Стандарт зрелости управления рисками

в контрольно-надзорной деятельности

Москва, 2019

**Оглавление**

[Введение 2](#_Toc792362)

[1. О чем данный Стандарт 2](#_Toc792363)

[2. Для кого разработан Стандарт 5](#_Toc792364)

[3. Как организован Стандарт и как им пользоваться 6](#_Toc792365)

[1. Управление рисками в контрольно-надзорной деятельности 7](#_Toc792366)

[1.1. Что такое риск и для чего нужно управление рисками в контрольно-надзорной деятельности 7](#_Toc792367)

[1.2. Риск и его элементы 11](#_Toc792368)

[1.3. Базовые элементы управления рисками 15](#_Toc792369)

[1.3.1. Общая характеристика базовых элементов управления рисками 15](#_Toc792370)

[1.3.2. Анализ подконтрольной сферы 16](#_Toc792371)

[1.3.3. Идентификация рисков 22](#_Toc792372)

[1.3.4. Анализ и оценивание (ранжирование) рисков 25](#_Toc792373)

[1.3.5. Cтратегии и меры реагирования на риски: определение и применение 34](#_Toc792374)

[1.3.6. Инструменты управления рисками 41](#_Toc792375)

[1.3.7. Мониторинг, повторный анализ и совершенствование процесса управления рисками 45](#_Toc792376)

[1.4. Культура управления рисками 46](#_Toc792377)

[2. Система управления рисками в контрольно-надзорной деятельности. 48](#_Toc792378)

[2.1 Общая характеристика системы управления рисками 48](#_Toc792379)

[2.2. Общая характеристика уровней зрелости ведомственной системы управления рисками 50](#_Toc792380)

[2.3. Концептуальная модель зрелости ведомственной системы управления рисками 63](#_Toc792381)

[2.4. Детализированная модель зрелости ведомственной системы управления рисками 67](#_Toc792382)

[Список источников 80](#_Toc792383)

Введение

1. О чем данный Стандарт

Данный Стандарт представляет собой методологическое руководство в работе по построению механизмов управления рисками причинения вреда охраняемым законом ценностям, являющимся неотъемлемым элементом текущей деятельности контрольно-надзорных органов.

Стандарт содержит различные аспекты управления рисками, рассматриваемые в преломлении к специфике деятельности контрольно-надзорных органов, показывая отличия рисков частной и публичной сфер и подходов к работе с ними. При этом Стандарт сфокусирован на внешних рисках как принципиально значимых для обеспечения благополучия граждан и не включает описание и рекомендации по работе с операционными рисками ведомств.

Необходимость в разработке данного Стандарта обусловлена сдержанным характером внедрения управления рисками в контрольно-надзорной деятельности, обусловленной существующей правовой регламентацией.

В настоящее время отсутствует приемлемое для контрольно-надзорной деятельности понятие «риск», нет комплексного описания процесса управления рисками, его основных элементов, инструментов и взаимосвязи между ними, в том числе не продемонстрированы связь профилактической деятельности с управлением рисками, влияние применения риск-ориентированного подхода на результативность и эффективность деятельности контрольно-надзорных органов, не сформулированы принципы управления рисками, включая вопрос ответственности за риски не только контрольно-надзорных органов, но и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере общественных отношений, не раскрыты необходимые содержательные требования к критериям риска, не приведены все меры реагирования на риск. Отсутствие соответствующих нормативных установок служит одним из факторов формального отношения ведомств к внедрению и применению риск-ориентированного подхода[[1]](#footnote-1).

В свою очередь, Стандарт призван разъяснить необходимость и значимость управления рисками для обеспечения наибольшей безопасности охраняемых законом ценностей и содействия экономическому развитию, раскрывает содержание ключевых понятий управления рисками, цели и этапы процесса управления рисками, описывает возможные стратегии и меры реагирования на риски в условиях их сбалансированного применения, дает качественную характеристику правового инструментария управления рисками.

Стандарт задает основные элементы и сущностные характеристики ведомственной системы управления рисками с описанием ее поэтапного развития по уровням зрелости вплоть до комплексной интеграции управления рисками в деятельность контрольно-надзорных органов.

Стандарт демонстрирует, что управление рисками и система управления рисками – это не самостоятельная надстройка в деятельности контрольно-надзорных органов, а инструмент достижения целей деятельности органов власти, который позволяет реализовать их с оптимальными ресурсными затратами и минимальной административной и финансовой нагрузкой на подконтрольных субъектов.

1. Для кого разработан Стандарт

Стандарт предназначен для использования контрольно-надзорными органами в Российской Федерации в целях разработки и совершенствования системы управления рисками.

Стандарт также может быть использован органами исполнительной власти, которые не наделены контрольно-надзорными полномочия, но осуществляют разрешительные функции, органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в соответствующей сфере общественных отношений.

Основными группами целевой аудитории Стандарта являются:

- руководство, формирующее государственную политику в отношении государственного и муниципального контроля (надзора). Указанным лицам рекомендуется ознакомиться с общими положениями об управлении рисками в контрольно-надзорной деятельности;

- руководство контрольно-надзорных органов, отвечающее за внедрение системы управления рисками. Указанные лица должны хорошо понимать общее устройство ведомственной системы управления рисками, а также взаимосвязи между ее основными элементами для того чтобы успешно выстраивать подобные системы в своих ведомствах;

- сотрудники контрольно-надзорных органов, непосредственно отвечающие за внедрение и применение ведомственной системы управления рисками. Данная целевая группа должна понимать не только концептуальные схемы процесса управления рисками, но также разбираться в методологических вопросах внедрения и применения конкретных практических инструментов;

- сотрудники контрольно-надзорных органов, уполномоченные на непосредственное осуществление государственного контроля (надзора). Данные лица также должны хорошо понимать и применять в текущей практике меры реагирования на риски;

- сотрудники ведомства, за которыми закреплены задачи методологического сопровождения внедрения ведомственных систем управления рисками в контрольно-надзорных органах;

- общественность и представители бизнеса. Для построения успешных систем управления рисками требуется постоянное участие представителей общественности и подконтрольной среды, которые в свою очередь также должны понимать концептуальные основы системы, в которой будут участвовать;

- представители экспертного и научного сообщества. В процессе разработки ведомственных систем управления рисками может потребоваться проведение научно-исследовательских работ и экспертного анализа. Большая часть данных работ будет носить предметный и узконаправленный характер, однако для того чтобы лучше понимать для чего будут использованы данные результаты, научным работникам и экспертам также необходимо ознакомиться со Стандартом.

1. Как организован Стандарт и как им пользоваться

С учетом целей разработки Стандарт включает в себя два блока: раздел 1 «Управление рисками в контрольно-надзорной деятельности» и раздел 2 «Ведомственная система управления рисками в контрольно-надзорной деятельности».

В первом разделе Стандарта даются ответы на следующие вопросы: какова цель и для чего нужно управление рисками в контрольно-надзорной деятельности; в чем заключаются риски контрольно-надзорных органов и как организован процесс управления рисками; какие стратегии и меры реагирования на риски могут применять контрольно-надзорные органы и каким образом это делать; какие есть, для чего нужны и какими должны быть инструменты управления рисками; что значит «культура управления рисками», какова ее роль в процессе управления рисками и каким образом ее можно сформировать.

В свою очередь, во втором разделе Стандарта объясняется структура ведомственной системы управления рисками, содержание каждого ее элемента, показываются отличия уровней зрелости данной системы, а также представлены концептуальная модель зрелости управления рисками, содержащая ключевые сущностные характеристики уровней зрелости системы управления рисками, и детализированная модель зрелости управления рисками, конкретизирующая основные поэтапные изменения каждого элемента системы, необходимые для перехода от одного уровня к другому.

1. Управление рисками в контрольно-надзорной деятельности
   1. Что такое риск и для чего нужно управление рисками в контрольно-надзорной деятельности

Обычно слово «риск» ассоциируется с опасностью, вероятностью, последствиями, неблагоприятными факторами или угрозами применительно к достижению целей. Так, в тексте стандарта международной системы стандартизации ИСО 31000:2018 «Менеджмент риска. Руководство» дается общее определение риска как «влияние неопределенности на достижение целей». То есть, понять сущность основных рисков того или иного субъекта можно, установив цели его деятельности.

Мировая практика деятельности в различных областях, включая государственное регулирование, показывает, что те, кто заранее думает о рисках, выявляет их в своей деятельности, анализирует, оценивает возможный исход в случае их реализации, и принимает решение о дальнейших действиях с учетом правильного понимания существующих рисков, с большей вероятностью достигают своих целей, чем те, кто относится к рискам безразлично и не принимает их во внимание.

