

УДК 342.9:351.9:352.075

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Арешкин Виталий Викторович,

Сибирский институт управления — филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», г.

Новосибирск

rochtavp@list.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности на региональном и муниципальном уровнях. На федеральном уровне подход уже применяется достаточно широко. Объекты контроля распределяются по категориям риска, растёт число профилактических визитов, снижается общее количество проверок. На местах ситуация складывается иначе. В жилищном надзоре, земельном контроле и контроле в сфере благоустройства сохраняются две крайности. Либо проверки проводятся практически в отношении всех объектов, либо контрольные органы стремятся минимизировать вмешательство из-за риска жалоб и действия мораториев. Анализируются причины такого разрыва. В результате отнесение объектов к категориям риска часто носит формальный характер, а индикаторы риска остаются недостаточно определёнными. На примерах муниципального контроля в сфере благоустройства и регионального контроля в сфере профессионального образования показано, насколько по-разному реализуется один и тот же подход в зависимости от местных условий. Положительный эффект достигается лишь при реальном перераспределении ресурсов в пользу объектов повышенного риска и при наличии постоянного мониторинга результатов. Делается вывод о необходимости уточнения критериев, развития информационных систем и методической поддержки на местах. Без этих мер риск-ориентированный подход на региональном и муниципальном уровнях сохраняет преимущественно декларативный характер.

Ключевые слова: риск, контроль, надзор, регион, муниципалитет, категория, индикатор.

RISK-BASED APPROACH IN CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION AT THE REGIONAL AND MUNICIPAL LEVELS

Areshkin Vitaly Viktorovich,

Siberian Institute of Management, Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration", Novosibirsk

pochtavp@list.ru

ABSTRACT

The article discusses the problems of implementing a risk-based approach in control and supervisory activities at the regional and municipal levels. The approach is already widely used at the federal level. The objects of control are distributed by risk categories, the number of preventive visits is increasing, and the total number of inspections is decreasing. The situation is different on the ground. Two extremes remain in housing supervision, land control and landscaping control. Either inspections are carried out for almost all facilities, or control authorities seek to minimize interference due to the risk of complaints and moratoriums. The reasons for this gap are analyzed. As a result, the assignment of objects to risk categories is often formal, and risk indicators remain insufficiently defined. Examples of municipal control in the field of landscaping and regional control in the field of vocational education show how differently the same approach is implemented depending on local conditions. A positive effect is achieved only with a real redistribution of resources in favor of high-risk facilities and with constant monitoring of the results. It is concluded that it is necessary to clarify the criteria, develop information systems and methodological support on the ground. Without these measures, the risk-based approach at the regional and municipal levels remains predominantly declarative.

Keywords: risk, control, supervision, region, municipality, category, indicator.

Актуальность (Введение)

Риск-ориентированный подход уже несколько лет считается одним из главных инструментов реформы контрольно-надзорной деятельности в России. Федеральный центр последовательно вводит категории риска, утверждает индикаторы и переводит органы контроля на выборочные проверки. Идея понятна: ресурсы государства должны концентрироваться там, где вероятность и тяжесть нарушений выше, а добросовестный бизнес освобождается от избыточного давления. На бумаге всё выглядит логично и последовательно. На практике же, особенно на региональном и муниципальном уровнях, картина оказывается заметно сложнее.

Региональный жилищный надзор, муниципальный земельный контроль, контроль в сфере благоустройства — именно здесь чаще всего проявляются перекосы. Одни органы продолжают фактически проверять всех подряд, другие, напротив, опасаются даже минимального вмешательства, ссылаясь на моратории и риск жалоб бизнеса. В результате федеральные цели — снизить административную нагрузку и одновременно повысить защищённость охраняемых ценностей — на местах реализуются неравномерно и иногда с противоположным эффектом.

Особенно остро этот разрыв ощущается там, где объём подконтрольных объектов велик, а штат и технические возможности местных органов ограничены. Муниципальный контроль в сфере благоустройства или региональный надзор в образовании хорошо показывают, насколько сильно возможности конкретных органов власти расходятся с теми требованиями, которые формулируются на федеральном уровне.

