



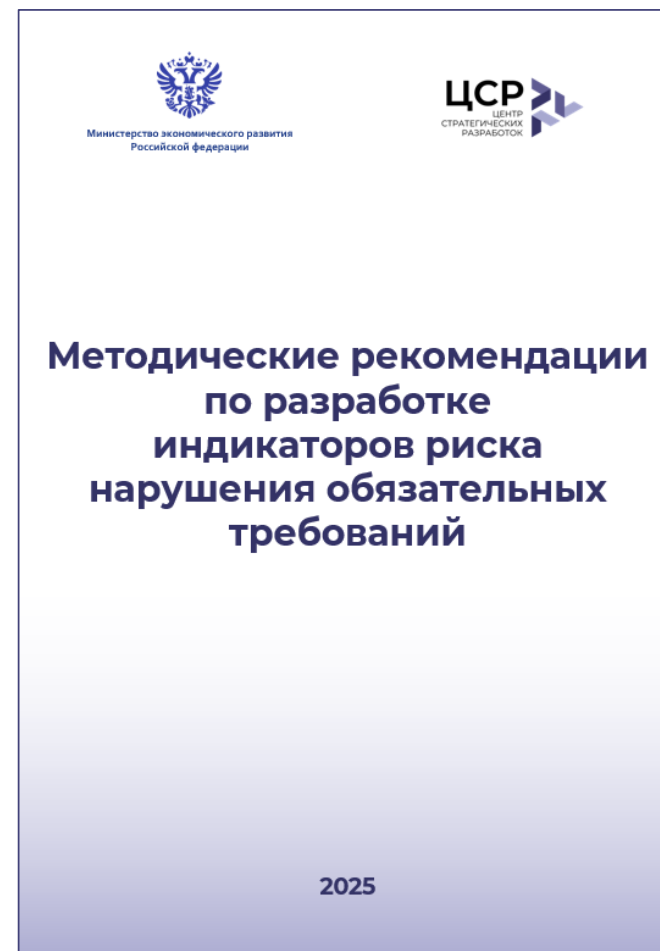
ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

**Методические
рекомендации по
разработке индикаторов
риска нарушения
обязательных требований**

Проект методических рекомендаций

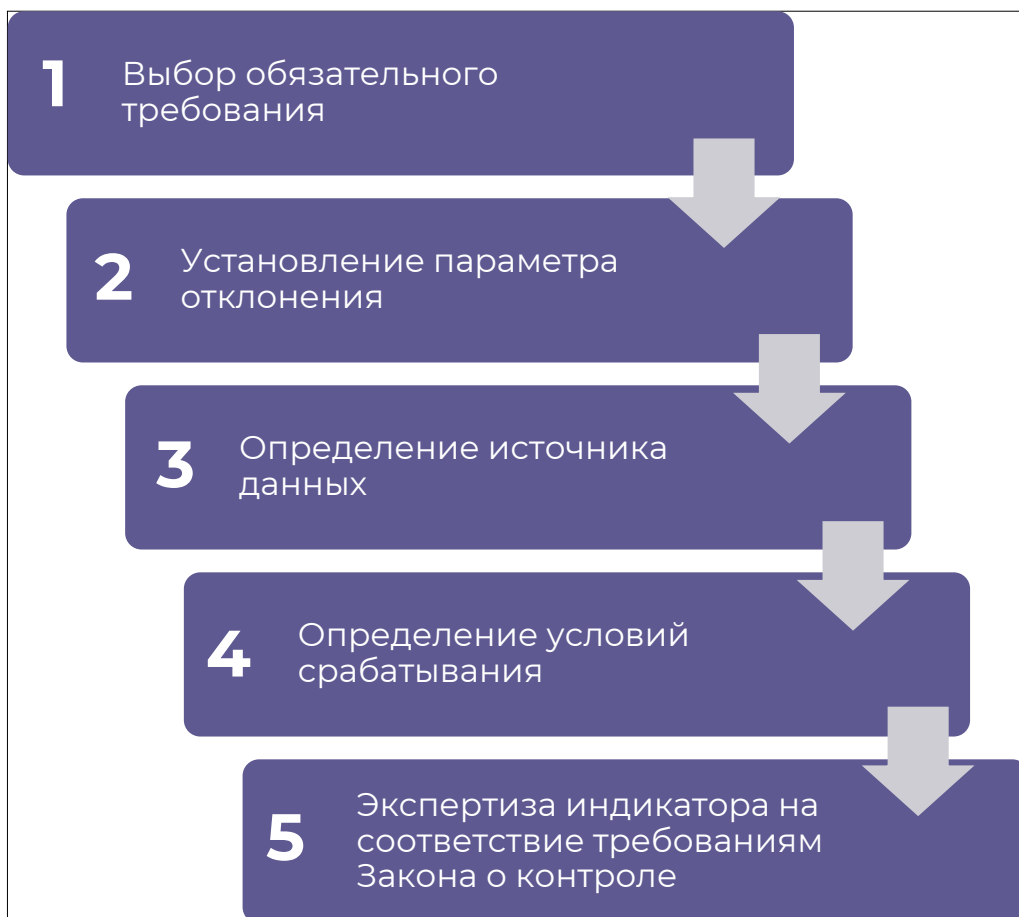
Состав Методических рекомендаций:

- Порядок разработки
- Чек-лист для определения качества
- Жизненный цикл
- Порядок расчета и применения («паспорт»)
- Форма документа об утверждении



Порядок разработки

В методических рекомендациях предложен **пошаговый алгоритм** разработки индикаторов.



