

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОСНОВЕ ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ

© 2022 А. С. Евдокимов^{1, *}, С. А. Комаров^{2, **}, П. П. Сергун^{3, ***}

¹Саратовский государственный аграрный университет им. Н. И. Вавилова;

Саратовская государственная юридическая академия

²Юридический институт, г. Санкт-Петербург;

Башкирский государственный университет, г. Уфа

³Кемеровский государственный университет

*E-mail: ae109@ya.ru

**E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru

***E-mail: sergun-pp@yandex.ru

Поступила в редакцию 18.04.2022 г.

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные административно-правовые аспекты отдельных направлений реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, касающиеся внедрения риск-ориентированного подхода, процесс его реализации и автоматизации данной деятельности в сравнении с иностранными государствами, включая страны Британского Содружества, США, Австралию и т.д. В процессе исследования были применены общенаучные и частнонаучные методы познания: аналитический, логический, математический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой. Основным вкладом, который сделан авторами статьи, является вывод о необходимости развития законодательства в области административно-правовых отношений в сфере системы государственного контроля, надзора в целом, и отдельного направления модернизации этой деятельности — риск-ориентированного подхода к вопросам планирования проводимых проверок, в частности. Авторами разработана методика определения категорий рисков, предложены механизмы её внедрения в российскую контрольно-надзорную доктрину в качестве базового организационно-правового начала, способствующего качественному развитию риск-ориентированного подхода, использованию динамических моделей оценки риска, переходу на умное государственное регулирование сферы контроля и надзора.

Ключевые слова: контроль, надзор, автоматизация, риски, риск-ориентированный подход, информационная цивилизация, административно-правовые отношения.

Цитирование: Евдокимов А. С., Комаров С. А., Сергун П. П. Административно-правовые аспекты развития риск-ориентированного подхода в Российской Федерации на основе зарубежной практики // Государство и право. 2022. № 10. С. 116–128.

DOI: 10.31857/S102694520022612-4

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF A RISK-BASED APPROACH IN THE RUSSIAN FEDERATION BASED ON FOREIGN PRACTICE

© 2022 А. С. Evdokimov^{1, *}, S. A. Komarov^{2, **}, P. P. Sergun^{3, ***}

¹Vavilov Saratov State Agrarian University; Saratov State Law Academy

²The Legal Institute, St. Petersburg; Bashkir State University, Ufa

³Kemerovo State University

*E-mail: ae109@ya.ru

**E-mail: SVKomarov2008@yandex.ru

***E-mail: sergun-pp@yandex.ru

Received 18.04.2022

Abstract. The article discusses the current administrative and legal aspects of certain areas of reform of control and supervisory activities in the Russian Federation regarding the introduction of a risk-based approach, the process of its implementation and automation of this activity in comparison with foreign countries, including the countries of the British Commonwealth, the USA, Australia, etc. In the process of research, general scientific and particular scientific methods of cognition were applied: analytical, logical, mathematical, structural-functional, comparative-legal. The main contribution made by the authors in this article is the conclusion that it is necessary to develop legislation in the field of improving administrative and legal relations in the field of the state control system, supervision in general, and a separate direction for the modernization of this activity – a risk-based approach to the planning of ongoing inspections, in particular. The authors have developed a methodology for determining risk categories, and proposed mechanisms for its implementation in the Russian control and supervision doctrine as a basic organizational and legal principle that contributes to the qualitative development of a risk-based approach, the use of dynamic risk assessment models, and the transition to smart state regulation of the sphere of control and supervision.

Key words: control, supervision, automation, risks, risk-based approach, information civilization, administrative and legal relations.

For citation: *Evdokimov, A.S., Komarov, S.A., Sergun, P.P. (2022). Administrative and legal aspects of the development of a risk-oriented approach in the Russian Federation based on foreign practice // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 116–128.*

Введение. В современной российской и зарубежной юридической литературе справедливо подчеркивается идея о том, что многогранное сложное явление риска всегда порождает множество теоретических и практических вопросов, например, о причинах и условиях возникновения риска, субъектном составе риска, восприятии риска и его последствий, механизме предупреждения риска и др. В свою очередь, проявление риска в информационной цивилизации может быть связано с такими сопровождающими элементами – объект риска, глубина риска, объем риска, субъект риска, субъектный состав риска, кластер риска¹.

Исследуя процесс реализации риск-ориентированного подхода, можно констатировать поверхностность отношения контрольных, надзорных органов к базовому компоненту используемого метода – распределение объектов надзора по категориям риска, обосновываются предложения по разработке концептуальной модели определения категорий риска, которая должна лечь в основу автоматизации данного направления деятельности, послужить началом для внедрения системы переоценки рисков, создания предпосылок для внедрения динамической модели управления рисками.

А. Фальчев верно подчеркивает, что риск-ориентированный подход применяется в контрольно-надзорной деятельности и предполагает снижение количества государственных проверок в зонах, где риск нарушений меньше. Таким образом, он должен снизить административную нагрузку на добросовестные предприятия. Суть риск-ориентированного подхода в любой сфере заключается в снижении рисков: контроль в зонах повышенного риска растет, а в более безопасных зонах – снижается или отсутствует. Это позволяет вовремя принимать необходимые меры там, где это необходимо, и в значительной мере экономить ресурсы. Таким образом, ресурсы распределяются неравномерно, в зависимости от риска, причем это влияет как на частоту, так и на глубину проверок².

В 2016 г. в Российской Федерации началась реформа контрольной и надзорной деятельности, основой которой

стал Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»³ (далее – Программа). В рамках проводимого реформирования поставлены весьма амбициозные цели (такие как рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций, переход на умное государственное регулирование, внедрение «динамической модели» управления рисками с использованием механизмов автоматизации, типовых облачных решений), для достижения которых обозначен немалый срок – 2025 год, и три этапа реализации (этап I – 2017 г., этап II – 2018 г., этап III – 2019–2025 гг.), два из которых уже позади.

В 2021 г. вступили в силу два принципиально новых нормативных правовых акта: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) и Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ от «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»⁵. Принят т.н. Закон-спутник, вносящий изменения в нормативные правовые акты, регулирующие контрольно-надзорные отношения в разных сферах⁶, а также множество подзаконных правовых актов, реализующих принципиально новые подходы осуществления государственного контроля (надзора). В целом система осуществления контроля, надзора претерпела институциональные изменения за весь период реформирования⁷.

Следует отметить, что Федеральный закон, регулирующий контрольно-надзорные правоотношения, видоизменяет

³ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21.12.2016 г. № 12)) // В официальных источниках не публиковался.

⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5007.

⁵ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5006.

⁶ См.: Федеральный закон от 11.06.2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. I), ст. 4188.

⁷ См.: *Евдокимов А.С.* Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34–40.

¹ См.: *Куревина Л.В.* Риск-ориентированный подход при проверках ГИТ // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2017. № 9. С. 50–59.

² См.: *Фальчев А.* Простыми словами: риск-ориентированный подход. URL: <https://www.milknews.ru/longridy/prostymislovami/risk-orientirovannyi-podhod.html>

терминологию, которая обозначена в следующем виде: «Управление рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям». Суть риск-ориентированного подхода при этом сохранена.

На данный момент риск-ориентированный подход проявляется в том, что в отношении небольшой компании надзорный орган профилактические и контрольные (надзорные) мероприятия проводит значительно реже (или не проводит вообще), а к большим учреждениям будет применяться более высокая их периодичность. Использование риск-ориентированного подхода рассматривается как один из существенных способов активизации государственного контроля (надзора) за различными аспектами хозяйственной и иной деятельности. Достаточно сослаться на постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 (с изм. на 15.01.2022 г.) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»⁸.

При этом следует подчеркнуть, что указанное постановление Правительства РФ полностью соответствует ст. 8¹ Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁹, которым было впервые введено данное понятие. В нем риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска.

В Федеральном законе № 248-ФЗ определено, что «контроль (надзор) осуществляются 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»¹⁰.