Так, например, в январе 2010 г. на столицу Гаити – город Порт-о-Пренс – обрушилось землетрясение, повлекшее за собой многочисленные жертвы. По сейсмической классификации это явление хотя и было значительным, но не могло назваться катастрофой. Тяжесть последствий кратно возросла за счет беспорядочного и небезопасного строительства на острове, в том числе ввиду отсутствия единого национального законодательства в области строительства и норм сейсмостойкого проектирования.

В Чили, наоборот, еще с 1931 г. строительные нормы и правила сформулированы, регулярно обновляются и реализуются на основе оценки рисков. В системе управления рисками стихийных бедствий постоянно внедряются и применяются самые современные технологии, практически во всех учреждениях регулярно проводятся обучающие мероприятия. Более высокий уровень готовности к стихийным бедствиям, очевидно, стал одним из факторов, смягчивших последствия землетрясения, произошедшего Чили в феврале 2010 г., которое в 500 раз превосходило по силе землетрясение в Порт-о-Пренс.[[2]](#footnote-2)

Как видно, разумное и нацеленное на возможно лучший результат осуществление какой-либо деятельности сопряжено с **управлением рисками (риск-менеджментом)**, которое предполагает необходимость **принятия решений**, прямо или косвенно влияющих на достижение целей, **с учетом рисков**. Это делается с целью**избежать излишних, непредвиденных или предотвратимых потерь**.

Обращаясь к собственно рискам органов власти, следует исходить из того, что основная цель государства и действующих от его имени органов, включая контрольно-надзорные, состоит в содействии благополучию общества и граждан, базовыми элементами которого являются высокий уровень защищенности жизни, здоровья граждан, окружающей среды, имущества граждан и организаций, суверенитета государства, иных охраняемых законом ценностей, а также стабильное экономическое развитие и рост*.* **В ключе функций государственного контроля (надзора) данная цель сводится к обеспечению безопасности охраняемых законом ценностей и уравновешивается целью содействия экономическому развитию и росту в подконтрольной сфере и экономике страны в целом.**

**С учетом этого риски органов власти заключаются в вероятности наступления в подконтрольной сфере событий, вследствие которых может быть причинен вред охраняемым законом ценностям. Данные риски для органов власти являются «внешними» и обладают такими характеристиками, как публичная значимость, значительность тяжести и масштабов потенциальных негативных последствий в случае наступления заложенных в риске событий***.*

При этом именно наличие рисков охраняемым законом ценностям вследствие осуществления той или иной экономической деятельности обуславливает необходимость установления государством режимов, так или иначе ограничивающих эту деятельность, задающих для нее рамки и обеспечивающих их соблюдение. Разрешительный режим и государственный контроль (надзор) являются основными инструментами соответствующего регулирования и нередко задаются и применяются «в связке», обеспечивая выход на рынок и поддерживая только тех участников экономической деятельности, которые отвечают установленным требованиям и объективно способны к безопасному поведению.

Например, ввиду значительного влияния услуг, оказываемых медицинскими организациями, на жизнь и здоровье граждан, зависимости качества таких услуг от компетенции персонала медицинской организации, используемых ею оборудования и помещений, осуществление медицинской деятельности возможно только после получения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем лицензии – специального разрешения на право осуществления деятельности, выдаваемого государственным органом только в случае соответствия заявителя критериям, установленным в отношении всех значимых параметров, влияющих на качество осуществления соответствующей деятельности, включая требования к персоналу, оборудованию и помещениям.

В то же время уверенность государства в безопасной практике ведения медицинскими организациями своей деятельности поддерживается путем осуществления государственного контроля (надзора), который должен быть тем интенсивнее, чем выше уровень риска причинения вреда жизни и здоровью граждан вследствие деятельности той или иной медицинской организации.

Таким образом, контрольно-надзорные органы существуют и действуют исключительно ради достижения публично значимых целей, обеспечивая безопасность жизни граждан, общества и государства, и поэтому управление рисками должно быть необходимым элементом всех процессов, составляющих и сопровождающих их деятельность.

Кроме того, как правило, органы власти не располагают необходимыми ресурсами для осуществления «сплошной» контрольно-надзорной деятельности. Попытки ее реализовать приводят к неоправданным издержкам подконтрольных субъектов, экстенсивному увеличению бюджетных расходов на покрытие масштабной деятельности ведомств, низкому уровню результативности органов власти в части достижения общественно значимых целей. Так происходит потому, что вместо концентрации на значимых проблемах в подконтрольной сфере, контрольно-надзорные органы стараются охватить все. Между тем в подавляющем большинстве случае это объективно невозможно сделать качественно, а зачастую и вовсе не нужно ввиду крайне низкой вероятности возникновения события, вследствие которого может быть причинен существенный вред охраняемым законом ценностям.

Управление рисками, в свою очередь, предполагает аккумулирование усилий органов власти в наиболее чувствительных областях – там, где есть бóльшая вероятность реализации событий, следствием которых может стать причинение значительного по объему и последствиям вреда охраняемым законом ценностям. Это позволяет одновременно обеспечить необходимую защиту охраняемым законом ценностям, снизить административную нагрузку подконтрольных субъектов, деятельность которых не связана с серьезным риском для публично значимых благ, а также повысить эффективность расходования бюджетных средств, выделяемых органам власти. Такой подход к организации и осуществлению деятельности называется **риск-ориентированным**.

**Таким образом, в первую очередь, «выгодоприобретателями» при реализации риск-ориентированного подхода становятся граждане, общество и государство, получающие максимально возможный уровень защищенности значимых для них благ пропорционально их ценности**.

В то же время, учитывая разнородность видов государственного контроля (надзора), в том числе ввиду специфики предмета оценки, характеристик и численности подконтрольных субъектов, реализация риск-ориентированного подхода, включая разновидности применяемого инструментария, для каждого вида контроля (надзора) должна быть индивидуальной и релевантной особенностям конкретной подконтрольной сферы.

Особый характер рисков и статус органов власти порождают определенную **специфику осуществляемого ими риск-менеджмента**.

В частности, нередко в целях снижения (устранения) риска нужны совместные усилия нескольких контрольно-надзорных органов и/или контрольно-надзорных и разрешительных органов, или может быть необходимым изменение обязательных требований, которое требует конструктивного участия органов, осуществляющих нормативное правовое регулирование (включая федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере общественных отношений).

В подобных случаях можно говорить о наличии нескольких **владельцев риска**. Это должны учитывать ведомства и вовлекать в процесс управления рисками иных ответственных лиц. **В то же время контрольно-надзорный орган остается лидером управления рисками в своей подконтрольной сфере, несет публичную ответственность за уровень безопасности охраняемых законом ценностей и должен предпринимать все возможные зависящие от него меры для сбалансированной защиты охраняемых законом ценностей**. В данной связи принципиальным является, в том числе вопрос о наличии в органе власти и в государстве в целом **культуры управления рисками**.

Важным условием адекватного реагирования на риски, возникающие в подконтрольной сфере, являются качество и полнота данных, которые используют органы власти для идентификации, анализа и оценки риска. Для того чтобы риски можно было минимизировать наиболее эффективным образом, данные должны отвечать критериям достаточности и достоверности. Поэтому принципиальными вопросами становятся наборы необходимых и достаточных данных, источники их получения, а также механизмы взаимодействия с иными органами и лицами по поводу рисков охраняемым законом ценностям.

Одним из источников информации, необходимой для управления рисками, являются **заинтересованные стороны**: 1) граждане и организации, в результате деятельности которых может возникнуть риск причинения вреда охраняемым законом ценностям (**подконтрольные субъекты**), 2) граждане, их объединения, общество и государство в целом, которым может быть причинен вред вследствие деятельности подконтрольных субъектов.

Ввиду повышенной общественной значимости рисков деятельность контрольно-надзорного органа по управлению рисками должна быть публично открытой. Это означает, что, во-первых, на всех этапах управления рисками для непосредственного участия следует привлекать заинтересованные стороны, а во-вторых, что все меры, предпринимаемые контрольно-надзорным органом для снижения рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, и достигнутые результаты или факты недостижения поставленных целей должны быть доступны для контроля со стороны общества.

Одной из функциональных особенностей риск-менеджмента является его **неотъемлемость от процессов и результатов по оценке результативности и эффективности деятельности органов власти и от осуществления профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям**. Так, качество управления рисками и применяемых стратегий, мер и инструментов измеряется, в том числе с помощью показателей результативности и эффективности. Профилактика (недопущение) рисков причинения вреда, в свою очередь, является целью управления рисками, а меры профилактики – одним из основных способов реагирования на риски.

Для структурированного и целенаправленного управления рисками органы власти нуждаются в построении ведомственных систем управления рисками, которые, с одной стороны, должны соответствовать всем вышеупомянутым критериям, а с другой – учитывать многообразие особенностей̆ различных контрольно-надзорных органов.