Ключевые аспекты разработки индикатора риска:

- Фокус на **массовых нарушениях** с высокими рисками
- Поиск **сигнала**, а не самого нарушения
- **Измеримый** параметр отклонения
- Сбор данных **без контакта** с бизнесом.
- Четкие **пороги** «срабатывания» (*время, частота, % отклонения*)
- Обязательная проверка на **соответствие закону**

Чек-лист для оценки индикатора

Методические рекомендации содержат чек-лист для определения **качества** разработанного индикатора и его **соответствия** требованиям Закона о контроле.

- 1. Не является иным основанием для проверки
- 2. Не является нарушением обязательных требований
- 3. Соответствует предмету контроля
- 4. Не является палочным
- 5. Не является фактом уже причиненного ущерба
- 6. Используется количественный параметр отклонения
- 7. Указан источник получения сведений об отклонении

Критерии, напрямую
вытекающие из требований
Закона о контроле

Рекомендательные
критерии

Жизненный цикл индикатора

Индикаторы риска требуют регулярного **пересмотра и актуализации** — их корректируют или отменяют, опираясь на **практику применения**. В рекомендациях описаны две возможные траектории развития.

1. Траектория «срабатывающего» индикатора



2. Траектория «нерабочего» индикатора



Порядок расчета и применения

На каждый индикатор составляется документ, устанавливающий порядок его применения и систематизирующий всю информацию о нем («паспорт индикатора»).

Общая информация по индикатору риска нарушения обязательных требований				
1	1.1	Наименование органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, осуществляющего контрольную (надзорную) деятельность, ответственного за разработку индикатора риска нарушения обязательных требований	1.2	Наименование вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля
	1.3	Наименование индикатора риска нарушения обязательных требований		
	Обязательные требования, о нарушении которых свидетельствует индикатор риска			
2	2.1	Нормативный правовой акт, которым установлено обязательное требование	2.2	Структурная единица нормативного правового акта
			2.3	Ссылка на ФГИС РОТ ¹
		<нормативный правовой акт 1>	<структурная единица 1>	
			<структурная единица 2>	
			
			<структурная единица n>	
		<нормативный правовой акт 2>	<структурная единица 1>	
			<структурная единица 2>	
			
			<структурная единица n>	
	<нормативный правовой акт 2>	<структурная единица 1>		
		<структурная единица 2>		
			
		<структурная единица n>		

СОДЕРЖАНИЕ:

- **Общая информация**
- **Обязательные требования**
- **Объекты контроля**
- **Порядок расчета отклонения (соответствия)**
- **Перечень подтверждающих документов**
- **Особенности проведения контрольного (надзорного) мероприятия**

Форма документа об утверждении

Методические рекомендации содержат **типовую форму** документа об утверждении перечня индикаторов риска.

(наименование органа исполнительной власти, представительного органа местного самоуправления)

ТИПОВОЙ ДОКУМЕНТ

от _____ № _____

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПЕРЕЧНЯ ИНДИКАТОРОВ РИСКА НАРУШЕНИЯ
ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПО**

(наименование вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля)

В соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 23 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и

(нормативный правовой акт, закрепляющий полномочия органа исполнительной власти, органа местного самоуправления по утверждению перечня индикаторов риска)

1. Утвердить прилагаемый перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, применяемых при осуществлении

(наименование вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля)

2. Утвердить порядок расчета и применения индикаторов риска нарушения обязательных требований.

Рекомендуется утверждать перечень индикаторов риска **с приложением порядка расчета и (или) применения для каждого индикатора риска.**



Министерство экономического развития
Российской Федерации



Методические рекомендации по разработке индикаторов риска нарушения обязательных требований

Содержание

Введение	3
Определение индикатора риска	4
Разработка индикаторов риска	5
1. Выбор обязательного требования	6
2. Установление параметра отклонения	8
3. Определение источников получения сведений о соответствии или отклонении от установленных параметров	10
4. Определение условий срабатывания	14
5. Экспертиза индикатора на соответствие требованиям Закона о контроле	16
Утверждение индикатора риска	20
Жизненный цикл индикатора риска	21
Глоссарий	24
<i>Приложение 1. Чек-лист для оценки качества индикатора риска</i>	26
<i>Приложение 2. Примеры индикаторов риска</i>	27
<i>Приложение 3. Форма типового документа об утверждении перечня индикаторов риска</i>	29
<i>Приложение 4. Порядок расчета и применения индикатора риска (Паспорт индикатора риска)</i>	30



Введение

Настоящие методические рекомендации разработаны в рамках реализации части 4 статьи 61¹ Закона о контроле и направлены на совершенствование системы управления рисками в контрольной (надзорной) деятельности.

Цель — создание единого подхода к разработке индикаторов риска, которые позволяют своевременно выявлять и предотвращать нарушения обязательных требований, минимизировать риски причинения вреда охраняемым законом ценностям и снижать административную нагрузку на бизнес.

Задачи:

- ❑ определить сущность индикатора риска;
- ❑ определить алгоритм разработки эффективного и соответствующего требованиям законодательства индикатора риска нарушения обязательных требований;
- ❑ выявить этапы жизненного цикла индикатора риска.