Сам подход к управлению рисками изначально появился в финансовом секторе, деятельность участников которого предполагает значительные риски – банки, страховщики, инвестиционные фонды стремятся управлять ими для установления цен на свои услуги. Ставки по кредитам, стоимость ценных бумаг и размеры страховых премий напрямую зависят от рисков, которые берет на себя компания.

Благодаря изначальной схожести работы отделов управления рисками в финансовых компаниях и служб внутреннего контроля риск-ориентированный подход внедрился сначала в традиционный аудит, а затем и в прочие виды контроля и надзора, в том числе в государственный.

Одновременно с этим произошло упрощение системы – если в финансовом секторе используются экономико-математические модели просчета рисков с точностью до десятых

процента, то в других областях достаточно разделить риски на группы опасности, что мы и видим в деятельности контрольных ведомств.

Риск-ориентированный подход применяется прежде всего в контрольно-надзорной деятельности и предполагает снижение количества государственных проверок в различных сферах деятельности, где риск нарушений меньше.

Суть риск-ориентированного подхода в любой сфере заключается в снижении рисков: контроль в зонах повышенного риска растет, а в более безопасных зонах снижается или отсутствует, что позволяет вовремя принимать необходимые меры там, где это необходимо, и в значительной мере экономить ресурсы¹¹.

Проведенное исследование направлено на оптимизацию организационно-правового регулирования обеспечения контрольно-надзорной деятельности в целях достижения необходимого уровня безопасности, в связи с чем является актуальным и обладает прикладной значимостью.

Научная новизна работы состоит в проведении промежуточного административно-правового анализа реализации этапов реформы по одному из основных направлений: внедрение риск-ориентированного подхода¹² в целях выработки предложений по модернизации данной деятельности на основе процессов автоматизации (что также является одним из самостоятельных направлений Программы¹³) с последующим использованием типовых облачных решений, разработки единой информационной среды контрольно-надзорной деятельности (как одной из конечных целей проводимой реформы). Для проведения этого анализа, и прежде всего некоторого сравнения, будут использованы материалы внедрения риск-менеджмента ведущих стран мира и Британского содружества наций, в частности, а также опыт внедрения риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности этих государств.

Следует отметить, что в статье не будет делаться акцент на разграничение понятий «контроль» и «надзор». Соглашаясь с А.В. Мартыновым, считаем, что разграничение данных понятий не является главной проблемой административно-правового регулирования государственного контроля, административного надзора. В данной сфере более важной задачей является повышение их эффективности во

¹¹ См.: JFSC Risk Overview: Our approach to risk-based supervision. Jersey Financial Services Commission. 2016. URL: (дата обращения: 25.12.2019); Departmental Overview Home Office 2019. February 2020. URL: <https://www.nao.org.uk/report/departamental-overview-home-office-2019/> (дата обращения: 02.04.2020); The Department of Home Affairs Annual Report 2018–19. URL: <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/Annualreports/home-affairs-annual-report-2018-19.pdf> (дата обращения: 02.04.2020); How FDNY uses analytics to find potential fire traps. Rutrell Yasin. Aug 01, 2013. URL: <https://gcn.com/Articles/2013/08/01/FDNY-data-analytics.aspx?>(дата обращения: 02.04.2020).

¹² См.: Паспорт приоритетного проекта «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 27.01.2017 г. № 5) // В официальных источниках не публиковался.

¹³ См.: Паспорт приоритетного проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 20.12.2017 г. № 78 (14)) // В официальных источниках не публиковался.

⁸ См.: СЗ РФ. 2016. № 35, ст. 5326.

⁹ См.: СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I), ст. 6249.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5007.

взаимосвязи с конечным результатом — обеспечением безопасности в различных сферах¹⁴.

Соответственно, в работе будет использоваться терминология, определенная Федеральным законом № 248-ФЗ.

Постановка проблемы. В условиях перманентных экономических кризисов все в большей степени стала проявляться необходимость в применении инструментария предупреждения существенных экономических потерь и негативного влияния различных факторов.

Этим, в частности, обусловлено введение ограничения на проведение плановых контрольных (надзорных) мероприятий, плановых проверок в 2022 г. при осуществлении видов государственного контроля (надзора), регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ и Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Очевидно, что данные меры предприняты Правительством РФ в целях поддержки бизнеса, в первую очередь малого и среднего, снижения административного давления в современных условиях¹⁵.

По мнению Ю.А. Тихомирова, за последние десятилетия тема последствий и рисков, вызванных техническим развитием, стала одной из основных в системе общественной коммуникации. Этот факт можно рассматривать как индикатор отношений современного индустриального общества к продуктам научно-технического прогресса и связанным

при осуществлении государственного контроля (надзора), снижение издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышение результативности своей деятельности органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов государственного контроля (надзора)¹⁷.

А.В. Чаплинский, С.М. Плаксин справедливо считают, что использование риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля позволяет достигать одновременно двух основных целей: повышения как эффективности контрольно-надзорной деятельности, так и комфортности ведения бизнеса. При этом рост эффективности контроля означает повышение уровня безопасности, снижение количества случаев нарушения обязательных требований при сохранении или уменьшении издержек со стороны государства на контрольные мероприятия¹⁸.

Основная задача риск-ориентированного подхода вне зависимости от области его применения состоит в достижении поставленных целей за счет снижения рисков. Высокую популярность риск-ориентированный подход (по сравнению с традиционным контролем) обеспечивает его сосредоточенность на зонах повышенного риска, что позволяет вовремя принять превентивные меры, выявить и устранить слабые места и тем самым избежать негативных последствий реализации риска в самых различных областях контрольной деятельности. Риск-ориентированный подход опирается на несколько принципов.

Принцип риск-ориентированного подхода	Характер проявления
Распределение ресурсов	Ресурсы распределяются не равномерно, а с учетом размера риска (это касается как частоты, так и глубины профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий)
Соразмерность	Принимаемые контролером меры адекватны рассчитанному риску
Гибкость	Регулярная переоценка риска исходя из новых факторов и угроз
Законность	Действие (бездействие) контролера основано на документально зафиксированной системе оценки рисков
Открытость	Критерии оценки и классы риска открыты для подконтрольных лиц

с ним опасностям и на основании этого вести критику научно-технической цивилизации¹⁶.

Известно, что основными функциями любого надзорного органа являются, во-первых, нормативно-правовое регулирование (принятие нормативных правовых актов, создание различных баз данных); во-вторых, собственно контрольно-надзорные мероприятия (проведение проверок); в-третьих, оказание государственных и муниципальных услуг. По сути, любая проверка состоит как минимум из трех этапов: сбора информации, анализа собранной информации и принятия решений по итогам анализа.

Еще раз подчеркнем, что целью риск-ориентированного подхода является оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных

Г.Ю. Ивлева, Е.В. Боровикова, Р.М. Мельников верно отмечают, что «международный опыт государственного управления свидетельствует о возможности получения положительных результатов в пресечении нарушений законодательства... с помощью методов риск-ориентированного регулирования. Однако, несмотря на предпринимаемые системой государственного управления и внутренними подразделениями организаций усилия ответственность за управление рисками, целый ряд проблем сохраняет свою актуальность»¹⁹.

Ряд ученых, осуществлявших свои исследования по проблемам теории и практического освоения разработки риск-ориентированного подхода к государственному регулированию (Дж. Блэк, Р. Болдуин, Б. Хаттер, Дж. Маджоун,

¹⁴ См.: Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.

¹⁵ См.: постановление Правительства РФ от 10.03.2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 2022. № 11, ст. 1715.

¹⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М., 2015.

¹⁷ См. подр.: Риск-ориентированный подход. URL: <https://fireman.club/inseklopedia/risk-orientirovannyiy-podhod/>

¹⁸ См.: Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 7–29.

¹⁹ Ивлева Г.Ю., Боровикова Е.В., Мельников Р.М. Реализация риск-ориентированного государственного регулирования в российских условиях. М., 2015.