При этом нельзя забывать, управление рисками – это не самостоятельное направление деятельности органа власти, а неотъемлемая часть текущего процесса осуществления функций, характеризующая подход ведомства к их реализации. **Управление рисками – это инструмент эффективного и сбалансированного достижения целей деятельности контрольно-надзорных органов по снижению (устранению) рисков причинения вреда, подразумевающий принятие решений с учетом существующих рисков***.* В свою очередь, система управления рисками – вспомогательный механизм, обеспечивающий качество, бесперебойное течение процесса управления рисками и его органичную включенность в обычную деятельность органов власти.

С точки зрения координации инструментов организации контрольно-надзорной деятельности, сказанное также означает, что развитие системы управления рисками априори не может опережать или отставать, а идет вместе с развитием системы управления результативностью и эффективностью ведомства.

* 1. Риск и его элементы

Чтобы управлять риском и применять наиболее подходящие методы воздействия, нужно понимать, из чего он состоит.

Структурно риск представляет собой сочетание следующих взаимосвязанных элементов:

- источник риска;

- событие (инцидент, происшествие);

- неблагоприятные последствия;

- вероятность возникновения риска[[3]](#footnote-3).

С учетом этого связанная с риском жизненная ситуация, например, авария на опасном производственном объекте, с точки зрения структуры риска выглядит следующим образом: неконтролируемый взрыв и выброс в атмосферу опасных веществ – **событие**; сильное загрязнение воздуха, гибель работников предприятия и/или получение ими травм вследствие аварии – **неблагоприятные последствия**; техническое устройство, применяемое на опасном производственном объекте, неправильное использование и/ или выход из строя которого стало причиной аварии, – **источник риска**; степень возможности возникновения неконтролируемого взрыва и выброса в атмосферу опасных веществ при существующих условиях эксплуатации данного опасного производственного объекта – **вероятность возникновения риска**.

Ниже даны более подробные характеристики элементов риска. Поскольку обычно работа органов власти с рисками начинается с идентификации ущерба, причиненного охраняемым законом ценностям, и только после исследуются и анализируются событие, вследствие которого возник ущерб, источники и причины события, оценивается вероятность реализации подобных событий в будущем, описание элементов риска приводится в соответствующей последовательности: **неблагоприятные последствия – событие – источники риска – вероятность возникновения риска**.

**Неблагоприятные последствия** – это реально причиненный ущерб охраняемым законом ценностям вследствие инцидента (происшествия).

Типы неблагоприятных последствий различны и зависят от охраняемых в рамках конкретной системы регулирования ценностей (жизнь и здоровье человека, имущество граждан и организаций, безопасность государства и т.п.).

Последствия могут быть качественные, количественные или качественно-количественные одновременно. При этом качественные последствия характеризуют такие негативные изменения состояния охраняемых законом ценностей, которые не могут быть однозначно измерены/оценены (например, степень ухудшения здоровья людей вследствие загрязнения воздуха в результате незаконных выбросов предприятием загрязняющих веществ в атмосферу), количественные последствия могут быть измерены с применением одних и тех же единиц измерений (например, количество людей, пострадавших ввиду реализации риска, или общая сумма неуплаченного налога).

Под **событием** следует понимать некое явление, возникшее в связи с деятельностью подконтрольного субъекта и означающее нарушение нормального хода осуществления такой деятельности, или явление, обусловленное природными или природно-антропогенными факторами, которое влечет за собой (может повлечь) причинение вреда охраняемым законом ценностям.

Для различных сфер жизни типы событий будут различаться. Так, например, в «технологических» сферах событиями, связанными с риском причинения вреда, могут стать аварии, катастрофы, чрезвычайные ситуации, пожары, выход из строя оборудования и т.п.; для финансово-экономической сферы – действия, направленные на уклонение от уплаты налогов и сборов, образование сговоров, картелей, необоснованное ограничение конкуренции и т.п. или заключающиеся в соответствующих фактах; для областей регулирования, направленного на защиту здоровья и благополучия человека, экологии, животных, растений, - несчастные случаи, отравления, заболевания, эпидемии, экологические катастрофы, в том числе аварии, вследствие которых происходит распространение загрязняющих веществ, прочие аналогичные инциденты.

При этом в контексте структуры риска сам по себе факт нарушения обязательных требований не является событием. Событие – возможное следствие такого нарушения. Здесь же нужно отметить, что если нарушение обязательных требований потенциально не может привести к возникновению события, влекущего ущерб охраняемым законом ценностям, то с большой долей вероятности такие обязательные требования избыточны.

Элементом риска становятся только такие события, которые **повлекли** или **объективно могут**повлечь за собой **неблагоприятные последствия** (с той или иной долей вероятности). Если реализовавшееся событие, являющееся элементом риска, фактически не повлекло за собой предполагаемых последствий, то такое событие может быть охарактеризовано как угроза причинения вреда.

**Источник риска** представляет собой обязательный структурный элемент, который сам по себе или в сочетании с другими имеет внутренний̆ потенциал для порождения риска. Также можно сказать, что источник риска – это предпосылка наступления события, вследствие которого может быть причинен вред охраняемым законом ценностям.

В зависимости от характеристик регулируемой сферы источниками рисками могут служить природные явления, объекты, различные присущие юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям характеристики, характеристики их деятельности, используемых ими производственных объектов, а также результатов их деятельности.

Так, например, для ситуации дорожной аварии, источниками риска могут являться техническое состояние автомобиля, состояние дорожного покрытия, природные условия, квалификация и состояние водителя, время суток, соблюдение скоростного режима и т.д. Для случаев массового отравления продуктом, приобретенном у одного продавца, источниками риска могут быть условия производства, транспортировки и/или хранения продукта, и т.д.

Событие всегда имеет одну или несколько **причин**. Выяснение причин события, повлекшего причинение вреда охраняемым законом ценностям, важно для установления причинно-следственной связи между причиненным ущербом и произошедшим событием и определения конкретных действий (бездействия) граждан и организаций, приведших к реализации риска.

**Причины** событий тесно связаны с **источниками риска**. Как правило, причина – это какая-либо характеристика состояния источника риска, повышающая вероятность возникновения события, следствием наступления которого может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям.

Для рассмотренного примера дорожной аварии, причинами риска могут служить плохое техническое состояние автомобиля, наличие повреждений дорожного покрытия, плохие природные условия (сильный туман, проливной дождь), состояние алкогольного опьянения водителя, ночное время суток, превышение скоростного режима более чем на 50 км/ч и т.д. Для примера массового отравления людей причинами рисками могут быть нарушение санитарных норм при производстве продукта, несоблюдение температурного режима при транспортировке и/или хранении и т.п. Для примера аварии на опасном производственном объекте причина риска – неправильное использование работниками и/ или несвоевременное или неполное техническое обслуживание, приведшее к выходу из строя технического устройства, используемого на соответствующем объекте.

Часто сопряженное с риском событие может быть обусловлено не одним, а несколькими причинами. Комбинация причин для реализации событий, следствием наступления которых может стать причинение вреда для охраняемых законом ценностей, называется *«профиль риска»*.

Для ситуации дорожной аварии профилем риска может быть выезд неисправного автомобиля, лишенного современных средств пассивной безопасности (ремни безопасности, подушки безопасности и т.п.), на поврежденное дорожное покрытие, в сильный туман, сопровождающейся проливным дождем, водителя, в состоянии алкогольного опьянения водителя, в ночное время суток, с превышение скоростного режима более чем на 50 км/ч. Теоретически число потенциальных профилей риска может определяться числом всех возможных сочетаний причин риска.

**Вероятность** – это степень возможности того, что событие, сопряженное с риском, произойдет. Вероятность зависит от влияния источников риска и связанных с ними причин риска на наступление события; вероятность рассчитывается математически, исходя из предшествующих данных о причинении вреда вследствие наступления событий, вызванных определенными источниками и причинами риска.

Таким образом, учитывая структуру риска, для выявления рисков необходимо рассмотреть события, которые возможно произойдут (уровень неопределенности характеризуется вероятностью возникновения) из-за наличия источников риска и связанных с ними возможных причин, а также предугадать его возможные последствия.