В методических рекомендациях раскрывается понятие индикатора риска, его основные характеристики и роль в предотвращении нарушений обязательных требований. Предложен пошаговый алгоритм разработки индикаторов, включая выбор обязательных требований, установление параметров отклонения, определение источников данных и условий срабатывания. Представлен чек-лист для проверки соответствия индикаторов риска требованиям законодательства о контроле (надзоре). Изложен жизненный цикл индикатора риска — от разработки до необходимости актуализации.

Рекомендации могут быть использованы контрольными (надзорными) органами федерального, регионального и муниципального уровней для разработки и актуализации индикаторов риска нарушения обязательных требований, соответствующих требованиям законодательства и позволяющих своевременно идентифицировать риски нанесения ущерба охраняемым законом ценностям в подконтрольных сферах.



Определение индикатора риска

Частью 9 статьи 23 Закона о контроле определено, что индикатором риска нарушения обязательных требований является 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.

Контрольный (надзорный) орган разрабатывает индикаторы риска в целях оценки риска причинения вреда (ущерба) при принятии решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

Из установленной формулировки вытекает четыре основополагающие характеристики индикатора риска:

- 1) в основе – наличие определенного параметра объекта контроля;
- 2) использование параметра отклонения или соответствия;
- 3) не основывается на уже произошедшем нарушении обязательных требований;
- 4) направлен на идентификацию нарушений обязательных требований и риска причинения вреда в подконтрольной среде.

Законом о контроле установлена необходимость указания определенного параметра объекта контроля при формировании индикатора риска, то есть 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. Более того, целесообразно, чтобы параметр объекта контроля был количественно измерим, что позволит с точностью установить факт его изменения.

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 угрозу охраняемым законом ценностям.



Разработка индикаторов риска

Этапы разработки индикаторов риска

Нормативная правовая база в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля не содержит определенного порядка разработки индикаторов риска в установленной сфере.

В рамках настоящих методических рекомендаций алгоритм разработки индикаторов риска предлагается реализовать через пять последовательных этапов:

01

Выбор обязательного требования

02

Установление параметра отклонения

03

Определение источника получения сведений о соответствии или отклонении от установленных параметров

04

Определение условий срабатывания

05

Экспертиза индикатора на соответствие требованиям Закона о контроле

На индикатор риска заполняется **паспорт** - документ, систематизирующий основную информацию об индикаторе риска и обеспечивающий прозрачность его применения. Форма паспорта индикатора риска приведена в Приложении 4.



1. Выбор обязательного требования

Первоочередно определяется обязательное(-ые) требование(-ия), признаком нарушения которого (которых) будет разрабатываемый индикатор риска.

Орган контроля (надзора) выбирает обязательные требования исключительно в соответствии с предметом реализуемого вида контроля (надзора).

В качестве критериев отбора обязательного требования необходимо использовать следующие:

- обязательное требование касается большей части контролируемых лиц, то есть, либо орган контроля (надзора) проверяет уровень его соблюдения очень часто, либо его нарушения носят массовый характер (зачастую оба условия соблюдаются одновременно);
- потенциальное нарушение обязательного требования представляет реальный риск причинения вреда (ущерба), то есть, выбирается требование, соблюдение которого оказывает существенное влияние на общий уровень безопасности объекта контроля;
- обязательное требование имеет большие издержки на исполнение, но в рамках утверждения имеет положительное заключение при оценке регулирующего воздействия, то есть учитывая относительно высокий уровень затрат, требование может быть проигнорировано к соблюдению подконтрольными лицами и иметь массовый характер.

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

Для избежания формулирования индикатора риска, не отражающего риска причинения вреда, не рекомендуется выбирать обязательные требования, связанные с предоставлением, оформлением, заполнением и т. д. какой-либо обязательной документации («бумажные требования»).

На данном этапе необходимо также учесть принципы законности и обоснованности контроля, **соразмерности его вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов.** При срабатывании индикатора риска предмет проверки должен **ограничиваться теми обязательными требованиями,** которые положены в его основу. **Один индикатор риска не должен охватывать весь перечень обязательных требований** по виду контроля, т. к. это приведет к несоразмерному вмешательству в деятельность субъектов.

Индикатор должен свидетельствовать о признаках нарушения конкретного(-ых) обязательного(-ых) требования(-ий). Группировка требований проводится в зависимости от отраслевой специфики: по единому характеру потенциального вреда, по общему признаку нарушения или объектов контроля и т. д. В основе группировки лежит анализ правоприменительной практики, анализ случаев причинения вреда и статистики нарушений.

Примеры обязательных требований

Обязательное требование	Обоснование
На объекте защиты хранятся техническая документация на системы противопожарной защиты, в том числе технические средства, функционирующие в составе указанных систем, и результаты пусконаладочных испытаний указанных систем	Согласно статистике проверок за 2021–2022 гг., нарушение данного обязательного требования входит в ТОП-3 самых массовых по виду контроля
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
Заключение гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения между работником и работодателем, не допускается	Нарушение данного обязательного требования имеет высокий риск негативных последствий для работника по оценке Роструда (10 баллов)
При необходимости прекращения работ или их приостановления более чем на шесть месяцев застройщик или технический заказчик должен обеспечить консервацию объекта капитального строительства	Нарушение данного обязательного требования имеет высокую степень риска причинения вреда по оценке Ростехнадзора



2. Установление параметра отклонения

Следующим шагом устанавливается параметр отклонения объекта контроля от нормального состояния, который будет сигнализировать с высокой степенью вероятности о нарушении обязательных требований и/или риске причинения вреда (ущерба).