Дж. Винер, Дж. Грэхэм, К. Коглианес и др.), в своих работах преимущественно используют подходы к оценке рисков и выработке программ по управлению рисками в отдельных сферах деятельности. Вместе с тем накопленная практика применения данного механизма требует более широкого и систематизированного исследования его теоретико-методологических основ, выработки направлений по совершенствованию инструментария, позволяющего органам государственной власти оптимизировать рискованные воздействия²⁰.

Риск-ориентированный подход применяется большинством контрольно-надзорных органов Российской Федерации. Данный административно-правовой метод заимствован из зарубежной практики, он позволяет применять более гибкий комплекс мер для рационального распределения ресурсов и применения превентивных мер, соизмеримых с характером рисков, с тем, чтобы сосредоточить усилия контролирующих органов наиболее эффективным образом²¹.

Его внедрение в российскую систему представляется более чем логичным и обоснованным: к примеру, разница между крупными промышленными предприятиями, в плане потенциальной опасности несоблюдения обязательных требований, и мелкими организациями велика. Тот факт, что сейчас максимальное количество плановых проверок проводится именно на потенциально опасных объектах, представляется более чем логичным. Сравнение потенциальной опасности нарушения обязательных требований на атомной электростанции и небольшом магазине наглядно демонстрирует разницу в опасности несоблюдения различных требований.

Целесообразность применения риск-ориентированного подхода подтверждается тем фактом, что он применяется (либо рассматривается возможность его применения) и в сферах деятельности, на которые не распространяются нормы Федерального закона № 248-ФЗ, например, при осуществлении налогового контроля²², государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере²³, при осуществлении внутреннего финансового контроля²⁴, контроля за распоряжением государственным и муниципальным имуществом²⁵ и во многих других сферах, так или ина-

че связанных с осуществлением контрольных, надзорных полномочий.

Следует согласиться с позицией авторов статьи «Административная ответственность должностных лиц за нарушение законодательства при реализации полномочий по распоряжению государственным и муниципальным имуществом» о том, что предложение по совершенствованию правового механизма ответственности должностных лиц, введение своего нового типа, направлена на приведение действующего административного законодательства в соответствие с вызовами времени и сформировавшейся реальностью. Это снизит уровень коррупции на уровне муниципальных властей. Отдельные положения статьи могут быть использованы не только в нормативной и правоохранительной деятельности органов местного самоуправления, но и при написании различных научных публикаций, при преподавании ряда юридических дисциплин²⁶.

Более того, так же, как и в международной практике (концентрация надзорных ресурсов в области повышенного риска активно используется прежде всего в экономической, банковской сфере²⁷), финансовый сектор начал использовать его значительно раньше надзорного. В более широком смысле (не только в контрольно-надзорной сфере) стандарты по риск-менеджменту успешно используются в большинстве ведущих экономик мира и в странах Британского содружества наций, в частности²⁸. Управление рисками — это международная дисциплина, которая быстро развивалась в последние годы.

Основная концепция внедрения риск-ориентированного подхода в большинстве государств не отличается. На первоначальном этапе разрабатывается нормативная база и инструментарий надзора, этап разработки предполагает стратегическое планирование и риск-ориентированные документы для всех отраслей, а этап реализации подразумевает регулярную актуализацию нормативной базы и оценку результатов.

Некоторые из наиболее важных стандартов и концепций пришли из Австралии и Новой Зеландии, Соединенных Штатов Америки и Великобритании. Использование корпоративной методологии риск-менеджмента в сфере государственного управления давно стало практикой в развитых странах мира. Риск-менеджмент стал основой модернизации государственного управления Великобритании, Канады и Соединенных Штатов Америки²⁹.

Риск-ориентированный подход лежит в основе работы Министерства внутренних дел Соединенного Королевства, осуществляющего деятельность помимо борьбы с преступностью еще и в сферах пожарной, антитеррористической,

²⁰ См.: *Ивлева Г.Ю., Боровикова Е.В., Мельников Р.М.* Указ. соч. С. 4.

²¹ См.: Guidance for a Risk-Based Approach for the Securities Sector, URL: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rbasecurities-sector.html> (дата обращения: 25.12.2019).

²² См.: *Орлова О.Е.* Риск-ориентированный подход и области его применения // *Руководитель автономного учреждения.* 2017. № 10. С. 37–46.

²³ См.: *Ехлакова К.А.* Внедрение риск-ориентированного подхода при проверках // *Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения.* 2017. № 9. С. 45–49.

²⁴ См.: *Замятина М.* Риск-ориентированный подход при проверках подведомственных учреждений // *Силловые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение.* 2019. № 1. С. 31–41.

²⁵ См.: *Komarov V.S., Komarova T.L., Romanov A.A. et al.* Administrative responsibility of officials for violation of legislation in the implementation of authority to dispose of state and municipal property // *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.* Año: VII. Número: Edición Especial. Artículo no.: Edición Especial Período: Novumbere, 2019.

²⁶ См.: *ibid.*

²⁷ См.: Guidance for a Risk-Based Approach. The Banking Sector. Financial action task force, Paris, 2014. P. 11. URL: (дата обращения: 25.12.2019).

²⁸ См.: The Orange Book. Management of Risk — Principles and Concepts. HM Treasury. 2004. URL: <http://www.who.int/management/general/risk/managementofrisk.pdf> (дата обращения: 25.12.2019); AS/NZS4360:2004. Risk Management, issued by Standards Australia. URL: <https://www.standards.org.au/standards-catalogue/sa-snz/publicsafety/ob-007/as-slash-nzs-4360-2004> (дата обращения: 02.04.2020).

²⁹ См.: *Кулик Г.Ю.* Зарубежный опыт внедрения риск-менеджмента в государственное управление // *Государственное управление. Электронный вестник.* 2013. № 37. С. 32.

пограничной безопасности, защиты от чрезвычайных ситуаций, в области миграции³⁰.

Департамент внутренних дел Австралии также использует многоуровневый риск-ориентированный подход к охране границ и предоставлению таможенных услуг в сфере миграции, занятости и других областях³¹.

Интересен опыт США, активно применяющих риск-ориентированный подход в области пожарного надзора. Так, противопожарный департамент г. Нью-Йорка в целях применения риск-ориентированного подхода в 2013 г. начал применять новую программу, использующую информационную систему, позволяющую осуществлять отбор приоритетных объектов для проверки. Создана база данных с информацией по каждому поднадзорному объекту, которая подключена к базам данных, содержащим сведения о проектировании объектов в городе, об экологической обстановке, и даже к банку данных финансового департамента. Информационная система, получающая данные из перечисленных источников, рассчитывает степень риска каждого объекта и автоматически ранжирует проверки³².

Разделяя общую точку зрения большинства ученых и практиков о полезности и эффективности риск-ориентированного подхода³³, необходимо сопоставить конкретные организационно-правовые результаты его реализации с задачами и сроками, определенными Программой реформы, проводимой в Российской Федерации.

В большинстве случаев российские надзорные органы распределили объекты надзора по категориям риска, и осуществили цикл ежегодного планирования. Если обратиться к паспорту приоритетного проекта «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности», то распределение объектов по категориям риска — всего лишь первый, начальный шаг на пути реализации данного направления реформы³⁴.

Базовой, на наш взгляд, проблемой, возникающей на пути внедрения риск-ориентированного подхода, является первоначальное определение категорий рисков.

Определение категорий рисков. Учитывая то, что термин «риск» можно определить как *совокупность вероятности наступления неблагоприятного события и потенциальной величины причиненного ущерба*, необходимо понимать, что

риск-ориентированный подход является количественной методологией, которая не устраняет риски, однако позволяет понять их с целью смягчения возможного негативного воздействия, что требует идентификации факторов риска, классификации и оценки³⁵.

Использование других трактовок термина «риск», например, использующихся в объединенном стандарте Австралии и Новой Зеландии, который эксперты признают одним из первых и наиболее полных и проработанных национальных стандартов в области управления риском³⁶, лишь подтверждает данный вывод. Обозначенный стандарт рассматривает риск как подверженность последствиям неопределенности или потенциальным отклонениям от запланированного или ожидаемого³⁷, что свидетельствует о количественной природе подхода к риск-ориентированному подходу.