* 1. Базовые элементы управления рисками

### Общая характеристика базовых элементов управления рисками

### 

Непосредственно процесс управления рисками схематично можно представить как замкнутую совокупность последовательных базовых элементов[[4]](#footnote-4):

1)**анализ подконтрольной сферы («установление контекста»)** *–* уяснение нормативных параметров сферы регулирования, целей, ценностей и задач деятельности органа власти по их защите, определение заинтересованных сторон и иных владельцев риска;

2) **идентификация (выявление) рисков** – установление максимально большого спектра вероятных событий, которые могут произойти в подконтрольной сфере и повлечь причинение ущерба охраняемым законом ценностям;

3) **анализ и ранжирование рисков по значимости** – установление источников и основных причин рисков, определение рисков, которые имеют для общества наибольшую важность;

4) начиная с наиболее значимых рисков – **определение и реализация стратегий и мер** **реагирования на риск** (основные стратегии: смягчение риска; избегание риска; передача (разделение) риска; основные меры реагирования на риск: профилактические меры, мероприятия по контролю, изменение нормативного регулирования);

5) **мониторинг, повторный анализ и совершенствование** процесса управления рисками.

Мероприятия, направленные на выявление, анализ и ранжирование рисков в совокупности представляют собой деятельность по *оценке рисков*.

### Анализ подконтрольной сферы

Анализ подконтрольной сферы («установление контекста») – важный этап процесса управления рисками, в ходе которого определяются цели деятельности контрольно-надзорного органа и связанные с ними охраняемые законом ценности, устанавливается круг заинтересованных сторон и владельцев рисков, а также анализируется подконтрольная среда.

Таким образом, список исходных данных для процесса управления рисками включает **цели органа власти, охраняемые законом ценности, информацию о заинтересованных сторонах и владельцах рисков, характеристику подконтрольной среды**.

1. Цели деятельности органов власти

Существование вида государственного контроля (надзора) оправдано, когда он направлен на обеспечение безопасности охраняемых законом ценностей от рисков причинения им вреда, если такие риски не могут быть охвачены иными видами государственного контроля (надзора) и (или) контроль (надзор) не может быть заменен более мягкими регуляторными механизмами.

В свою очередь, контрольно-надзорные органы, будучи частью единой системы органов исполнительной власти, должны оставаться проводниками экономической политики государства, а потому они также ответственны за экономическое развитие и рост.

Следовательно, цели контрольно-надзорных органов заключаются в **сбалансированной защите** охраняемых законом ценностей, не препятствующей экономическому развитию в подконтрольной сфере и экономике в целом.

Стратегические цели органов власти, как правило, определены в стратегических документах, относящихся к соответствующей области общественных отношений (стратегии и доктрины безопасности, концепции безопасности, развития и иными стратегическими документами общегосударственного масштаба), а иногда – также в правовых документах, устанавливающих цели соответствующей сферы регулирования и статус органа власти. Данный уровень формулирования целей предполагает, что соответствующими определенной сфере жизни стратегическими целями, как правило, охватывается сразу несколько видов государственного контроля (надзора), обеспечивающих безопасность в этой области по различным направлениям.

При этом цели деятельности органа власти не следует путать с его функциями (полномочиями). Стратегические цели органа власти – это, по сути, цели правового регулирования в определенной сфере общественных отношений.

Цели деятельности каждого контрольно-надзорного органа (долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные) формулируются ведомством, в том числе в **публичной декларации целей и задач***.* Данные цели должны являться продолжением и углублением стратегических целей, поэтому, при необходимости, нуждаются в соответствующем корректировании.

В то же время важно понимать, что абсолютная безопасность может не рассматриваться в качестве цели, независимо от ее уровня. При текущем технологическом развитии данная цель может быть не достижима, а в стремлении к нулевому риску контроль (надзор) может не быть эффективным и содействовать экономическому развитию.

В свою очередь, пересмотр конкретных целевых значений должен быть обусловлен повышением уровня безопасности охраняемых законом ценностей и не может повлечь увеличение уровня риска и ущерба в подконтрольной сфере, а также создавать барьеры для экономического развития.

1. Ценности

Следующий шаг, необходимый для идентификации риска, – определение охраняемых законом ценностей, на защиту которых направлена деятельность контрольно-надзорного органа.

С учетом положений глав 1, 2 Конституции Российской Федерации к охраняемым законом ценностям относятся жизнь и здоровье граждан, права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение, поддержание общественной нравственности, обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления, обеспечение обороны страны и безопасности государства, стабильности финансового сектора, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

**Конкретные ценности, защищаемые контрольно-надзорным органом, обусловлены целями его деятельности.**

При определении охраняемых законом ценностей следует максимально конкретизировать виды ценностей и, если это возможно, – детализировать их вплоть до определения перечня основных объектов защиты от рисков. При этом для каждого вида ценностей необходимо стремиться к количественному определению единиц, с помощью которых фиксируется объем причиненного вреда, в том числе нематериального характера.

Для дальнейшей приоритизации рисков важно установить иерархию защищаемых ценностей, определив наиболее значимые и нуждающиеся в первостепенной защите. В этом вопросе можно руководствоваться следующим.

В построении более точной «пирамиды ценностей», соответствующей целям деятельности органа власти, помогут относящиеся к подконтрольной сфере стратегические документы, где обозначены первоочередные цели и задачи государственной политики.

В случае значительного числа защищаемых органом власти ценностей целесообразно формирование **перечня ценностей**, в который включаются защищаемые публично значимые блага с учетом их иерархии. Это позволяет проводить структурированную идентификацию рисков, начиная с тех рисков, которые влияют на наиболее значимые ценности, и помогает снизить вероятность упущения некоторых важных рисков.

Так как ценности, защищаемые органами власти, нередко лежат в разных плоскостях, мероприятия по снижению риска с целью защиты одной ценности могут подвергнуть риску другую ценность. Кроме того, вне зависимости от содержания «пирамиды» защищаемых ценностей, на другой чаше весов находится свобода осуществляемой подконтрольными субъектами экономической деятельности. Иначе говоря, данная конституционная свобода всегда является одной из ценностей, о которой также должен заботиться контрольно-надзорной орган. Поэтому крайне важно уметь прогнозировать зависимость между рисками для разных ценностей и последствиями применения стратегий и мер реагирования на риски, и подбирать их так, чтобы максимально сбалансированно поддерживать качество и безопасность всех охраняемых законом ценностей.

3. Заинтересованные стороны

В рамках управления рисками в публичном секторе к заинтересованным сторонам относятся два типа лиц: 1) лица, вследствие деятельности которых возникает риск причинения вреда охраняемым законом ценностям (подконтрольные субъекты), 2) лица, которым может быть причинен вред вследствие деятельности подконтрольных субъектов.

Определение всех подконтрольных субъектов важно, в том числе для установления возможных источников риска и налаживания постоянного взаимодействия для оперативного получения и обмена информацией, необходимой для управления рисками. В этой связи удобным вспомогательным инструментом **реестр объектов (субъектов) контроля (надзора)**, поддерживаемый в актуальном состоянии.

Определение круга и числа всех заинтересованных сторон, относящихся ко второй группе, необходимо, в том числе для понимания типов, масштабов и частоты последствий реализации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

4. Владельцы риска

Для действительного повышения уровня безопасности охраняемых законом ценностей в рамках подконтрольной сферы нужно определить, каков реальный возможный объем вклада контрольно-надзорного органа в защиту данной ценности и какие еще органы, лица участвуют или могут помочь в снижении уровня соответствующего риска, какие конкретно функции они реализуют (могут реализовать) с этой целью.

В частности, наряду с контрольно-надзорными органами к владельцам рисков следует отнести федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере общественных отношений.

5.Характеристика подконтрольной среды

Целью анализа подконтрольной среды является получение структурированного представления об уровне опасности для охраняемых законом ценностей деятельности подконтрольных субъектов и сложившемся характере реагирования контрольно-надзорных органов на их поведение, которое может повлечь реализацию риска.

В этой связи анализ подконтрольной среды предполагает:

1) определение характера и уровня ущерба, причинённого охраняемым в рамках государственного контроля (надзора) ценностям в ретроспективе нескольких последних лет;

2) определение круга основных источников возникновения событий, вследствие которых причиняется вред охраняемым законом ценностям;

3) сбор и ранжирование информации о характеристиках подконтрольных субъектов (объектов), влияющих на причинение вреда охраняемым законом ценностям;

4) дифференцирование подконтрольных субъектов (объектов) в зависимости от видов и характеристик осуществляемой ими деятельности и (или) используемых ими производственных объектов;

5) выявление, фиксацию и анализ наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований, следствием которых было причинение вреда охраняемым законом ценностям;

6) определение частоты и причин совершения нарушений;

7) свод и анализ обычно применяемых мер для предотвращения совершения нарушений, вследствие которых причиняется вред охраняемым законом ценностям, и (или) предотвращения неблагоприятных последствий таких нарушений, а также анализ эффективности таких мер.

### 1.3.3. Идентификация рисков

Целью идентификации рисков является формирование полной и актуальной картины рисков, которым подвержены публично значимые блага, защищаемые контрольно-надзорным органом. В рамках каждого вида государственного контроля (надзора) нужно определить **события, источники их возникновения и возможные вредные последствия рисков подконтрольной сферы**. В целях учета выявленные риски могут включаться в **реестр (перечень) рисков**.