Цель исследования

Выявить основные проблемы внедрения риск-ориентированного подхода на региональном и муниципальном уровнях, показать, в чём именно заключается дисбаланс между федеральной политикой и реальными возможностями местных контрольно-

надзорных органов, и на этой основе сформулировать направления, которые могли бы уменьшить этот разрыв.

Материалы и методы исследования

В работе использованы статьи С.А. Агамагомедовой, Т.О. Брылевой, В.А. Кунина и И.В. Упоровой, А.А. Савиной, А.М. Степанова, С.Е. Титор, Д.А. Топаза и Д.В. Шевченко, в которых разбираются и общие вопросы риск-ориентированного подхода, и его применение в жилищном надзоре, контроле за благоустройством и в сфере профессионального образования. Использованы методы сравнительного анализа нормативных подходов, обобщения правоприменительной практики и экспертной оценки имеющихся данных. Статистические сведения привлекались только из тех источников, которые прямо относятся к теме исследования.

Результаты и их обсуждение

Федеральная модель предполагает чёткое деление объектов контроля на категории риска. От этой категории зависит частота плановых мероприятий: объекты чрезвычайно высокого и высокого риска проверяются чаще, объекты низкого риска — редко или не проверяются вовсе. На федеральном уровне такой подход уже охватывает значительное число видов контроля. К 2025 году перечень видов федерального государственного контроля, в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, включал 22 позиции. Одновременно резко выросло число профилактических визитов: с 434 940 в 2022 году до 1 047 668 в 2024 году [2]. Эти цифры показывают, что центр действительно смещает акцент с карательных мер на профилактику.

Однако на региональном и муниципальном уровнях механизм работает далеко не так гладко. Возьмём муниципальный контроль в сфере благоустройства. В городах-лидерах по качеству городской среды (Москва, Санкт-Петербург, Казань) подходы к категорированию объектов заметно различаются. Количество групп риска примерно одинаковое, но критерии отнесения к этим группам зависят от местной специфики — структуры правонарушений, плотности застройки, особенностей землепользования [7]. В одних муниципалитетах критерии оказываются слишком широкими, и в зону повышенного внимания попадают объекты, которые, по существу, не создают серьёзной угрозы. В других, наоборот, критерии сформулированы так осторожно, что значительная часть нарушений остаётся вне поля зрения контролёров.

Похожая картина наблюдается в региональном контроле в сфере профессионального образования. Социологический опрос, проведённый среди образовательных организаций нескольких субъектов Российской Федерации, показал, что контролируемые лица по-разному оценивают готовность местных органов к работе в новой модели. Часть руководителей отмечает снижение числа плановых проверок и появление профилактических форм взаимодействия. Другая часть указывает на сохранение элементов сплошного контроля и недостаточную прозрачность критериев, по которым организации относят к той или иной категории риска [8].

И.С. Копылова и А.В. Полетаев обращают внимание на то, что положительный эффект проявляется главным образом при грамотной категоризации объектов. В тех случаях, когда ресурсы действительно перераспределяются в пользу зон повышенного риска, число проверок сокращается, а их результативность растёт. Однако на практике, особенно на региональном уровне, часто не хватает отработанных методик оценки эффективности. Без постоянного мониторинга и корректировки критериев подход легко превращается в формальность, где либо сохраняется прежняя нагрузка на проверяющих, либо, напротив, контроль ослабевает там, где он ещё необходим [4].

Здесь и проявляется главный дисбаланс. Федеральная политика ориентирована на то, чтобы контрольно-надзорные органы работали точно и на основе данных. Местные

органы при этом далеко не всегда располагают необходимыми информационными системами, квалифицированными кадрами и методическими разработками [6]. В результате возникают две крайности. Первая — «проверка всех подряд». Когда методические рекомендации по категорированию недостаточно детализированы или отсутствуют данные для объективной оценки риска, чиновник предпочитает перестраховаться и включить объект в план. Вторая крайность — чрезмерная осторожность. После серии мораториев на проверки бизнеса многие муниципальные и региональные контролёры предпочитают не инициировать даже обоснованные мероприятия, опасаясь жалоб и последующих разбирательств [9].