Исходя из понимания того, что устранить риск наступления неблагоприятных событий или отклонения системы от заданного курса фактически невозможно, надзорные органы, равно как и поднадзорные объекты, могут лишь стремиться управлять ими и смягчать их, а не устранять. Важно также помнить, что весь смысл значительной части государственной деятельности заключается в объединении или управлении рисками, с которыми сталкивается общество³⁸.

В административно-правовом смысле в качестве критериев отнесения объектов к категориям риска Правительством РФ³⁹ определены:

тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований с учетом следующих условий:

возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда;

возможной частоты возникновения и масштаба распространения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда;

трудности преодоления возникших в их результате негативных последствий;

вероятность несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований исходя из анализа имеющейся информации:

о результатах ранее проведенных проверок;

³⁰ См.: Departmental Overview Home Office 2019. February 2020. URL: <https://www.nao.org.uk/report/departamental-overview-home-office-2019/> (дата обращения: 02.04.2020).

³¹ См.: The Department of Home Affairs Annual Report 2018–19. URL: <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/Annualreports/home-affairs-annual-report-2018-19.pdf> (дата обращения: 02.04.2020).

³² См.: Фомин А.В., Шахманов Ф.Ф., Савельев Д.В., Кутузов В.В. Проблемы применения риск-ориентированного подхода к планированию мероприятий по контролю в области пожарной безопасности на автомобильных газозаправочных станциях // Вестник СПбУ государственной противопожарной службы МЧС России. 2016. № 3. С. 35, 36.

³³ См.: Мартынов А.В. Указ. соч. С. 23, 24.

³⁴ См.: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад, 2015 // Комитет по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского Союза промышленников и предпринимателей // http://www.goskontrolrpp.ru/upload/iblock/928/doklad_komiteta_2015.pdf (дата обращения: 25.12.2019).

³⁵ См.: Touil K. Risk-Based Approach. Understanding and Implementation. Challenges between risk appetite and compliance. URL: <http://www.acams.org/aml-white-paper-risk-based-approach> (дата обращения: 25.12.2019); Guidance for a Risk-Based Approach for the Securities Sector, FATF, Paris, 2018.

³⁶ См.: Стандарт по риск-менеджменту Австралии и Новой Зеландии. URL: https://bstudy.net/628466/ekonomika/standart_risk_menedzhmentu_avstralii_novoy_zelandii (дата обращения: 02.04.2020).

³⁷ См.: AS/NZS4360:2004. Risk Management, issued by Standards Australia.

³⁸ См.: Fiscal risks report. Office for Budget Responsibility. July 2019. P. 7. URL: https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Fiscalrisksreport2019.pdf (дата обращения: 02.04.2020).

³⁹ См.: постановление Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 35, ст. 5326.

о назначенных административных наказаниях за нарушение обязательных требований.

При анализе нормативных правовых актов, устанавливающих рассматриваемые критерии для различных видов контроля, надзора, можно выделить несколько различных подходов к определению категории риска.

Подход № 1. Опасность объекта определяется в зависимости от его функционального назначения, характеристик: федеральный государственный экологический надзор⁴⁰, геологический контроль (надзор)⁴¹, государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера⁴², государственный надзор в области гражданской обороны⁴³.

Подход № 2. Числовой подход, при котором суммируются показатели, характеризующие потенциальную опасность объекта (аналогичен первому подходу, но в основе определения лежат несколько показателей, связанных только с функциональными характеристиками объекта): государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности⁴⁴, государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств⁴⁵.

Подход № 3. Опасность объекта определяется на основе данных о привлечении к юридической (в основном административной) ответственности: государственный надзор в области связи⁴⁶.

Подход № 4. Расчётный, в котором используются несколько показателей и коэффициентов, характеризующих некоторые нормативно определенные параметры: государственный санитарно-эпидемиологический надзор⁴⁷, государственный надзор за соблюдением трудового

законодательства⁴⁸. К этому подходу также можно отнести и федеральный государственный пожарный надзор⁴⁹. Этими надзорными органами используется онлайн-калькуляторы определения категории риска⁵⁰.

При этом первый из перечисленных подходов, использующий самый простой критерий в виде функциональных характеристик объекта, применяется наиболее часто, что позволяет констатировать отсутствие аналитических начал в процессе определения категорий риска объектов.

Методам определения категории риска посвящена базовая модель определения критериев и категорий риска⁵¹, однако и она фактически не используется.

Разработка методики определения категорий рисков. Существуют различные подходы распределения объектов по категориям рисков.

В аналитических материалах Российского союза промышленников и предпринимателей выделяются следующие методы определения категории риска⁵².

Расчетный метод: «Вероятность причинения вреда» (числовой показатель)* «Тяжесть вреда» (числовой показатель) = Точный числовой показатель уровня риска (наиболее соответствует подходу № 4).

Условный метод: класс опасности соответствует одному-двум признакам субъекта или объекта (подходы № 1 и 3).

Интегрально-условный метод: каждый из параметров оценивается отдельно по балльной шкале; сложение баллов = итоговый показатель уровня риска (подход № 2).

Проведенный анализ нормативных правовых актов, методических и прикладных материалов позволяет сформулировать вывод о необходимости использования расчётного метода при определении категории риска как наиболее достоверного, однако, на наш взгляд, он должен быть расширен и стать более аналитическим и динамичным, а вот при выборе показателей либо коэффициентов возможно применение рассмотренных интегрально-условного и реже — условного метода⁵³.

⁴⁰ См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 02.07.2021.

⁴¹ См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1095 «Об утверждении Положения о федеральном государственном геологическом контроле (надзоре)» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 03.07.2021.

⁴² См.: постановление Правительства РФ от 25.06.2021 г. № 1013 «О федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5400.

⁴³ См.: постановление Правительства РФ от 25.06.2021 г. № 1007 «О федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I), ст. 5394.

⁴⁴ См.: постановление Правительства РФ от 29.06.2021 г. № 1048 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) качества и безопасности медицинской деятельности» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. III), ст. 5426.

⁴⁵ См.: постановление Правительства РФ от 29.06.2021 г. № 1049 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере обращения лекарственных средств» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. III), ст. 5427.

⁴⁶ См.: постановление Правительства РФ от 29.06.2021 г. № 1045 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. III), ст. 5423.

⁴⁷ См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1100 «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 03.07.2021.

⁴⁸ См.: постановление Правительства РФ от 21.07.2021 г. № 1230 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 23.07.2021.

⁴⁹ См.: постановление Правительства РФ от 12.04.2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» // СЗ РФ. 2012. № 17, ст. 1964.

⁵⁰ См.: URL: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/profilakticheskaya-rabota-i-nadzornaya-deyatelnost/kalkulyator-otneseniya-obektov-zashchity-k-opredelennoy-kategorii-riska-pri-osushchestvlenii-federalnogo-gosudarstvennogo-pozharnogo-nadzora> (дата обращения: 03.08.2021); URL: <https://www.trudohrana.ru/risk-calculator> (дата обращения: 03.08.2021).

⁵¹ См.: Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад, 2015.

⁵² См.: Dr. Hardy Karen. Managing Risk in Government: An Introduction to Enterprise Risk Management. IBM Center for The Business of Government. 2010. P. 23. URL: <http://www.businessof-government.org/sites/default/files/RiskinGovernment.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).

⁵³ См.: ibid.

Преимущество расчётного метода подтверждается и мировой практикой: он считается более гибким и как следствие эволюционным. Комиссия по финансовым услугам Джерси (международный финансовый центр) использует следующий вид расчета: $\text{риск} = \text{воздействие (последствия)*, их серьезность} * \text{вероятность}$ ⁵⁴.

Безусловно, данный метод будет несколько сложнее используемых сегодня административными органами в Российской Федерации. Кроме того, он ляжет в основу не только определения категорий риска, но и станет базой для их систематической переоценки на основе процессов автоматизации.