Обычно рисками в публичном секторе являются следующие:

1) риски, которые появляются в ходе деятельности одного субъекта, последствия которых могут отразиться на:

• потребителях, сообществах или обществе в целом (риски «от предприятия к

потребителям»);

• других предприятиях (риски «от предприятия к предприятию»);

• окружающей среде (риски «от предприятия к окружающей среде»);

• государстве в целом (риски «от предприятия к государству»);

2) риски, которые появляются с деятельностью одного субъекта или в бизнес среде,

смягчение которых требует координации действий субъектов, так как один субъект экономической деятельности не в силах управлять риском самостоятельно;

3) риски, которые появляются в бизнес среде и оказывают воздействие на субъект экономической деятельности, при этом субъект не сможет контролировать такой риск (например, экологические риски);

4) риски, источником которых являются неконтролируемые причины (например, природные условия, действия иных государств), и последствия которых могут отразиться на:

• неограниченном числе граждан, организациях, обществе в целом;

• окружающей среде;

• государстве в целом.

Данная классификация рисков является условной, однако может помочь ведомству очертить круг возможных типов рисков.

Риски должны быть идентифицированы для каждого вида защищаемых контрольно-надзорным органом ценностей и во всей подконтрольной сфере. Процесс идентификации целесообразно начинать с выявления рисков для наиболее значимых охраняемых законом ценностей. Это позволит упростить (систематизировать) процесс ранжирования рисков по значимости.

Предварительно следует обобщить и провести анализ событий подконтрольной сферы, повлекших причинение вреда охраняемым законом ценностям. Результаты такого анализа выступают важным источником для идентификации рисков, включая выявление произошедших событий, источников риска и их последствий.

Также на данном этапе важно не упускать из внимания состав и характеристики заинтересованных сторон, в частности, речь идет о типах подконтрольных субъектов и видах осуществляемой ими деятельности, видах используемых ими производственных объектов, информации о наиболее часто встречающихся нарушениях, вследствие которых был причинен вред охраняемым законом ценностям, и т.д.

Например, Комиссия по безопасности потребительской продукции США (CPSC) разработала Национальную электронную систему контроля травматизма (NEISS) – базу данных, содержащую информацию о каждом посещении пункта неотложной помощи больными с травмами, вызванными использованием потребительских продуктов, лечившимися в одной из больниц США, включенных в эту систему. Эта база данных, доступная в режиме онлайн, обеспечивает органы данными о потенциально опасных продуктах. CPSC также разработала сетевую базу данных (www.saferproducts.gov), являющуюся защищенной платформой с функцией поиска, где потребители и компании могут оставлять записи о каких-либо небезопасных продуктах, информацией о которых они располагают. Веб-сайт защищает личную информацию пользователей и предоставляет возможность компаниям, чьи продукты оказались небезопасными, просмотреть информацию до того, как она будет опубликована.[[5]](#footnote-5)

Для идентификации рисков могут использоватьсяразличные методы, в том числе мозговой штурм, интервью, метод Дельфи, контрольные листы, предварительный анализ опасности, исследование опасности и работоспособности, анализ опасности и критических контрольных точек, а также иные методы[[6]](#footnote-6).

Большинство методов идентификации рисков имеют интерактивный характер и основаны на взаимодействии органа власти с экспертным сообществом, заинтересованными сторонами, подконтрольными субъектами, иными контрольно-надзорными органами с целью построения наиболее полной картины событий, следствием которых может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям, и их возможных причин. Поэтому во многом точность выявления рисков подконтрольной сферы зависит от правильного определения источников информации о возможных рисках и привлечения их к процессу идентификации.

Например, Европейский орган по безопасности продовольствия, занимающийся идентификацией рисков в системе безопасности пищевых продуктов, должен «использовать всю информацию, которую он получает в процессе реализации своей миссии, для идентификации новых рисков» (Европейские сообщества, 2002). В соответствии с законодательством эта информация может быть получена, в том числе из следующих источников идентификации риска:

- потребители, ученые, другие заинтересованные стороны («орган должен наладить эффективное общение с представителями потребителей, производителей, технологами и прочими заинтересованными сторонами»);

- предприниматели («предприниматель в секторе продуктов питания должен немедленно проинформировать компетентные органы, если он считает или имеет основания полагать, что продукт, который он разместил на рынке, может нанести вред здоровью человека. Предприниматели должны информировать компетентные органы о принятых мерах по ликвидации риска для конечного потребителя»);

- система быстрого оповещения («последние продовольственные кризисы доказали необходимость создания усовершенствованной и расширенной системы быстрого оповещения в сфере производства продуктов питания и животных кормов»), которая служит основным источником идентификации риска, так как «если у участника сети есть какая-либо информация о существовании серьезного прямого или косвенного риска для здоровья человека, исходящего от пищевых продуктов или кормов, эта информация должна быть немедленно передана Комиссии с помощью системы быстрого оповещения»;

- консультативный форум под управлением Органа открыт для участия представителей компетентных органов государств-членов;

- компетентные организации, определяемые государствами-членами и которые могут помочь Органу в идентификации появляющихся рисков.[[7]](#footnote-7)

Чтобы избежать ошибок и получить наиболее полную информацию обо всех существующих рисках, желательно использовать не один, а одновременно несколько методов.

Стоит отметить, что обычно идентификация рисков осуществляется исходя из известных (очевидно прогнозируемых) событий, источников, причин риска и их возможных последствий. Однако в жизни случаются непредвиденные (правда, часто – только на первый взгляд) события, влекущие значительный вред охраняемым законом ценностям (к примеру, ипотечный кризис в США в 2008 г., авария на Саяно-Шушенской ГЭС в 2009 г., авария на шахте «Ульяновская» в 2007 г., и т.п.) и в дальнейшем заставляющие органы власти принимать все возможные меры по предотвращению **подобных** событий.

Эти события в литературе по риск-менеджменту получили наименование «черный лебедь»[[8]](#footnote-8). Мировой опыт реагирования на «черного лебедя» показывает, что в ретроспективе такое событие имеет рационалистическое объяснение, как если бы оно было ожидаемым. То есть, часто подобные события могут быть объективно предсказаны и, значит, предупреждены.

Для органов власти это означает, что в процессе идентификации рисков следует максимально расширять границы анализируемого спектра возможных событий, в результате которых может быть причинен вред охраняемым законом. Для этого нужно избавляться от типичных заблуждений, приводящих к излишней уверенности в собственной способности анализировать будущее.

### 1.3.4. Анализ и оценивание (ранжирование) рисков

Целью анализа и оценивания (ранжирования) рисков является приоритизация выявленных рисков – чтобы орган власти в первую очередь мог реагировать на самые важные, вероятные и могущие повлечь наибольшие негативные последствия, и тем самым, предотвращать события, вследствие которых может быть причинен наибольший вред охраняемым законом ценностям, а если такое событие произошло, - то предупреждать его возможные последствия. Приоритизация осуществляется путем сравнения рисков между собой по степени их влияния на достижение целей деятельности контрольно-надзорного органа. Формализованным результатом деятельности по идентификации, анализу и оцениванию рисков является определение и установление **критериев риска, которые будут применяться контрольно-надзорными органами для дифференцирования интенсивности мероприятий по контролю и профилактике в зависимости от уровня риска подконтрольных субъектов (объектов)***.*

Сам по себе **анализ риска** подразумевает углубление понимания риска путем определения вероятности наступления сопряженного с риском события, причин риска, вероятности и масштабов потенциальных вредных последствий. Тем самым можно определить **уровень риска**.

Уровень риска тем выше, чем (1) больше вероятность наступления события, следствием которого может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям, (2) больше масштабы возможного вреда.

Один из наиболее распространенных методов анализа рисков – построение**матрицы риска**. Данный метод универсален – не зависит от возможности точного количественного расчета риска – основан на математическом понимании риска как **произведения вероятности наступления негативных событий на объем потенциального вреда** и формализуется в построении матрицы с взаимозависимыми показателями: 1) величина вреда вследствие реализации сопряженного с риском события и 2) возможная частота возникновения вреда.

Для применения рассматриваемого метода необходимо выявить все основные причины возникновения событий, вследствие которых может быть причинен вред охраняемым законом ценностям.

Далее нужно все установленные причины разделить на две категории: **управляемые и неуправляемые**.

Под **неуправляемыми причинами риска** понимаются причины, наличие или устранение которых напрямую не зависит от контрольно-надзорной деятельности. Ряд из этих причин поддаются управлению в более широком контексте государственного регулирования, в том числе путем изменения обязательных требований.