 **ВАЖНО!**

Индикатором риска непосредственно является **соответствие или отклонение объекта контроля от установленных параметров**.

Соответствие (отклонение) от параметров объектов контроля – выбираемые органом контроля (надзора) показатели, характеризующие текущее состояние объекта контроля относительно возможного причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по соответствующему виду контроля.

Выбор между признаками «соответствие» или «отклонение» параметров носит исключительно технический характер и зависит от удобства применения.

 **ВАЖНО!**

В качестве параметров объекта контроля выступают **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.

Законом о контроле не установлено, какие должны применяться показатели для оценки состояния объектов контроля: количественные или качественные.

При этом **в целях разработки эффективных индикаторов риска** с высокой точностью выявления факта снижения уровня безопасности охраняемых законом ценностей **целесообразно выбирать измеримые характеристики объекта контроля**. Количественные параметры отклонения помогают создать детальную систему реагирования, которая включает несколько уровней защиты в зависимости от серьезности угрозы.

После установления параметра отклонения объекта контроля от нормального состояния необходимо убедиться в том, что:


1 Выбрана характеристика, позволяющая оценить состояние именно объекта контроля, а не результатов деятельности контрольных (надзорных) органов (выданные предписания, предостережения и т. д.).

2 Значение количественного показателя не нарушает установленные в нормативных правовых актах значения, так как в противном случае индикатор будет являться нарушением обязательных требований.

3 Действительно ли отклонение от «нормального» состояния может привести к нарушениям обязательных требований. Проверка осуществляется посредством анализа правоприменительной практики на предмет установления предпосылок к нарушению обязательных требований, связанных с выбранным параметром объекта контроля.

Примеры параметров отклонения

Параметр 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



3. Определение источников получения сведений о соответствии или отклонении от установленных параметров

Для полноценной работы индикатора риска требуется установить источник(и) получения сведений об отклонении объекта контроля от нормального состояния, который позволяет отслеживать изменение состояния объекта контроля, и соответственно, своевременно принять меры по защите охраняемых законом ценностей.

При этом наличие в формулировке индикатора риска источника получения сведений об отклонении также обеспечивает прозрачность деятельности органов контроля (надзора) для всех заинтересованных лиц и повышает к ней доверие.

Источники данных могут быть внутренними (например, ведомственные информационные системы) и внешними (например, регулярная отчетность контролируемых лиц, информационные системы других органов власти).

Примеры источников данных

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
Налоговые отчеты	Информация, полученная из налоговых отчетов, может отражать уровень добросовестности контролируемого лица, выявить объем расходов, направленных на повышение уровня безопасности его объектов контроля
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

В соответствии со статьей 24 Закона о контроле сбор, обработка, анализ и учет сведений об объектах контроля в целях определения индикаторов риска нарушения должны осуществляться контрольным (надзорным) органом **без взаимодействия с контролируемыми лицами.**

Чрезвычайную важность имеет вопрос достоверности, актуальности и своевременности данных. Неточность или отсутствие данных может привести к невыявлению рисков либо к неверной их оценке и принятию необоснованных управленческих решений.

Качество информации, полученной из источников данных, должно оцениваться по следующим критериям:

- адекватность содержания: представлена ли информация с нужной степенью детализации;
- своевременность информации: вовремя ли представлена информация;
- актуальность информации: представлены ли самые последние данные;
- точность информации: являются ли данные точными;
- доступность информации: доступна ли информация тем сотрудникам, которым она необходима.

Необходимо обеспечить регулярное поступление данных о рисках из внешних источников.



ВАЖНО!

В целях автоматизации процесса «срабатывания» индикатора риска **рекомендуется использовать цифровые источники.**

Одним из базовых цифровых источников являются ведомственные информационные системы.

Важными условиями для их выбора в качестве источника получения сведений об отклонении – наличие необходимых сведений в системе с функцией обновления данных и фактическая возможность его использования контрольным (надзорным) органом.

Соответственно, перед установлением источника необходимо проанализировать уровень открытости данных такой информационной системы или обеспечить формирование письменных договоренностей о порядке электронного взаимодействия между соответствующими органами власти.

В качестве иных цифровых источников получения сведений об отклонении объекта контроля можно рассмотреть следующие:

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

ВАЖНО!

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.

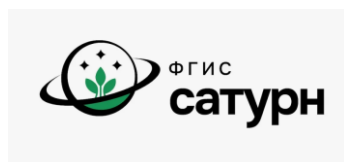
Примеры ведомственных информационных систем, используемых в качестве источника данных:



Роспотребнадзор
Государственная информационная система мониторинга оборота товаров (ГИС МТ, «Честный знак»)



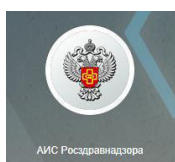
Россельхознадзор
Федеральная государственная информационная система в области семеноводства сельскохозяйственных растений ФГИС «Семеноводство»



Россельхознадзор
Федеральная государственная информационная система прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов (ФГИС «Сатурн»)



Росреестр
Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН)



Росздравнадзор
Автоматизированная информационная система Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения



Росалкогольтабакконтроль
Единая государственная автоматизированная информационная система (ЕГАИС)

Примеры средств дистанционного контроля



Камеры



Электронные ресурсы



БПЛА



Датчики



4. Определение условий срабатывания

Определение условий «срабатывания» индикатора риска необходимо для повышения эффективности идентификации рисков, обеспечения прозрачности применения индикаторов, а также снижения возможности субъективного толкования наличия оснований для проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

 **ВАЖНО!**

Условиями «срабатывания» индикаторов риска являются **любые факторы, которые способствуют идентификации** отклонения объекта контроля от нормального состояния, а также возможности верификации наступления события, указанного в индикаторе риска.