Ещё одна серьёзная проблема — качество индикаторов риска. На федеральном уровне они часто носят оценочный характер: «наличие обоснованных жалоб», «существенное отклонение», «значительное изменение». Такие формулировки оставляют широкий простор для усмотрения. На региональном и муниципальном уровнях эта неопределённость только усиливается. Местные акты либо копируют федеральные формулировки, либо вообще не содержат чётких индикаторов. В итоге внеплановые проверки либо проводятся по сомнительным основаниям, либо, наоборот, не проводятся даже тогда, когда риск очевиден [10].

Международный опыт показывает, что риск-ориентированный подход даёт наибольший эффект тогда, когда критерии прозрачны, данные собираются в единой системе, а ресурсы перераспределяются осознанно [5]. В российских условиях на местах эти условия выполняются далеко не всегда. Региональные и муниципальные органы нередко работают с разрозненными информационными ресурсами, а межведомственный обмен данными остаётся слабым. В результате категорирование объектов превращается в формальную процедуру, а не в реальный инструмент управления рисками [1]. Особенно заметно это в сферах, где подконтрольных объектов очень много, а штат инспекторов невелик. Жилищный надзор и земельный контроль на муниципальном уровне как раз относятся к таким сферам [3]. Здесь риск-ориентированный подход либо выхолащивается до простого сокращения числа проверок, либо, напротив, сохраняет элементы сплошного контроля под новым названием.

Выводы (Заключение)

Риск-ориентированный подход на федеральном уровне уже стал основой организации контрольно-надзорной деятельности. На региональном и муниципальном уровнях его внедрение сталкивается с системными трудностями. Главная из них — разрыв между целями федеральной политики и реальными возможностями местных органов власти. Ограниченность кадровых, информационных и методических ресурсов приводит к двум противоположным перекосам: либо сохраняется фактически сплошной контроль, либо, наоборот, возникает избыточная осторожность, граничащая с бездействием.

Чтобы сократить этот разрыв, необходимо несколько шагов. Во-первых, разработать более детальные и измеримые критерии категорирования, адаптированные к особенностям конкретных видов регионального и муниципального контроля. Во-вторых, обеспечить местные органы рабочими информационными системами и возможностью межведомственного обмена данными. В-третьих, усилить методическую поддержку и обучение кадров. Только при выполнении этих условий риск-ориентированный подход перестанет быть декларацией и начнёт реально работать на местах — снижать нагрузку на добросовестных субъектов и одновременно повышать защищённость охраняемых законом ценностей.

Список литературы:

1. Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения / С.А. Агамагомедова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 4. – С. 460–470. – DOI 10.19073/2658-7602-2021-18-4-460-470.
2. Брылева Т.О. Риск-ориентированный подход контрольно-надзорной деятельности: современное состояние и перспективы развития / Т. О. Брылева // Государственная служба и кадры. – 2025. – № 3. – С. 71–74. – DOI 10.24412/2312-0444-2025-3-71-74.
3. Газиев Э.А. Риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности / Газиев Э.А., Азизова Е.А. // Вестник евразийской науки. – 2025. – Т. 17. – С. 1–8.
4. Копылова И.С. Оценка эффективности внедрения риск-ориентированного подхода в ходе реформы контрольно-надзорной деятельности / И.С. Копылова, А.В. Полетаев // Транспорт: проблемы, идеи, перспективы : сборник трудов LXXXIII Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых: в 2х томах, Санкт-Петербург, 17–24 апреля 2023 года / Петербургский государственный университет путей сообщения Императора Александра I. Том 1. – Санкт-Петербург: Петербургский государственный университет путей сообщения Императора Александра I, 2023. – С. 230–235.
5. Кунин В.А., Упорова И.В. Риск-ориентированный подход контрольно-надзорной деятельности: международный опыт и особенности применения в российских условиях. Экономика и управление. 2019. – №2. – С. 59–68.
6. Савина А.А. Проблемы внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорное законодательство РФ / А.А. Савина // Россия в XXI веке: стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ : Материалы XV Всероссийской научно-практической конференции студентов и молодых ученых, Барнаул, 28–29 апреля 2022 года. – Барнаул: Типография управления делами Администрации Алтайского края, 2022. – С. 135–137.
7. Степанов А.М. Риск-ориентированный подход в государственном и муниципальном контроле в сфере благоустройства // Московский экономический журнал. 2022. №7. – С. 266–275.
8. Титор С.Е. Региональный опыт реализации риск-ориентированной модели государственного контроля в сфере профессионального образования: анализ социологического опроса // Вестник ГУУ. 2022. №1. – С.21–28.
9. Топаз Д.А. Риск-ориентированный подход в государственном контроле как механизм трансформации юридической ответственности в предпринимательской деятельности (2024–2026 гг.) / Д.А. Топаз. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. – 2026. – № 10 (613). – С. 318–322.
10. Шевченко Д.В. Риск-ориентированный подход в государственном контроле (надзоре): проблемы правового регулирования и пути совершенствования / Д.В. Шевченко. – Текст: непосредственный // Молодой ученый. – 2026. – № 24 (627). – С. 516–518.