Так, если для ситуаций дорожной аварии оказывается, что причиной риска является отсутствие ремней безопасности или разговор по телефону за рулем, можно ввести изменения в обязательные требования и запретить эксплуатацию транспортных средств без ремней безопасности или разговоры за рулем. После этого данные причины переходят в категорию управляемых и могут быть проверены в рамках контрольно-надзорной деятельности. Если же причиной риска является состояние дорожного покрытия, то это уже предмет межведомственного взаимодействия.

**Управляемые причины риска** – это причины, на которые можно эффективно повлиять путем осуществления контрольно-надзорной деятельности. Именно они являются основой для дальнейшего анализа риска.

Далее из основных управляемых причин риска нужно отобрать такие, которые указывают на максимальную величину риска. Для этого требуется для каждой причины риска последовательно умножить значения величины вреда и возможной частоты его возникновения. Затем с учетом полученных значений все известные основные причины риска распределяются по матрице риска, где по вертикали – возможная величина вреда, а по горизонтали – возможная частота возникновения вреда.

Матрица риска

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | Возможная частота возникновения вреда | | | | | |
| Низкая | Умеренная | Средняя | Значительная | Высокая | Чрезвычайно высокая |
| Величина вреда | Чрезвычайно высокая |  |  |  |  |  |  |
| Высокая |  |  |  |  |  |  |
| Значительная |  |  |  |  |  |  |
| Средняя |  |  |  |  |  |  |
| Умеренная |  |  |  |  |  |  |
| Низкая |  |  |  |  |  |  |

Оценка тяжести потенциальных негативных последствий реализации сопряженного с риском события проводится с учетом:

- возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда,

- масштаба распространения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда;

- и (или) трудности преодоления возникших в их результате негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований (далее – величина вреда, совокупный ущерб);

- возможной частоты возникновения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда (далее – возможная частота возникновения вреда).

**Под степенью тяжести потенциальных случаев причинения вреда** подразумевается соответствующая классификация тяжести последствий произошедших случаев причинения вреда. Так, например, в случае если охраняемой законом ценностью является жизнь и здоровье граждан, то можно выделить следующие степени тяжести вреда (смерть, причинение тяжелого, среднего и незначительного вреда здоровью).

**Под масштабом распространения потенциальных негативных последствий** в рамках подобных случаев причинения вреда подразумевается количественное измерение охраняемых законом ценностей, находящихся под потенциальным негативным воздействием различной степени тяжести. Так, например, в случае если охраняемой законом ценностью является жизнь и здоровье человека, то подобные случаи причинения вреда можно классифицировать по потенциальному числу погибших, получивших тяжелый, средний или незначительный вред здоровью.

**Под трудностью преодоления возникших негативных последствий** реализации сопряженного с риском события понимается наличие компенсационных мер, возможности возмещения ущерба или ликвидации негативных последствий. Так, например, причинение вреда в виде уклонения от уплаты налогов, может осложняться выводом данных средств за рубеж или конвертацию их в неликвидные активы. К примеру, если статистика указывает, что в таких случаях 30% вреда не удается возместить, то подобные случаи должны рассматриваться с повышающим коэффициентом (1,3) трудности преодоления негативных последствий. Использование такой характеристики, как трудность преодоления возникших негативных последствий реализации сопряженного с риском события, не является обязательной и должна применяться для тех видов государственного контроля (надзора), где это имеет практическую целесообразность.

**Произведение возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда, масштаба распространения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда и трудности преодоления возникших в их результате негативных последствий образуют собой величину вреда или совокупный ущерб.**

Например, величина вреда жизни и здоровью граждан (совокупный ущерб жизни и здоровью граждан) может быть рассчитана следующим образом:

гибель 10 человек и нанесение тяжелого вреда здоровью 100 человек = (1 условная единица) \* 10 + (0,1 условных единиц) \* 100 = 20 условных единиц возможной величины вреда, совокупного ущерба;

гибель 1 человека и нанесение тяжелого вреда здоровью 10 000 человек = (1 условная единица) \* 1 + (0,1 условных единиц) \* 10 000 = 1001 условных единиц величины вреда, совокупного ущерба.

Возможная тяжесть вреда при уклонении от уплаты налогов:

сумма неуплаченных средств 10 млрд. руб.

сумма неуплаченных средств 10 млрд. руб. и вывод за рубеж = 10 млрд. руб. \* 1,3 = 13 млрд. руб.

Помимо величины вреда (совокупного ущерба), необходимо определить возможную частоту возникновения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда, то есть *вероятность наступления данного случая причинения вреда*.

К примеру, вероятность смертельного отравления в крупном торговом центре, где возможная тяжесть вреда может составлять 100 000 человеческих жизней, составляет 0,00001, что означает риск причинения вреда в результате возможного несоблюдения обязательных требования равным 1 (100 000\* \*0,00001)

С другой стороны, вероятность отравления в небольшом придорожном кафе, где возможная тяжесть вреда может составлять 100 человеческих жизней, составляет 0,2, что означает риск причинения вреда в результате возможного несоблюдения обязательных требования равным 20 (100\* 0,2).

Несмотря на серьезную разницу между возможной величиной вреда (100 000 и 100 человек соответственно), вероятность первого события настолько ниже (0,00001 против 0,2), что итоговый уровень риска причинения вреда в первом случае на порядок ниже. Управленческим следствием подобного примера является то, что придорожные кафе могут быть значительнее опаснее, чем крупные торговые центры, которые сами заинтересованы в контроле качества, применяют современные технические средства и т.д. Таким образом, на основании оценки уровня риска причинения вреда, придорожное кафе должно попасть в более высокую категорию риска, чем крупный торговый центр.

Оценка возможной частоты возникновения вреда должна основываться на объективных и достоверных данных по причиненному вреду. Такой оценке необходимо уделять максимально возможное внимание для того чтобы в высокие категории риска не попадали исключительно объекты, с потенциально высокой величиной вреда. Иначе все усилия контрольно-надзорных органов будут направлены на подобные объекты, а те объекты, где отсутствует подобный высокий объем потенциального вреда, но на практике причиняется реальный вред разной степени тяжести, и которые вносят существенный вклад в общую статистику случаев причинения вреда, будут необоснованно освобождены от государственного контроля (надзора).

При оценке возможной частоты возникновения вреда анализируемая обобщенная информация об индивидуальных характеристиках подконтрольных субъектов (объектов), представляющих наибольший риск причинения вреда может быть использована в качестве критериев отнесения к тому или иному уровню риска.

В частности, если в результате ранее проведенных контрольно-надзорных мероприятий и расследования причин случаев причинения вреда можно выделить какие-то общие факторы, которые значительно влияют на уровень риска причинения вреда для всей подконтрольной сферы, то такие факторы могут быть использованы в качестве причин критериев риска. Например, в качестве подобных критериев может быть использовано наличие или отсутствие того или иного персонала, а также их персональные характеристики. Так, если в результате расследования причин несчастных случаев или по результатам проведенных контрольно-надзорных мероприятий выясняется, что, например, источником риска является квалификация персонала, отвечающего за безопасность в этой сфере, а статистически значимой причиной риска является работа в организации на позиции главного инженера лица, имеющего менее 5 лет рабочего стажа в этой сфере деятельности или непрофильное образование, то такая причина риска может быть использован в качестве критерия отнесения к категории риска.

При оценке возможной частоты возникновения вреда анализируемая обобщенная информация об индивидуальных характеристиках подконтрольных субъектов (объектов), представляющих наибольший риск причинения вреда может быть использована в качестве критериев отнесения к категории риска.

В частности, если в результате ранее проведенных контрольно-надзорных мероприятий и расследования причин случаев причинения вреда можно выделить какие-то общие факторы, которые значительно влияют на уровень риска причинения вреда для всей контрольно-надзорной сферы, то такие факторы могут быть использованы в качестве критериев риска. Например, в качестве подобных критериев может быть использовано наличие или отсутствие того или иного персонала, а также их персональные характеристики. Так, если в результате расследования причин несчастных случаев или по результатам проведенных контрольно-надзорных выясняется, что, например, источником риска является квалификация персонала, отвечающего за безопасность в этой сфере, а статистически значимым фактором риска является работа в организации на позиции главного инженера должностного лица, имеющего менее 5 лет рабочего стажа в этой сфере деятельности или непрофильное образование, то такой фактор риска может быть использован в качестве критерия отнесения к категории риска.

После разнесения причин риска по матрице риска, необходимо определить уровень риска, связанный с теми или иными причинами. Уровень риска определяется количественными значениями (когда это может быть посчитано) наступления в результате наступления события, следствием которого может стать причинение вреда охраняемым законом ценностям, и количественными (относительными) значениями уровня потенциального вреда, а также относительными значениями вероятностями (когда это не может быть точно рассчитано).