Учитывая, что в общей теории рисков процесс управления ими является непрерывным⁵⁵, автоматизация данного процесса становится не только необходимым, но и неизбежным управленческим результатом. Выявленные риски должны отображаться в структурированном формате с использованием таблицы для облегчения описания и оценки рисков⁵⁶.

Учитывая мировые практики, имеющиеся российские методики, концептуальным образом формулу расчёта категории риска можно представить в следующем виде:

$$R = T * (S_i * C * M * P) + V * (N * D * A_n), \quad (1)$$

где R — категория риска;

T — показатель тяжести потенциальных негативных последствий (определяется прежде всего видом объекта, его функциональными характеристиками);

S_i — коэффициент, характеризующий возможную степень тяжести потенциальных случаев причинения вреда (могут учитываться опасные производства, вещества, количество одновременно пребывающих людей, площадь, этажность и т.п.);

C — коэффициент, характеризующий возможную частоту возникновения негативных последствий (статистический анализ общероссийских, региональных, муниципальных показателей причинения ущерба жизни, здоровью и т.п. на аналогичных объектах);

M — коэффициент, характеризующий возможные масштабы распространения негативных последствий (прогнозный коэффициент);

P — коэффициент, характеризующий трудность преодоления негативных последствий (используется опыт преодоления негативных последствий, научный коэффициент);

V — показатель, характеризующий добросовестность объекта проверки (аналитический показатель);

N — коэффициент, характеризующий количество выявленных нарушений при предыдущих проверках (статистический показатель);

D — коэффициент, характеризующий степень опасности выявленных нарушений (критерий — угроза жизни, здоровью людей и т.п.);

A_n — коэффициент, характеризующий административные наказания, применяющиеся за нарушения обязательных требований, исполнение предписаний.

⁵⁴ См.: JFSC Risk Overview: Our approach to risk-based supervision. Jersey Financial Services Commission. 2016. P. 13, 19. URL: (дата обращения: 25.12.2019).

⁵⁵ См.: Harvey J. Introduction to managing risk. Chartered Institute of Management Accountants, CIMA. Topic Gateway series no. 28.2008. P. 12. URL: https://www.cimaglobal.com/Documents/ImportedDocuments/cid_tg_intro_to_managing_risk.apr07.pdf (дата обращения: 02.04.2021).

⁵⁶ См.: Black J. Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt// Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. Paris: OECD Publishing, 2010. P. 6, 7. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/risk-and-regulatory-policy/risk-based-regulation_9789264082939-11-en (дата обращения: 25.12.2020).

Применение интегрально-условного либо условного метода целесообразно использовать при выборе показателя T , коэффициентов S_i (в большей степени), P (в меньшей степени).

Числовые, равно как и аналитические показатели, коэффициенты должны определяться персонально для каждого вида контроля, надзора, варьироваться в зависимости от различных факторов, влияющих на конечную цель контрольной деятельности — обеспечение безопасности. Безусловно, не существует универсально согласованной и признанной методологии, которая предписывала бы характер и масштабы подхода оценки рисков⁵⁷, однако предложенная модель, на наш взгляд, максимально приближена к реалиям контрольно-надзорных правоотношений.

На базе данного подхода представляется целесообразным разработка методики определения категорий риска, ее апробация в административно-правовых отношениях с соответствующими изменениями при необходимости, после чего данная методика должна найти отображение в нормативных правовых актах с последующим включением ее в Базовую модель определения критериев и категорий риска.

Динамическая модель управления категориями риска. В практике государственного контроля используются две основные системы оценки рисков: статическая (однократное отнесение объекта к категории риска, последующие изменения не предусмотрены) и динамическая (возможно изменение категории риска в зависимости от истории взаимодействия объекта с контрольными органами)⁵⁸.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих применение риск-ориентированного подхода различными контрольными, надзорными органами показывает, что принцип переоценки категории риска в большинстве из этих актов заложен. Однако в качестве основного критерия для переоценки в основном выступает вероятность несоблюдения обязательных требований (сведения о нарушениях обязательных требований и наказания за нарушения), что, кстати, представляется не совсем корректным, так как этот критерий необходимо применять при первичном определении категорий риска, о чем свидетельствует и нормативно-правовое закрепление методик определения категорий риска⁵⁹. Еще одним показателем, используемым для переоценки рисков, также является наличие сведений о случаях причинения вреда в конкретной сфере.

Вместе с тем динамические модели управления рисками, это модели, которые должны строиться на принципах немедленного реагирования на изменение контрольных параметров, анализа произошедших отклонений и выработки методов устранения⁶⁰. Фактически все мировые стан-

⁵⁷ См.: Touil K. Op. cit. P. 3.

⁵⁸ См.: Созаева Д.А. Управление рисками: подходы, модели, методологии // Проблемы анализа риска. 2016. № 13. С. 6—20.

⁵⁹ См.: постановление Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 35, ст. 5326; Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад, 2015.

⁶⁰ См.: приказ Ростехнадзора от 12.12.2018 г. № 613 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению динамических моделей пересмотра периодичности проведения плановых проверок гидротехнических сооружений при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений» // В официальных источниках не публиковался.

дарты риск-менеджмента содержат понятие «управление рисками», «регулирование рисков»⁶¹, выделяются даже социальные, политические аспекты управления рисками⁶².

Представляется, что динамическая модель в административно-правовых отношениях Российской Федерации должна предусматривать совокупность аналитических показателей, не ограничивающихся исключительно понятием «есть нарушения — нет нарушений» (эти данные могут быть составной частью). Необходима выработка ее характеристик, параметров, показателей.

Динамические показатели для переоценки рисков используются при осуществлении надзора в области безопасности гидротехнических сооружений (используется совокупность изменяющихся, постоянно актуализирующихся сведений об объектах надзора (информационная база), на основании которых можно формировать обоснования возможности изменения периодичности плановых проверок)⁶³, также аналитические начала для автоматизированной системы переоценки рисков в информационной цивилизации заложены в расчетной методике при проверках соблюдения требований пожарной безопасности, норм трудового законодательства⁶⁴.

Большинство же других контрольных, надзорных органов, к сожалению, в полном объеме еще не преодолели первый уровень стандарта зрелости управленческих систем, определенного Паспортом программы (качественное распределение по категориям риска). В контексте данного вывода необходимо обратить внимание на существенное отставание от намеченных темпов и сроков административной реформы. Здесь стоит обратиться к мнению А.В. Мартынова, высказанного в самом начале реформы, что отнесение поднадзорных субъектов и объектов к определенной категории риска потребует значительное время и может продлиться не один год. Тем более что эта работа будет отдана на откуп самим контрольно-надзорным органам, которые вряд ли быстро и объективно подойдут к решению данного вопроса. В результате можно констатировать, что достаточно позитивная и эффективная модель риск-ориентированного метода при осуществлении государственного контроля и надзора вызывает значительные сложности как при правовом регулировании, так и в правоприменении⁶⁵.

Возвращаясь к предложенной выше формуле определения категории риска, отметим, что именно она может послужить основой не только для распределения по категориям риска, но и для последующего ситуационного перераспределения. Совокупность показателей, коэффициентов, выработанная единожды, потребует постоянного мониторинга и сбора сведений, что и подходит под определение «динамическая модель управления категориями риска».

⁶¹ The Orange Book. Management of Risk — Principles and Concepts. HM Treasury. 2004; AS/NZS4360:2004. Risk Management, issued by Standards Australia.

⁶² См.: *Созаева Д.А.* Указ. соч. С. 6–20.

⁶³ См.: *Куревина Л.В.* Риск-ориентированный подход при проверках ГИТ // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2017. № 9. С. 50–59.

⁶⁴ См.: *Ристич Г.* Риск-ориентированный подход к инспекциям: общие вопросы и опыт ЕС. М., 2017; *Воробьев С.М., Комаров С.А.* Риски в информационной цивилизации: теоретико-правовое осмысление // Теория государства и права. 2019. № 3. С. 20–36.