К наиболее частым условиям «срабатывания» индикатора риска относятся:

1 время - базовый период измерения параметров объекта контроля или отклонения от них (например: за календарный год, квартал, месяц и т.д.);

2 частота - количество событий или их последствий за определенный период времени. Применительно к индикаторам риска частота рассматривается по прошлым событиям (например: 5 раз за календарный год, 2 раза за 3 месяца, в 2 раза больше по отношению к отчетному периоду и т.д.).


В то же время для обеспечения высокой предиктивной способности индикаторов риска и возможности обнаружения изменения тенденций необходимо устанавливать сопоставимые условия для сравнения за определенный промежуток времени, а также использовать относительные показатели / устанавливать корреляции между несколькими показателями.

При этом в индикаторе риска кроме того могут быть предусмотрены и иные условия срабатывания – место, погодные условия, наступления события, изменение характеристик объекта и т. д. Событие также может заключаться в том, что ожидаемое явление не имело места или случилось что-то непредвиденное.

При установлении условий важным аспектом является обеспечение простоты мониторинга процесса «срабатывания» индикатора риска, а также возможности его автоматизации. Это позволяет снизить временные и трудовые издержки инспекторов на фиксацию «сработавшего» индикатора риска и, как следствие, своевременно принять превентивные управленческие решения. Кроме того, установление индикатора риска с возможностью отслеживания условий срабатывания в автоматизированном режиме обеспечивает верификацию индикаторов риска, а также прослеживаемость изменений по индикатору.

Примеры условий срабатывания

Условие срабатывания	Обоснование
Наличие трех фактов доступа к информации, ..., имевших место в течение десяти календарных дней со дня выявления первого факта такого доступа	Указан временной промежуток измерения параметров объекта контроля – в течение десяти дней, а также частота фиксации – три факта доступа
Выявление по итогам календарного месяца расхождения на 10 процентов и более между объемом ... и объемом ... за аналогичный период	Временной промежуток измерения параметров объекта контроля – по итогам календарного месяца, частота фиксации в данном случае применяется однократная
Десятикратный и более рост за календарный год в сравнении с предшествующим календарным годом количества сообщений о побочных действиях...	Временной промежуток измерения параметров объекта контроля установлен в календарный год. При этом данные сравниваются с предыдущим календарным годом



5. Экспертиза индикатора на соответствие требованиям Закона о контроле

Завершающим этапом при разработке индикатора риска до передачи его на утверждение является экспертиза.

Целью данной экспертизы является проверка соответствия разработанного индикатора риска установленным требованиям законодательства и, соответственно, возможности «срабатывания» индикатора риска для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия.

Для оценки качества сформулированных индикаторов риска применяется специальный чек-лист (Приложение 1).

В него входят 7 критериев, основанных на требованиях Закона о контроле (прямых и косвенных).

1. Не является иным основанием для проведения проверки
2. Не является нарушением обязательных требований
3. Соответствует предмету контроля
4. Не является палочным
5. Не является фактом уже причиненного ущерба

Критерии, напрямую вытекающие из требований Закона о контроле

6. Используется количественный параметр отклонения
7. Указан источник получения сведений об отклонении

Рекомендательные критерии

Подробнее раскроем каждый из критериев оценки качества индикаторов риска.

1. Не основан на обращениях граждан, СМИ, органов власти, не является иным основанием для проверки.

Индикаторы риска являются самостоятельным основанием для проведения проверки и не должны содержать в себе другие основания, к которым относится наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

2. Не является нарушением обязательных требований.

Индикатор риска должен отражать признак нарушения определенного обязательного требования (группы требований), а не являться конкретным его нарушением. Этот критерий основан на прямом требовании Закона о контроле. Из его положений следует, что нарушения обязательных требований не могут являться обстоятельствами, определяемыми в качестве индикаторов риска. Выявление индикатора риска свидетельствует о наличии оснований для проведения контрольного (надзорного) мероприятия, по результатам которого может быть установлено нарушение обязательных требований.

3. Соответствует 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).

4. Не является палочным.

Индикатор риска является прозрачным и понятным инструментом, содержащим определенный параметр объекта контроля. В связи с чем, в формулировке индикатора риска недопустимо использование параметров деятельности/оценки эффективности контрольных (надзорных) органов, а также наличие неопределенности в формулировке, за счет которой представляется возможность неограниченной широты толкования и манипулирования «срабатыванием» индикатора.

5. Не является фактом причиненного вреда в контролируемой сфере.

Индикаторы риска разрабатываются для своевременного предотвращения риска причинения вреда (ущерба). Поэтому индикаторы, разработанные на основании данных об уже случившейся ситуации с негативными последствиями, не могут быть использованы при реализации риск-ориентированного подхода.

6. Используется количественный параметр отклонения.

Для точного установления факта изменения уровня безопасности объекта контроля желательно устанавливать измеримое отклонение от нормального состояния, при достижении/превышении которого индикатор риска срабатывает в определенный временной интервал. Отсутствие количественного параметра оставляет возможность для манипулирования «срабатыванием» индикатора.