Одно и то же значение уровня риска может быть получено разными сочетаниями возможной тяжести вреда и возможной частоты его наступления. Так, причиненный вред одному гражданину с вероятностью в 10%, математически идентичен ситуации, когда вред, причиненный 10 гражданам с вероятностью в 1%. Один и тот же уровень риска отображается в матрице риска одним и тем же цветом.

После учета причин, которые определяют возможную величину вреда и возможную частоту его возникновения, требуется также учесть критерии, которые указывают на поведенческие особенности того или иного подконтрольного субъекта, то есть, **нужно оценить вероятность несоблюдения данными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований (предположение относительно их добросовестности)**.

Допустим, что на основе анализа статистики случаев причинения вреда установлено, что к высокому уровню риска относятся придорожные кафе, которые соответствуют следующему профилю риска: «придорожные кафе, работающие на удалении от крупных населенных пунктов и расположенные вблизи дорог федерального значения, с датой регистрации не более 3 лет». Таким образом, необходимо придорожные кафе, которые подпадают под эти критерии, отнести к категории высокого риска. Однако, статистика также показывает, что несмотря на то, что 75% подобных придорожных кафе совершают грубые нарушения обязательных требований и тем самым вносит весомый вклад в смертность от пищевых отравлений, 25% подобных субъектов не совершают грубых нарушений обязательных требований и являются добросовестными участниками рынка. Таким образом, излишнее внимание в отношении этих 25% добросовестных придорожных кафе является избыточным административным давлением и неэффективным расходованием бюджетных средств на их проверку.

В то же время может быть верной и обратная ситуация, когда 99% крупных торговых центров не совершает грубых нарушений обязательных требований, а 1% совершает, что вызывает необходимость механизма повышения его категории риска. Поэтому, чтобы учесть подобные ситуации, необходимо также учитывать оценку вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований для того чтобы разделять добросовестных и недобросовестных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, из числа тех, кто изначально находится в высоких категориях риска. Это позволит более тонко настраивать систему управления рисками, а также создавать стимулы для добросовестного поведения подконтрольных субъектов.

При оценке вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований анализируется имеющаяся в распоряжении органов государственного контроля (надзора) информация о результатах ранее проведенных контрольно-надзорных мероприятий в отношении данного юридического лица или индивидуального предпринимателя и назначенных ему административных наказаниях за нарушение обязательных требований. Подобная индивидуализированная информация может использоваться в качестве критериев оценки вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований.

В то же время, не могут быть использованы в качестве критериев оценки вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований сведения, которые не могут быть однозначно индивидуализированы или которые нарушают презумпцию добросовестности подконтрольных субъектов. Так, в частности, не может быть использована в качестве критерия статистика нарушений обязательных требований по видам экономической деятельности, где всем экономическим субъектам присваиваются те или иные значения вероятности несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, только исходя из их принадлежности к той или иной отрасли или подотрасли.

Учет индивидуального поведения, предполагающий возможность перемещения как в более высокую, так и в более низкую категорию риска при недобросовестном или добросовестном поведении, соответственно, в случае если подобное индивидуальное поведение статистически свидетельствует о снижении риска причинения вреда.

После того, как риски были распределены в матрице рисков по степени вероятности и последствиям, а каждой комбинации вероятности и последствий был присвоен уровень критичности (то есть, выявлен уровень риска), **контрольно-надзорный орган может использовать эту матрицу, чтобы ранжировать выявленные риски по значимости исходя из уровней рисков.**

**Полученная матрица рисков служит методической основой для структурирования критериев риска. По сути, причины и профили риска, используемые для построения матрицы риска, и образуют критерии риска***.*

Кроме того, с развитием технологий мощным инструментом, помогающим наиболее корректно и эффективно проводить оценку рисков, становится анализ массива больших данных (Big Data), применение «искусственного интеллекта», «интернета вещей», промышленного «интернета вещей».

Также для анализа и оценивания рисков наряду с методом построения матрицы рисков могут применяться и иные методы. Большинство таких методов – статистические, которые направлены на поиск взаимосвязей между событиями в подконтрольной сфере и случаями причинения вреда охраняемым законом ценностям.

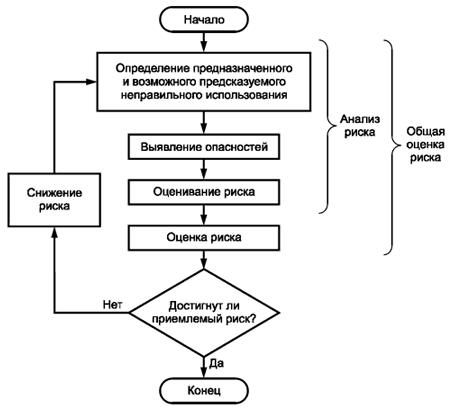
Статистические методы могут быть поделены на параметрические, основанные на параметрах указанной причинно-следственной связи, и непараметрические. [[9]](#footnote-9)

Среди групп параметрических методов широко используются регрессионный анализ (линейный или логистический) и дискриминантный анализ.

Непараметрические методы основаны на «интеллектуальном» анализе данных (**data mining**), заключающемся в автоматизированном исследовании и анализе больших объемов разрозненных данных с целью выявления значимых закономерностей. Наиболее известными техниками «интеллектуального» анализа данных являются «дерево решений», нейронные сети, кластерный анализ.

Кроме того, в некоторых сферах регулирования **методики оценки риска могут быть отражены в нормативных актах**.

Например, в сфере градостроительных отношений действует ГОСТ Р 53195.1-2008 «Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность функциональная связанных с безопасностью зданий и сооружений систем. Часть 1. Основные положения», раскрывает, в том числе концепцию установления допустимого риска на основе принципа разумной достаточности, основные принципы оценки риска и оценки полноты безопасности.

В разделе 7.2 данного стандарта задан общий принцип итерационности процесса оценки и снижения риска и приведена соответствующая схема: 

В приложениях Е и Ж к рассматриваемому стандарту детально описаны методики анализа риска, основанные на количественных и качественных подходах.

### 1.3.5. Cтратегии и меры реагирования на риски: определение и применение

После приоритизации рисков нужно определить стратегии и меры реагирования на них.

Для этого, в первую очередь, следует выяснить, какой уровень риска является допустимым в соответствующей сфере регулирования.

**Допустимый уровень риска** (приемлемый уровень риска) – это такие качественные и количественные характеристики риска, при которых с учетом степени социального, экономического и духовного развития общества риск считается нормальным.

Для публичного сектора вопрос о допустимости уровня риска является особенно тонким, поскольку речь идет об официальном признании в качестве приемлемого того факта, что в случае реализации сопряженного с риском события существует вероятность причинения вреда охраняемым законом ценностям. Иначе говоря, допустимый уровень риска характеризует степень готовности общества к принятию риска. Поэтому данная проблема не может быть решена кем-то единолично, в том числе контрольно-надзорным органом, и нужно выявить объективные критерии допустимого уровня риска. Как правило, такие критерии уже содержатся в нормативных правовых актах.

Самые общие и при этом самые важные критерии допустимого уровня риска для всех сфер регулирования отражены в уголовном и административном законодательстве, где они сформулированы в качестве общественно опасных последствий нарушений обязательных требований или угрозы наступления таких последствий.

Более узкие критерии допустимого уровня риска и (или) методика его расчета могут быть установлены в правовых документах, относящихся к сфере регулирования.

Например, ранее упомянутый стандарт ГОСТ Р 53195.1-2008 «Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность функциональная связанных с безопасностью зданий и сооружений систем. Часть 1. Основные положения», который распространяется на системы, связанные с безопасностью зданий и сооружений, раскрывает, в том числе перечень опасностей и угроз, критерии и категории тяжести последствий при реализации опасных событий, а также концепцию установления допустимого риска на основе принципа разумной достаточности. Помимо прочего, данный стандарт содержит обширный понятий аппарат, в котором раскрываются также такие термины, как «максимально допустимый риск» (это максимальное установленное значение приемлемого риска), «недопустимый риск» (риск, который не может быть оправдан ни при каких обычных обстоятельствах), «приемлемый риск» (риск, который считается обычным при данных обстоятельствах, на основе существующих в текущий период времени ценностей и возможностей общества и государства). В соответствии с разделом 8 рассматриваемого стандарта уровень приемлемого риска, связанного с использованием и эксплуатацией здания и сооружения, должен соответствовать требованиям соответствующего технического регламента, требованиям технических условий (специальных технических условий) и технического задания на проектирование объекта, утвержденных в установленном порядке. При установлении уровня приемлемого риска должны быть приняты во внимание технические и технологические достижения, а также экономические и социальные факторы. Установление уровня приемлемого риска может быть основано на применении принципа разумной достаточности («as low as reasonably practicable» - ALARP), требующего, чтобы любой риск был снижен, насколько это реально возможно и целесообразно. В стандарте подробно описывается методика применения данного принципа к сфере безопасности эксплуатации зданий и сооружений.

