости данных такой информационной системы или обеспечить формирование письменных договоренностей о порядке электронного взаимодействия между соответствующими органами власти. В качестве иных источников получения сведений можно рассмотреть следующие:

- устройства постоянного видеонаблюдения (видеокамеры);
- электронные ресурсы в информационно-коммуникационной сети «Интернет»;
- средства дистанционного видео-слежения (дроны, беспилотники);
- средства космического зондирования поверхности Земли (спутники и т. д.);
- устройства удаленного контроля, мониторинга (датчики, пульта управления).

При определении источника получения сведений о срабатывании риска необходимо учитывать и специфику конкретного вида контроля (надзора). Например, помимо достоверности предоставляемой информации может стать актуальным вопрос об оперативности получения сведений органом контроля.

Пример:

Источник получения данных	Обоснование
Единая государственная система здравоохранения (ЕГИСЗ)	При обращении обучающегося за медицинской помощью сведения о его заболевании вносятся в его электронную медицинскую карточку, формирующуюся в ЕГИСЗ
Датчики фиксации качества воздуха	При помощи соответствующих датчиков возможно отслеживать динамику изменения уровня вредных веществ в определенном воздушном пространстве, выявлять изменения

	по сравнению с базовым периодом, а также аномалии
Налоговые отчеты	Информация, полученная из налоговых отчетов, может отражать уровень добросовестности контролируемого лица, выявить объем расходов, направленных на повышение уровня безопасности его объектов контроля

Результат этапа 3: определен доступный органу контроля источник, обеспечивающий своевременное получение органом контроля достоверных сведений о срабатывании индикатора риска.

Этап 4. Формулирование индикатора риска

После завершения процедуры формирования основных составляющих индикатора риска необходимо корректно его сформулировать.

На основании статистики правоприменения индикаторов риска было установлено, что индикаторы, формулировка которых начинается с определенных существительных, чаще используются органами контроля в качестве основания проведения внеплановых проверок. В этой связи рекомендуется начинать формулирование индикатора с таких существительных, как: *изменение, увеличение (уменьшение), наличие и т. п.*

Важной составляющей формулировки индикатора риска является определение источника получения сведений – рекомендуется прописать тот источник, который был определен в Этапе 3 (*например, федеральная государственная информационная система «Сатурн»*).

Далее необходимо установить срок или периодичность измерения соответствия параметрам объекта контроля или отклонения от них. Данный показатель должен определять период времени, за который орган контроля определяет факт соответствия или отклонения параметра объекта контроля от нормы (*например, за календарный год, по отношению к предыдущему месяцу*).

Пример:

Формулировка индикатора	Обоснование
Увеличение (на основании сведений ЕГИСЗ) более чем на 20% числа выданных медицинских справок о наличии заболевания по причине отравления у обучающихся в образовательной организации, по отношению к предыдущему месяцу	<ul style="list-style-type: none"> • начинается с существительного • указан источник сведений • указан период измерения параметра

Результат этапа 4: определена корректная формулировка индикатора риска, позволяющая использовать его на практике.

Этап 5. Экспертиза индикатора на соответствие требованиям 248-ФЗ

После того, как индикатор риска сформирован, необходимо провести контроль качества его разработки. То есть, необходимо оценить индикатор на предмет соответствия положениям Закона о госконтроле, а также другим критериям, без соблюдения которых индикатор будет малоприменим на практике. Такой контроль качества должен содержать как минимум 6 критериев оценки:

1. *Не является нарушением обязательных требований.* Индикатор риска должен отражать признак нарушения определенного требования (группы требований) законодательства и, при этом, самим по себе не являться нарушением какого-либо обязательного требования.

Критерий, указанный выше, – это требование Закона о государственном контроле, при несоблюдении которого **индикатор не может быть использован в принципе**. Дальнейшие критерии оценки качества разработки индикатора риска не являются прямым требованием Закона о государственном контроле, но логично вытекают из основных его принципов и приоритетов реформы контрольной (надзорной) деятельности.

2. *Соответствие предмету контроля.* Фундаментальный критерий, при несоответствии которому, дальнейшая разработка индикатора не имеет смысла. Индикатор риска должен отражать только те требования, соблюдение которых проверяется соответствующим органом контроля в рамках определенного вида контроля (надзора).

3. *Не является палочным.* Современная система управления рисками предполагает полный отказ от принципов «палочной» системы, основанной на количестве, результатах проверок, предписаний, профилактических мероприятий.

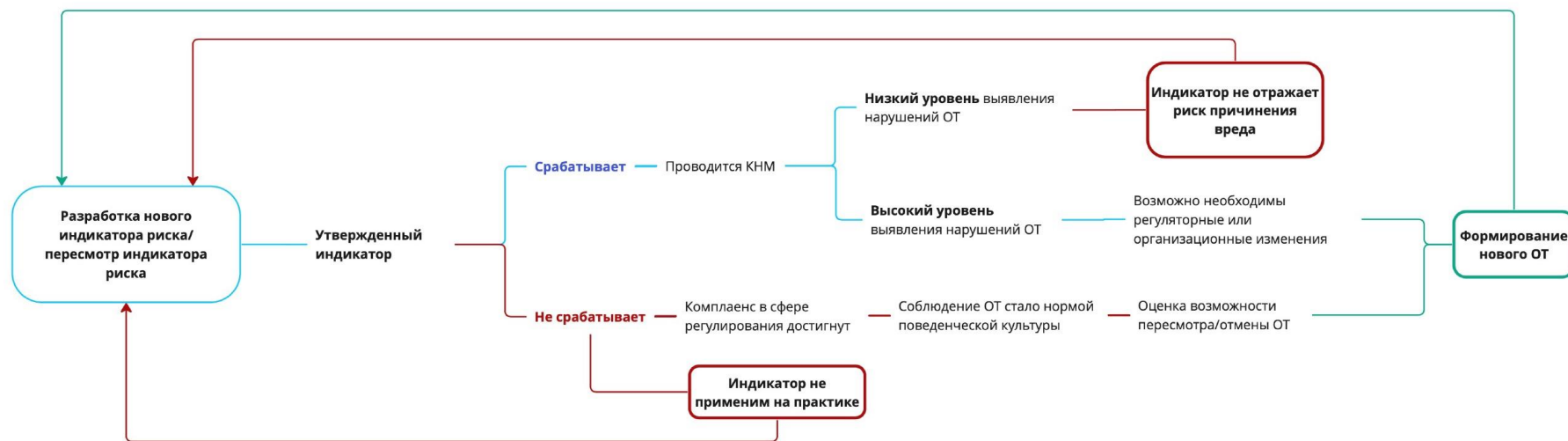
4. *Не является фактом причиненного вреда в контролируемой сфере.* Индикаторы риска разрабатываются для своевременного предотвращения риска причинения вреда (ущерба). В этой связи, индикаторы, разработанные на основании данных об уже случившейся ситуации с негативными последствиями, не могут быть использованы при реализации риск-ориентированного подхода.

5. *Использование параметра отклонения.* В целях точного установления факта изменения уровня безопасности объекта контроля желательно устанавливать количественный параметр отклонения от нормального состояния, при достижении/превышении которого индикатор риска срабатывает.

6. *Указание источника (ов) получения сведений об отклонении.* При отсутствии определенного источника сведений об отклонении от нормального состояния объекта контроля органу контроля будет сложно установить факт срабатывания индикатора.

Результат этапа 5: успешно проведен контроль качества разработки индикатора риска – он соответствует основным принципам разработки индикатора риска.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1



miro

Жизненный цикл индикатора риска