7. Указан источник получения сведений об отклонении.

При отсутствии определенного источника сведений об отклонении от нормального состояния объекта контроля, органу контроля будет сложно установить факт срабатывания индикатора. При этом, стоит отметить, что источник может не указываться в случае, если он очевиден для широкого круга лиц.

Первые 5 критериев основаны на прямых нормах Закона о контроле, поэтому при несоответствии любому из них индикатор риска считается разработанным с нарушением законодательства.

6-й и 7-й критерии сформированы с учетом тенденций реформы контрольной (надзорной) деятельности, позволяющих разработать индикатор риска, который способен полноценно отразить риск причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере контроля (надзора).

Примеры индикаторов риска, соответствующих и не соответствующих критериям, приведены в Приложении 3.

Таким образом, по итогам экспертизы индикаторы риска классифицируются следующим образом:

- индикаторы, полностью соответствующие Закону о контроле (при соответствии всем критериям);
- целесообразна корректировка индикатора (при несоответствии только 6 и/или 7 критерию чек-листа);
- индикаторы, не соответствующие Закону о контроле (при несоответствии любому из 1-5 критериев).

В случае выявления по итогам экспертизы индикаторов риска, не соответствующих Закону о контроле, либо индикаторов риска, по которым целесообразна корректировка, необходимо повторить этапы разработки индикаторов риска, внося необходимые корректировки.

После успешной экспертизы заполняется паспорт индикатора риска (Приложение 4).



Утверждение индикатора риска

Согласно ст. 23 Закона о контроле перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований по виду контроля утверждается:

- для вида федерального контроля - федеральным органом исполнительной власти;
- для вида регионального контроля - высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- для вида муниципального контроля - представительным органом муниципального образования, либо высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в случае, если полномочия по его осуществлению переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Перечень утверждается документом по типовой форме (Приложение 3). Рекомендуется утверждать индикаторы риска с приложением порядка расчета и (или) применения для каждого индикатора риска (Приложение 4).

Утвержденные индикаторы вносятся в Единый реестра видов контроля (ЕРВК) в течение пяти дней со дня вступления в силу документа об их утверждении.



Жизненный цикл индикатора риска

Индикаторы риска должны регулярно актуализироваться в целях оперативного реагирования на изменения внутренней и внешней среды.

Актуализация индикаторов риска подразумевает под собой мониторинг и анализ практики применения индикаторов риска, по результатам которых принимается решение о необходимости их корректировки или отмены, а также выявляются избыточные обязательные требования в целях их отмены, что способствует снижению административной нагрузки на бизнес.

Мониторинг и пересмотр индикаторов должны проводиться в соответствии с принципами непрерывного улучшения и включать:

- анализ эффективности индикаторов в выявлении событий и их последствий;
- корректировку индикаторов при изменении внешней или внутренней среды.

При пересмотре индикаторов риска необходимо руководствоваться принципами применимости, адекватности и эффективности индикаторов риска для достижения установленных целей.

В рамках жизненного цикла выделяются две возможные траектории развития утвержденных индикаторов риска:

1. Траектория «срабатывающего» индикатора риска.
2. Траектория «нерабочего» индикатора риска.

Траектория жизненного цикла зависит от частоты и периодичности «срабатывания» индикатора риска. При этом каждый контрольный (надзорный) орган должен определить собственные пороговые значения по количеству «срабатываний» индикатора риска для понимания его перехода на следующую стадию жизненного цикла.

1. Траектория «срабатывающего» индикатора риска

При наличии «срабатываний» индикатора риска органу контроля необходимо провести работу по анализу эффективности соответствующих проведенных контрольных (надзорных) мероприятий.

1.1. Если уровень выявляемости нарушений низкий (менее 75%), то индикатор не в полной мере отражает риск нарушения обязательного требования и/или причинения вреда (ущерба) в подконтрольной сфере. Соответственно, в данном случае управленческим решением по итогам анализа является актуализация такого индикатора риска, либо его отмена.

1.2. Если уровень выявляемости нарушений высокий, то вероятнее всего, обязательное требование, лежащее в основе индикатора риска, устарело, носит избыточный характер или имеет неоднозначную формулировку для подконтрольных лиц, в связи с чем происходят нарушения в массовом порядке. Поэтому необходимо изменение регуляторных условий, а именно – корректировка или отмена обязательного требования, что также приведет к необходимости актуализации или отмены соответствующего индикатора риска.