⁶⁵ См.: *Мартынов А.В.* Указ. соч. С. 22–27.

Помимо этого в данной формуле заложены и основы автоматизации самого процесса на основе информационных технологий, так как наличие цифровых (но от этого не менее аналитических) показателей в значительной степени способствует формированию алгоритмов вычисления, необходимых для формирования административно-правовых предпосылок для перехода к умному государственно-му регулированию и росту качества администрирования контрольных, надзорных функций. Это подтверждается и содержанием Паспорта программы реформирования, где отмечается необходимость разработки и ввода в эксплуатацию типового облачного решения, обеспечивающего автоматизацию основных процессов при реализации контрольно-надзорных функций, использования технологий работы с массивами больших данных (Big Data), создания единой информационной среды, что является важным условием для внедрения риск-ориентированного подхода и повышения качества взаимодействия с контролируемыми лицами⁶⁶.

Безусловно, использование цифровых технологий также, в свою очередь, порождает дискуссию о новых рисках, связанные с информационной безопасностью, вместе с тем развитие информационных технологий свидетельствует о достаточном количестве разнообразных инструментов, призванных обеспечить кибербезопасность, и демонстрирует множество плюсов автоматизации данной сферы⁶⁷.

Следует согласиться с тем, что научно-технический прогресс оказывает непосредственное влияние на развитие информационной цивилизации, что напрямую связано с вовлечением мирового сообщества в информационно-коммуникативное пространство. Быстрые темпы развития информационных передовых технологий непроизвольно порождают проблемы адаптационного, организационного и правового характера для субъектов государственных образований в связи взаимодействием их с информационной реальностью⁶⁸.

Для преодоления этих проблем требуется новый, адаптивный для всех участников международного сообщества механизм контроля информационной сферы (среды).

Формирование информационного общества происходит в пределах мирового пространства, объективно затрагивает самые различные интересы человечества. Отсюда можно сделать вывод, что цифровизация важнейших сфер государственной и общественной жизни (экономической, политической, социальной, духовной) есть важнейшее направление деятельности государства как адекватный ответ на вызовы государственно организованного общества вообще, российского — в особенности.

Информационная зависимость государства, общества, права порождает изменение функций системы управления, создание новых государственных институтов и системы правовых норм в информационной сфере⁶⁹. По мнению И.Л. Бачило, эти процессы внутреннего развития государства с учетом нарастания внешних вызовов обусловлены

⁶⁶ См.: Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»: утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21.12.2016 г. № 12) // В официальных источниках не публиковался.

⁶⁷ См.: *Ристич Г.* Указ. соч.

⁶⁸ См.: там же.

⁶⁹ См.: *Воробьев С.М., Комаров С.А.* Указ. соч. С. 20–36.

процессами геополитического масштаба, проблемами обострения ситуации с информационной безопасностью. Власть, политика, управление, судопроизводство в масштабах государства и их союзов оказываются в двойной зависимости от общих процессов глобализации и в значительной мере от состояния информационной сферы и информационной безопасности⁷⁰.

При этом государство должно играть главенствующую роль в развитии и использовании научно-технического прогресса, в противном случае неспособность выработать информационную парадигму может привести к краху государственности⁷¹.

КАТЕГОРИИ РИСКА

№ п/п	Категории риска	Максимальная частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий
1.	Чрезвычайно высокий риск	не менее одного, но не более двух контрольных (надзорных) мероприятий в год
2.	Высокий риск	не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в четыре года и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в два года
3.	Значительный риск	
4.	Средний риск	не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в шесть лет и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в три года
5.	Умеренный риск	
6.	Низкий риск	плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся

Проникновение информационно-коммуникативного воздействия во все сферы жизнедеятельности повлияло на становление новых явлений, имеющих прямую зависимость от информации, например, «информационное пространство»⁷², «информационный поток», «информационная сфера», «информационная безопасность», «информационная война», «информационное поле», «информационные средства» и многие другие.

Каждое приведенное нами явление имеет определенную направленность, механизм возникновения, действия, субъектов воздействия. Действие этих явлений в пределах государства обуславливает необходимость осуществления должного контроля над всеми сферами общественных отношений, где эти явления могут проявляться и использоваться⁷³.

Реализация отношений в рамках информационной реальности свидетельствует о существовании параллельной обыденной жизни — информационной сферы (среды), её влияние на мировое сообщество и деятельность государств, не поддается полному контролю. Существование информационной сферы влияния в рамках информационной реальности является доказательством действия и устойчивости информационной цивилизации перед объективной реальностью⁷⁴.

⁷⁰ См.: Бачило И.Л. Цифровизация управления и экономики — общегосударственная задача // Государство и право. 2018. № 2. С. 62, 63.

⁷¹ См.: Попова А.В. Информационное общество: проблемы когнитивного управления // Правопорядок: теория и практика. 2018. № 2. С. 42.

⁷² Полякова Т.А., Минбалева А.В., Кроткова Н.В. Обзор Международной научно-практической конференции «Информационное пространство: обеспечение информационной безопасности и право» — Первые Бачиловские чтения // Государство и право. 2018. № 9. С. 138–148. DOI: 10.31857/S013207690001525–9

⁷³ См.: Воробьев С.М., Комаров С.А. Информатизация и государственно-организованное общество в формационном измерении: статья // Теория государства и права. 2019. № 4. С. 27.

⁷⁴ См.: Ристич Г. Указ. соч.

Индикаторы риска. Немаловажной организационно-правовой проблемой является пассивное использование контрольными, надзорными органами индикаторов риска, являющихся основанием для внеплановых проверок. Это показатели, наличие или отсутствие которых не является нарушением обязательных требований, но свидетельствует о высокой вероятности их нарушения.

Ключевые индикаторы риска играют важную роль в любой концепции менеджмента риска, они представляют собой инструмент мониторинга и контроля риска, могут выявить потенциальные опасные события⁷⁵, являясь неотъемлемой частью процесса автоматизированного сбора данных об объекте.

Индикаторы риска — это не только показатели, которые предоставляют информацию об уровне подверженности определенному риску организации в определенный момент времени, но и признаки эффективности контроля, представляющие информацию о том, в какой степени данный элемент управления отвечает своим целевым задачам (в определении предотвращения потерь, сокращения опасностей)⁷⁶.

До 2021 г. слишком малое количество контрольных, надзорных органов Российской Федерации использовало индикаторы риска. Всплеск их принятия пришелся на конец 2021 — начало 2022 г., когда их внедрение начало носить массовый характер, однако оценить их практическую реализацию еще предстоит.

И ещё одно обстоятельство, которое необходимо учитывать при реализации риск-ориентированного подхода: нам нужны специалисты с новым типом мышления — риск-ориентированным, для которых обеспечение законности при проведении государственного контроля (надзора) в различных сферах государственной и общественной деятельности есть жесткое требование при осуществлении надзорной деятельности. Законность в процессе осуществления государственного контроля (надзора) заключается в применении нормы права, которая «должна строго соответствовать закону, иначе не будет применения нормы права, а будет обход их требований; в этом случае акт государственного органа будет актом фиктивного применения, недействителен и подлежит обжалованию и отмене»⁷⁷.

В теории права отмечается, что понятие законности характеризует правовую реальность, взятую с точки зрения

⁷⁵ См.: там же. С. 4.

⁷⁶ См.: Key Risk Indicators. Operational Risk Sound Practice Guidance. Institute of Operational Risk. 2010. URL: <http://www.iior-institute.org/public/IORKRIGuidanceNov2010.pdf> (дата обращения: 25.12.2019).

⁷⁷ Комаров С.А. Общая теория государства и права: учеб. для бакалавриата и магистратуры. 9-е изд., испр. и доп. М., 2019. С. 390 (Сер.: Бакалавр и магистр. Академический курс).

практического применения права, идеологических и политических основ правовой системы, ее связи с основополагающими социально-политическими институтами, с политическим режимом этого общества, с защитой прав, свобод, законных интересов человека⁷⁸.