References:

1. Agamagomedova S.A. Risk-based approach in implementing control and supervisory activities: theoretical justification and problems of application / S.A. Agamagomedova // Siberian Legal Review. – 2021. – Vol. 18, No. 4. – Pp. 460–470. – DOI 10.19073/2658-7602-2021-18-4-460-470.
2. Bryleva T.O. Risk-based approach to control and supervisory activities: current state and development prospects / T.O. Bryleva // Public Administration and Personnel. – 2025. – No. 3. – Pp. 71–74. – DOI 10.24412/2312-0444-2025-3-71-74.
3. Gaziev E.A. Risk-based approach in control and supervisory activities / Gaziev E.A., Azizova E.A. // Bulletin of Eurasian Science. – 2025. – Vol. 17. – pp. 1-8.
4. Kopylova I.S. Assessment of the effectiveness of implementing a risk-based approach during the reform of control and supervisory activities / I.S. Kopylova, A.V. Poletaev // Transport: problems, ideas, prospects: proceedings of the LXXXIII All-Russian Scientific and Technical Conference of Students, postgraduates, and young scientists: in 2 volumes, St. Petersburg, April 17-24, 2023 / St. Petersburg State University of Railways of Emperor Alexander I. Volume 1. – Saint Petersburg: Emperor Alexander I St. Petersburg State Transport University, 2023. – Pp. 230–235.
5. Kunin V. A., Uporova I. V. Risk-based approach to control and supervisory activities: international experience and features of application in the Russian context. Economics and Management. 2019. – No. 2. – Pp. 59–68.
6. Savina A.A. Problems of Implementing a Risk-Based Approach in the Control and Supervisory Legislation of the Russian Federation / A.A. Savina // Russia in the 21st Century: Strategy and Tactics of Socio-Economic, Political and Legal Reforms: Proceedings of the 15th All-Russian Scientific and Practical Conference of Students and Young Scientists, Barnaul, April 28–29, 2022. – Barnaul: Printing House of the Administration of the Altai Territory, 2022. – Pp. 135–137.
7. Stepanov A.M. Risk-based approach in state and municipal control in the sphere of improvement // Moscow Economic Journal. 2022. No. 7. – Pp. 266–275.
8. Titor S.E. Regional experience in implementing a risk-based model of state control in the sphere of vocational education: analysis of a sociological survey // Vestnik GUU. 2022. No. 1. – Pp. 21–28.
9. Topaz D.A. Risk-based approach in state control as a mechanism for transforming legal liability in business activities (2024–2026) / D.A. Topaz. – Text: direct // Young Scientist. – 2026. – No. 10 (613). – Pp. 318–322.
10. Shevchenko D.V. Risk-based approach in state control (supervision): problems of legal regulation and ways to improve it / D.V. Shevchenko. – Text: direct // Young Scientist. – 2026. – No. 24 (627). – Pp. 516–518.