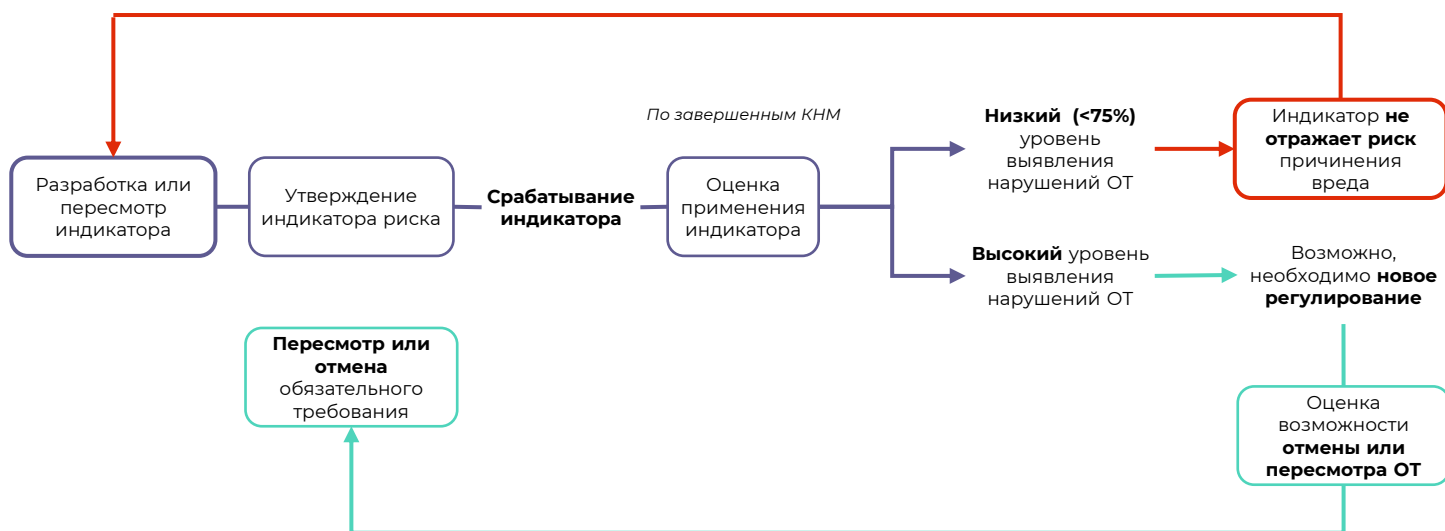


Схема 1. Траектория «срабатывающего» индикатора риска

2. Траектория «нерабочего» индикатора риска

Данная траектория предусмотрена для ситуации, когда органом контроля установлено, что утвержденный индикатор не работает на практике.

Это возможно в случае, если индикатор риска некорректно сформулирован и не отражает риск нарушения обязательного требования и/или причинения вреда (ущерба) в подконтрольной сфере. В данном случае управленческим решением по итогам анализа является актуализация такого индикатора риска либо его отмена.

Также индикатор риска может «не срабатывать» в условиях когда обязательные требования, признаки нарушения которых отражает индикатор, вошли в «поведенческую культуру» контролируемых лиц, то есть имеет место фактор коллективной добросовестности.

Примером такой коллективной ответственности может быть ношение медицинских масок в период пандемии COVID-19.

Необходимым управленческим решением в данном случае видится изменение регуляторных условий, а именно – корректировка или отмена обязательного требования, что также приведет к необходимости актуализации или отмены соответствующего индикатора риска.

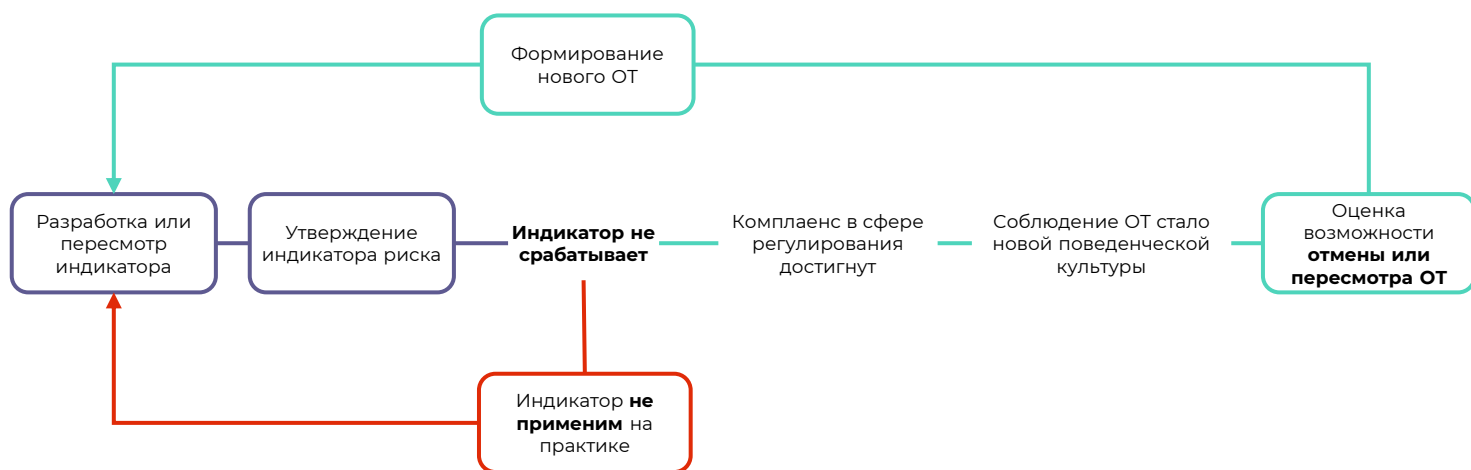


Схема 2. Траектория «нерабочего» индикатора риска

Жизненный цикл каждого индикатора риска уникален и зависит от пороговых значений, приемлемых для идентификации рисков в определенной сфере по мнению контрольного органа.