Индикаторы риска – это ключ к глобальному управлению рисками (следующий уровень развития после внедрения динамической модели управления категориями риска), аналитике и умному государственному регулированию, здесь заложены основы профилактики правонарушений, которая по своему целеполаганию должна заменить проверки и штрафные санкции.

Механизм, когда поднадзорные субъекты самостоятельно смогут понижать категории риска на основе принципов добросовестности и разумности, используя автоматизированные системы самопроверки, самодекларирования, смогут, избавить себя от плановых проверок, или минимизировать их, и лежит в основе концепции управления риском в целом⁷⁹ (а не только категориями рисков), так как в рассмотренном случае риск возникновения неблагоприятных событий будет сведен к минимуму. А именно в снижении рисков (управлении ими) состоит смысл контроля, надзора⁸⁰.

Заключение. Резюмируя рассмотрение проблематики, связанной с административно-правовыми аспектами риск-ориентированного подхода в управленческих отношениях, сформулируем несколько выводов.

Основной вывод, сделанный по итогам исследования, заключается в том, что в целях оптимизации деятельности по внедрению и последующей автоматизации риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности необходимо определение динамичных критериев по отнесению объектов контроля, надзора к определенной категории риска в виде расчетной модели.

Важнейшим позитивным результатом реализации реформы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации стал отказ от проведения сплошных плановых проверок объектов и переход к дифференцированному планированию.

Однако приходится констатировать отставание в работе административных органов от темпов реформы и низкое качество проводимых при этом изменений: не в полной степени являются проработанными критерии отнесения к категориям риска, а используемые не являются объективными и обладают признаками поверхностности; арсенал используемых критериев не позволяет говорить о том, что в ближайшее время будут определены показатели для внедрения «динамической модели управления категориями рисков», так как в основу переоценки категорий риска также заложены упрощенные методы; пока ещё не получило широкого развития и практической реализации направление «индикаторы риска нарушения обязательных требований».

Сформулированные предложения о необходимости организационно-правовых изменений в области внедрения риск-ориентированного подхода, его модернизации и автоматизации должны учитывать успешный международный

опыт правового регулирования указанной сферы общественных отношений⁸¹.

Результаты исследования могут быть применены как уполномоченными органами законодательной, так и исполнительной власти в своей практической деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бачило И.Л. Цифровизация управления и экономики – общегосударственная задача // Государство и право. 2018. № 2. С. 62, 63.
2. Воробьев С.М., Комаров С.А. Информатизация и государственно-организованное общество в формационном измерении: статья // Теория государства и права. 2019. № 4. С. 27.
3. Воробьев С.М., Комаров С.А. Риски в информационной цивилизации: теоретико-правовое осмысление // Теория государства и права. 2019. № 3. С. 20–36.
4. Евдокимов А.С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 34–40.
5. Ехлакова К.А. Внедрение риск-ориентированного подхода при проверках // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2017. № 9. С. 45–49.
6. Замятина М. Риск-ориентированный подход при проверках подведомственных учреждений // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2019. № 1. С. 31–41.
7. Ивлева Г.Ю., Боровикова Е.В., Мельников Р.М. Реализация риск-ориентированного государственного регулирования в российских условиях. М., 2015. С. 4.
8. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учеб. для бакалавриата и магистратуры. 9-е изд., испр. и доп. М., 2019. С. 390, 448 (Сер.: Бакалавр и магистр. Академический курс).
9. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад, 2015 // Комитет по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского Союза промышленников и предпринимателей // http://www.goskontrolspp.ru/upload/iblock/928/doklad_komiteta_2015.pdf (дата обращения: 25.12.2019).
10. Кулик Г.Ю. Зарубежный опыт внедрения риск-менеджмента в государственное управление // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 37. С. 32.
11. Куревина Л.В. Риск-ориентированный подход при проверках ГИТ // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2017. № 9. С. 50–59.
12. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22–27.
13. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал рос. права. 2017. № 9. С. 40, 41.
14. Орлова О.Е. Риск-ориентированный подход и области его применения // Руководитель автономного учреждения. 2017. № 10. С. 37–46.

⁷⁸ См.: Комаров С.А. Указ. соч. С. 448.

⁷⁹ См.: The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts. HM Treasury. 2004. P. 16, 31, 32.

⁸⁰ См.: Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал рос. права. 2017. № 9. С. 40, 41.

⁸¹ См.: Панина О.В. Сравнительная характеристика зарубежного опыта использования риск-ориентированного подхода в государственном контроле (на примере Республики Казахстан и Европейского Союза) // Экономика и предпринимательство. 2016. № 11–3 (76). С. 147–149.

15. Панина О.В. Сравнительная характеристика зарубежного опыта использования риск-ориентированного подхода в государственном контроле (на примере Республики Казахстан и Европейского Союза) // Экономика и предпринимательство. 2016. № 11–3 (76). С. 147–149.
16. Полякова Т.А., Минбалева А.В., Кроткова Н.В. Обзор Международной научно-практической конференции «Информационное пространство: обеспечение информационной безопасности и право» — Первые Бачиловские чтения // Государство и право. 2018. № 9. С. 138–148. DOI: 10.31857/S013207690001525-9
17. Попова А.В. Информационное общество: проблемы когнитивного управления // Правопорядок: теория и практика. 2018. № 2. С. 42.
18. Риск-ориентированный подход. URL: <https://fireman.club/inseklpedia/risk-orientirovannyiy-podhod/>
19. Ристич Г. Риск-ориентированный подход к инспекциям: общие вопросы и опыт ЕС. М., 2017. С. 4.
20. Созаева Д.А. Управление рисками: подходы, модели, методологии // Проблемы анализа риска. 2016. № 13. С. 6–20.
21. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М., 2015.
22. Фальчев А. Простыми словами: риск-ориентированный подход. URL: <https://www.milknews.ru/longridy/prostymi-slovami/risk-orientirovanny-podhod.html>
23. Фомин А.В., Шахманов Ф.Ф., Савельев Д.В., Кутузов В.В. Проблемы применения риск-ориентированного подхода к планированию мероприятий по контролю в области пожарной безопасности на автомобильных газозаправочных станциях // Вестник СПбУ государственной противопожарной службы МЧС России. 2016. № 3. С. 35, 36.
24. Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 7–29.
25. Black J. Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt // Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. Paris: OECD Publishing, 2010. P. 6, 7. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/risk-and-regulatory-policy/risk-based-regulation_9789264082939-11-en (дата обращения: 25.12.2020).
26. Dr. Hardy Karen. Managing Risk in Government: An Introduction to Enterprise Risk Management. IBM Center for The Business of Government. 2010. P. 23. URL: <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/RiskinGovernment.pdf> (дата обращения: 25.12.2020).
27. Guidance for a Risk-Based Approach for the Securities Sector, FATF, Paris, 2018. P. 16. URL: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rbasecurties-sector.html> (дата обращения: 25.12.2019).
28. Guidance for a Risk-Based Approach. The Banking Sector. Financial action task force, Paris, 2014. P. 11.
29. Harvey J. Introduction to managing risk. Chartered Institute of Management Accountants, CIMA. Topic Gateway series no. 28.2008. P. 12. URL: https://www.cimaglobal.com/Documents/ImportedDocuments/cid_tg_intro_to_managing_risk.apr07.pdf (дата обращения: 02.04.2021).
30. Komarov V.S., Komarova T.L., Romanov A.A. et al. Administrative responsibility of officials for violation of legislation in the implementation of authority to dispose of state and municipal property // Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. Año: VII. Número: Edición Especial. Artículo no.: Edición Especial Período: Novumbere, 2019.
31. The Orange Book. Management of Risk — Principles and Concepts. HM Treasury. 2004. P. 16, 31, 32. URL: <http://www.who.int/management/general/risk/managementofrisk.pdf> (дата обращения: 25.12.2019).
32. Touil K. Risk-Based Approach. Understanding and Implementation. Challenges between risk appetite and compliance. P. 3. URL: <http://www.acams.org/aml-white-paper-risk-based-approach> (дата обращения: 25.12.2019).