Глоссарий

Термины и сокращения	Определение
Жизненный цикл индикатора риска	Последовательность этапов, через которые проходит индикатор риска, от разработки и утверждения индикатора риска до оценки его применения и возможного пересмотра
Закон о контроле	Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»
Индикатор риска нарушения обязательных требований, индикатор 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
Источник данных	Информационная система, устройство или документ, предоставляющие данные для анализа отклонений объекта контроля от запланированного или требуемого состояния
Мониторинг	Постоянный (непрерывный) анализ, надзор, критическая оценка, наблюдение за отклонениями от запланированного или требуемого состояния
Обязательное требование	Содержащееся в нормативных правовых актах требование, которое связано с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которого осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы

Глоссарий

Термины и сокращения	Определение
«Палочный индикатор»	Индикатор, который содержит параметры, основанные на деятельности и (или) оценке эффективности контрольных (надзорных) органов, и (или) содержит неопределенности в формулировке, за счет которых представляется возможность неограниченной широты толкования и манипулирования «срабатыванием» индикатора риска
Параметр отклонения	Количественный или качественный показатель, характеризующий отклонение объекта контроля от нормального состояния
Паспорт индикатора риска	Документ, систематизирующий основную информацию об индикаторе риска и содержащий порядок его расчета и применения
Риск причинения вреда	Вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям
«Срабатывание» индикатора риска	Выявление соответствия или отклонения от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риске причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям



Приложение 1

Чек-лист для оценки качества индикатора риска


Не является иным основанием для проведения проверки	<input checked="" type="checkbox"/>
Не является нарушением обязательных требований	<input checked="" type="checkbox"/>
Соответствует предмету контроля	<input checked="" type="checkbox"/>
Не является палочным	<input checked="" type="checkbox"/>
Не является фактом уже причиненного ущерба	<input checked="" type="checkbox"/>
Используется количественный параметр отклонения	<input checked="" type="checkbox"/>
Указан источник получения сведений об отклонении	<input checked="" type="checkbox"/>

Приложение 2

Примеры индикаторов риска

Индикатор риска	Не является иным основанием для проведения проверки	Не является нарушением обязательных требований	Соответствует предмету контроля	Не является палочным	Не является фактом уже причиненного ущерба	Используется количественный параметр отклонения	Указан источник получения сведений об отклонении
Списание алкогольной продукции по основаниям, не связанным с ее реализацией (на основании сведений ЕГАИС), в течение календарного месяца в объеме, превышающем 20% от общего объема реализованной контролируемым лицом алкогольной продукции за указанный период	V	V	V	V	V	V	V
Получение информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан и иных источников, содержащей сведения, свидетельствующие о применении материалов и (или) оборудования, не соответствующих проектной документации на объектах капитального строительства, указанных в части 1 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации	X	V	V	V	V	V	V
Выявление в ходе контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами объекта, обладающего признаками объекта капитального строительства, для строительства, реконструкции которого требуется разрешение на строительство, при отсутствии информации о выданном разрешении на строительство, направляемой в контрольный (надзорный) орган в соответствии с частью 15 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации	V	X	V	V	X	X	V

Индикатор риска	Не является иным основанием для проведения проверки	Не является нарушением обязательных требований	Соответствует предмету контроля	Не является палочным	Не является фактом уже причиненного ущерба	Используется количественный параметр отклонения	Указан источник получения сведений об отклонении
Наличие в течении двух лет, предшествующих дате поступления в уполномоченный орган информации о нарушении обязательных требований, сведений, поступивших из органов государственной власти, правоохранительных органов, органов местного самоуправления (двух и более жалоб (обращений) на контролируемое лицо), о нарушении обязательных требований	X	X	V	X	V	V	V
Сведения о пожаре на строящемся, реконструируемом объекте капитального строительства (о случае возгорания на территории строительной площадки объекта капитального строительства), полученные от территориального органа Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, осуществляющего официальный статистический учет и государственную статистическую отчетность по пожарам и последствиям	V	V	V	V	X	X	V
Превышение в течение квартала контролируемым лицом, оказывающим услуги общественного питания, на 30 и более процентов соотношения объема реализации алкогольной продукции к количеству посетителей по отношению к среднему значению аналогичного показателя по муниципальному образованию	V	V	V	V	V	V	X



Приложение 3

Форма типового документа об утверждении перечня индикаторов риска

(наименование органа исполнительной власти, представительного органа местного самоуправления)

ТИПОВОЙ ДОКУМЕНТ

от _____ № _____

ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПЕРЕЧНЯ ИНДИКАТОРОВ РИСКА НАРУШЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПО

(наименование вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля)

В соответствии с частью 10 статьи 23 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и

(нормативный правовой акт, закрепляющий полномочия органа исполнительной власти, органа местного самоуправления по утверждению перечня индикаторов риска)

1. Утвердить прилагаемый перечень индикаторов риска нарушения обязательных требований, применяемых при осуществлении

(наименование вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля)

2. Утвердить порядок расчета и применения индикаторов риска нарушения обязательных требований.

Подготовлено Центром институционального развития контрольной (надзорной) деятельности Фонда «Центр стратегических разработок» для Министерства экономического развития Российской Федерации



МАСТЕРСКАЯ КОНТРОЛЯ
ТЕЛЕГРАМ-КАНАЛ



ЦСР
ИНТЕРНЕТ-САЙТ

© 2025 Фонд «Центр стратегических разработок» (ЦСР). Все права защищены.
При использовании информации из документа ссылка на ЦСР обязательна.

Москва, 125009, Газетный пер., 3-5 стр.1, 3 этаж
Тел.: +7 (495) 725-78-06
Факс: +7 (495) 725-78-14
E-mail: info@csr.ru
csr.ru