REFERENCES

1. Bachilo I.L. Digitalization of management and economy — a national task // State and Law. 2018. No. 2. P. 62, 63 (in Russ.).
2. Vorobyov S.M., Komarov S.A. Informatization and state-organized society in the formational dimension: article // Theory of state and law. 2019. No. 4. P. 27 (in Russ.).
3. Vorobyov S.M., Komarov S.A. Risks in information civilization: theoretical and legal understanding // Theory of State and law. 2019. No. 3. P. 20–36 (in Russ.).
4. Evdokimov A.S. Federal Law “On State control (supervision) and municipal control in the Russian Federation”: organizational and legal analysis // Administrative Law and process. 2022. No. 2. P. 34–40 (in Russ.).
5. Ekhlakova K.A. Introduction of a risk-based approach to inspections // Adviser to the accountant of the state and municipal institutions. 2017. No. 9. P. 45–49 (in Russ.).
6. Zamyatina M. Risk-oriented approach to inspections of subordinate institutions // Law enforcement ministries and departments: accounting and taxation. 2019. No. 1. P. 31–41 (in Russ.).
7. Iyleva G. Yu., Borovikova E.V., Melnikov R.M. Implementation of risk-oriented state regulation in Russian conditions. M., 2015. P. 4 (in Russ.).
8. Komarov S.A. General theory of state and law: textbook for bachelor's and master's degrees. 9th ed., rev. and add. M., 2019. P. 390, 448 (Ser.: Bachelor and Master. Academic course) (in Russ.).
9. Control and supervisory activities in the Russian Federation: analytical report, 2015 // Committee on Licensing and Control and Supervisory Activities of the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs // http://www.goskon-trolrpp.ru/upload/iblock/928/doklad_komiteta_2015.pdf (accessed: 12/25/2019) (in Russ.).
10. Kulik G. Yu. Foreign experience of risk management implementation in public administration // Public administration. Electronic herald. 2013. No. 37. P. 32 (in Russ.).
11. Kurevina L.V. Risk-oriented approach to GIT checks // The personnel Department of the state (municipal) institution. 2017. No. 9. P. 50–59 (in Russ.).
12. Martynov A.V. The use of a risk-based approach in the implementation of state control and supervision as a necessary condition for reducing pressure on business // Lawyer. 2016. No. 18. P. 22–27 (in Russ.).
13. Nozdachev A.F., Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. Reform of state control (supervision) and municipal control // Journal of Russian law. 2017. No. 9. P. 40, 41 (in Russ.).
14. Orlova O.E. Risk-oriented approach and its application areas // Head of an autonomous institution. 2017. No. 10. P. 37–46 (in Russ.).
15. Panina O.V. Comparative characteristics of the foreign experience of using a risk-based approach in state control (on the example of the Republic of Kazakhstan and the European Union) // Economics and Entrepreneurship. 2016. No. 11–3 (76). P. 147–149 (in Russ.).
16. Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. Review of the International Scientific and Practical Conference “Information space: information security and law” — The First Bachilo readings // State and Law. 2018. No. 9. P. 138–148. DOI: 10.31857/S013207690001525-9 (in Russ.).
17. Popova A.V. Information society: problems of cognitive management // Law and order: theory and practice. 2018. No. 2. P. 42 (in Russ.).
18. Risk-oriented approach. URL: <https://fireman.club/inseklpedia/risk-orientirovannyiy-podhod/> (in Russ.).
19. Ristich G. Risk-oriented approach to inspections: general issues and experience of the EU. M., 2017. P. 4 (in Russ.).

20. *Sozaeva D.A.* Risk management: approaches, models, methodologies // Problems of risk analysis. 2016. No. 13. P. 6–20 (in Russ.).
21. *Tikhomirov Yu. A.* Law: forecasts and risks. M., 2015 (in Russ.).
22. *Falchev A.* In simple words: a risk-based approach. URL: <https://www.milknews.ru/longridy/prostyimi-slovami/risk-orientirovannyi-podhod.html> (in Russ.).
23. *Fomin A.V., Shakhmanov F.F., Savelyev D.V., Kutuzov V.V.* Problems of applying a risk-based approach to planning fire safety control measures at automobile gas stations // Herald of the SPbU of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia. 2016. No. 3. P. 35, 36 (in Russ.).
24. *Chaplinsky A.V., Plaksin S.M.* Risk management in the implementation of state control in Russia // Issues of state and municipal administration. 2016. No. 2. P. 7–29 (in Russ.).
25. *Black J.* Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt // Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. Paris: OECD Publishing, 2010. P. 6, 7. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/risk-and-regulatory-policy/risk-based-regulation_9789264082939-11-en (accessed: 25.12.2020).
26. *Dr. Hardy Karen.* Managing Risk in Government: An Introduction to Enterprise Risk Management. IBM Center for The Business of Government. 2010. P. 23. URL: <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/RiskinGovernment.pdf> (accessed: 25.12.2020).
27. Guidance for a Risk-Based Approach for the Securities Sector, FATF, Paris, 2018. P. 16. URL: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rbasecuri-ties-sector.html> (accessed: 25.12.2019).
28. Guidance for a Risk-Based Approach. The Banking Sector. Financial action task force, Paris, 2014. P. 11.
29. *Harvey J.* Introduction to managing risk. Chartered Institute of Management Accountants, CIMA. Topic Gateway series no. 28.2008. P. 12. URL: https://www.cimaglobal.com/Documents/ImportedDocuments/cid_tg_intro_to_managing_risk.apr07.pdf (accessed: 02.04.2021).
30. *Komarov V.S., Komarova T.L., Romanov A.A. et al.* Administrative responsibility of officials for violation of legislation in the implementation of authority to dispose of state and municipal property // Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores. Año: VII. Número: Edición Especial. Artículo no.: Edición Especial Período: Noviembre, 2019.
31. The Orange Book. Management of Risk – Principles and Concepts. HM Treasury. 2004. P. 16, 31, 32. URL: <http://www.who.int/management/general/risk/managementofrisk.pdf> (accessed: 25.12.2019).
32. *Touil K.* Risk-Based Approach. Understanding and Implementation. Challenges between risk appetite and compliance. P. 3. URL: <http://www.acams.org/aml-white-paper-risk-based-approach> (accessed: 25.12.2019).

Сведения об авторах

ЕВДОКИМОВ Алексей Сергеевич —

кандидат юридических наук, доцент кафедры «Техносферная безопасность и транспортно-технологические машины» Саратовского государственного аграрного университета им. Н.И. Вавилова; 410012 г. Саратов, Театральная пл., д. 1; доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии; 410056 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104

КОМАРОВ Сергей Александрович —

доктор юридических наук, профессор, научный руководитель Юридического института; 199106 г. Санкт-Петербург, Гаванская ул., д. 3; профессор кафедры теории государства и права Института права Башкирского государственного университета; 450005 Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Достоевского, д. 131

СЕРГУН Петр Павлович —

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственного и административного права Юридического института Кемеровского государственного университета; 650070 г. Кемерово, ул. Тухачевского, д. 33

Authors' information

EVDOKIMOV Aleksey S. —

PhD in Law, associate Professor of the Department of Technosphere Safety and Transport and Technological Machines of Vavilov Saratov State Agrarian University; 1 Teatralnaya square, 410012 Saratov, Russia; associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy; 104 Chernyshevsky str., 410056 Saratov, Russia

KOMAROV Sergey A. —

Doctor of Law, Professor, Scientific Director of the Legal Institute; 3 Gavanskaya str., 199106 St. Petersburg, Russia; Professor of the Department of Theory of State and Law of the Institute of Law of the Bashkir State University; 131 Dostoevsky str., 450005 Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia

SERGUN Petr P. —

Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of State and Administrative Law of the Law Institute of the Kemerovo State University; 33 Tukhachevsky str., 33650070 Kemerovo, Russia