Чтобы проверить правильность определения допустимого уровня риска можно использовать утвержденные для контрольно-надзорного органа показатели результативности и эффективности группы «А», отражающие предельные плановые значения по потенциальному ущербу охраняемым законом ценностям.

Допустимый уровень риска должен учитывать такую потенциальную частоту возникновения сопряженных с риском событий и такой объем возможного вреда охраняемым законом ценностям вследствие реализации этих событий, чтобы за расчетный период совокупный вред качественно и количественно не превышал соответствующих показателей.

В то же время на первых уровнях зрелости управления рисками значения показателей результативности и эффективности группы «А» могут серьезно превышать значения приемлемого уровня риска, взятых в разрезе допустимых объемов вреда охраняемым законом ценностям, однако постепенно такое различие должно уменьшаться и соответствующие показатели, не теряя в реалистичности, должны стремиться к установленному приемлемому уровню риска.

После определения допустимого уровня риска нужно выбрать *стратегию* реагирования на риск. Это предполагает **выработку отношения к риску, оценку собственных ресурсов воздействия на риск и определение плана дальнейшей работы с риском**.

Для органов власти доступны 3 основные стратегии реагирования на риск:

1) **смягчение риска**: принятие мер, направленных на снижение вероятности возникновения сопряженного с риском события и (или) вероятности причинения вреда охраняемым законом ценностям и (или) уменьшение тяжести неблагоприятных последствий;

2**) избегание риска**: принятие решения о запрете деятельности, которая создает условия для возникновения риска;

*3)* **передача (разделение) риска**: полная передача или разделение ответственности за риск с иным лицом (лицами).

Есть также стратегия**допущения (принятия) риска:** ведомство признает наличие риска, понимает его уровень, но сознательно не предпринимает никаких действий для снижения вероятности реализации сопряженного с риском события и вероятности наступления возможных неблагоприятных последствий и их масштабов. Ее применение оправдано лишь в некоторых ситуациях, и в большинстве случаев допущение рисков крайне нежелательно и является исключением.

Выбор наиболее приемлемой стратегии основывается на поиске равновесия между следующими факторами:

1) состояние защищенности охраняемых законом ценностей: избранная стратегия должна обеспечивать такое снижение риска, чтобы он не превышал предельный допустимый уровень;

2) ресурсы органов власти на реализацию избранной стратегии: следует использовать кадровые, материальные, финансовые и иные ресурсы максимально эффективно – с наименьшими затратами, но с возможностью достичь наилучшего результата;

3) «нагрузка» заинтересованных сторон: применяемая стратегия реагирования на риск не должна приводить к необоснованным и (или) чрезмерным административным и материальным издержкам подконтрольных субъектов, значительно затрудняющим, делающим невыгодным и (или) невозможным дальнейшее осуществление ими экономической деятельности, сопряженной с риском.

**Контрольно-надзорный орган, руководствуясь этими критериями, может придерживаться нескольких стратегий одновременно. К примеру, стратегия передачи (разделения) риска может аккомпанировать любой из перечисленных. Или при выборе стратегии передачи риска в качестве основной целесообразно одновременно прорабатывать возможные варианты смягчения риска***.*

Для того чтобы стратегия реагирования на риск действительно соответствовала всем перечисленным критериям, к выработке стратегии следует привлекать заинтересованных сторон и иных владельцев риска.

Рассмотрим более подробно стратегии реагирования на риски.

*1.* **Смягчение риска** является ведущей стратегией и предполагает принятие органом власти мер, направленных на уменьшение вероятности реализации сопряженного с риском события и (или) вероятности причинения вреда охраняемым законом ценностям, и (или) объема потенциального вреда и (или) изменение (смягчение) характера возможных негативных последствий.

Смягчить риск можно, работая с источниками и связанными с ними причинами риска. В зависимости от характера источников и причин риска для этого могут реализовываться мероприятия по контролю и (или) профилактические мероприятия, или изменение нормативного регулирования.

К примеру, для снижения риска гибели людей, причинения вреда здоровью и имуществу вследствие пожаров в жилых помещениях могут быть реализованы профилактические и последующие контрольные мероприятия: установление пожарных сигнализаций в жилых домах и квартирах, а после – периодическая проверка исправности соответствующего оборудования.

Иногда наиболее эффективный способ снижения риска - воздействие на причину риска путем внесения необходимых изменений в законодательство. Так, например, для снижения вероятности порчи лекарственных препаратов в аптеках вследствие нарушения электропитания холодильного оборудования можно рекомендовать иметь в исправном состоянии и при необходимости использовать резервные электрогенераторы.

В свою очередь, в случае применения регулятивных мер по изменению законодательства одновременно должны быть определены соответствующие механизмы и процедуры оценки его соблюдения.

Для смягчения последствий возможного события может применяться **диверсификация***,* что подразумевает максимальное снижение зависимости безопасности охраняемых законом ценностей от одного конкретного параметра, который может измениться в будущем. Для контрольно-надзорных органов это означает необходимость принятия разнородных мер по защите одной и той же ценности от одного и того же риска.

Например, для снижения риска заражения вирусом гриппа лиц, работающих в социальном секторе, одновременно могут быть реализованы такие виды мер, как обязательная вакцинация, обязательный медицинский осмотр в период вспышки вируса, информирование о способах профилактики.

*2.* **Избегание риска** связано с запретом деятельности, отдельных процессов, действий, сопряженных с риском.

Сам по себе запрет деятельности может быть как индивидуальным, так и общим. Индивидуальные запреты часто связаны с противоправностью поведения конкретного субъекта. В зависимости от типа запрета он вводится либо путем издания индивидуального акта (например, решение о прекращении лицензии), либо – акта общего характера (законодательный запрет). Однако в первом случае речь идет о результате применения мере реагирования на выявленный риск (выявленное по итогам проверочных мероприятий нарушение обязательных требований, могущее повлечь причинение вреда охраняемым законом ценностям) и только во втором – о стратегии работы с риском.

Стратегия избегания риска приоритетна, если риск охраняемым законом ценностям является недопустимым, а законодательный запрет сопряженных с риском деятельности, процессов, действий объективно не приведет к социальным, экономическим или экологическим проблемам, бóльшим по сравнению с возможными негативными последствиями реализации устраняемого риска.

В остальных случаях ведомствам надо взвешенно подходить к применению стратегии избегания риска, поскольку тотальный запрет деятельности или отдельных процессов, сопряженных с риском, одновременно означает отказ от всех связанных с риском выгод (например, развитие потенциально прогрессивных и востребованных технологий). В этой связи ключевой критерий оценки действий по управлению риском – наличие баланса между состоянием защищенности охраняемых законом ценностей (допустимый уровень риска не должен быть превышен) и создаваемыми барьерами для осуществления связанной с риском экономической деятельности.

3. В силу специфики рисков публичной сферы **передача (разделение) риска** – довольна редкая стратегия. Но и она допустима, и может быть реализована с помощью компенсационных механизмов (страхование или иные альтернативные методы компенсаций при наступлении неблагоприятных последствий реализовавшегося риска) или вместе с перераспределением связанных с ответственностью за риск публичных функций между различными органами/лицами.

Важно понимать, что передача (разделение) риска сама по себе не влияет на качественное и количественное состояние источников и причин риска и, следовательно, не влияет на вероятность наступления сопряженных с риском событий и вероятность и масштабы причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Так, передача риска с помощью компенсационных механизмов направлена только на материальную компенсацию затрат, требуемых для устранения/смягчения последствий реализации риска.

Например, страхование – наиболее часто используемый компенсационный механизм. В отечественной практике ярким примером его применения является обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Однако очевидно, что данный механизм не снижает риска аварий по вине водителей транспортных средств, и органам власти следует внимательно относиться к различным причинам (профилю) риска и воздействовать на них таким образом, чтобы уменьшить уровень риска.

Примером альтернативного компенсационного инструмента являются «катастрофные облигации» (catastrophe bonds), которые страховые компании, международные организации или правительство могут выпускать в целях покрытия возможных потерь в случае реализации некоторых рисков, носящих всеобъемлющий характер и влекущих значительный вред охраняемым законом ценностям (пандемия, стихийные бедствия, террористические акты и т.п.). Так, ураган Мэтью 4 категории, обрушившийся на Гаити в октябре 2016 г., привел к прямому ущербу экономике Гаити в размере порядка $ 2,7 млрд (около 32 % от ВВП страны), однако часть убытков (около $ 25 млн) покрывалась «катастрофными облигациями».

Перераспределение полномочий с целью передачи ответственности за риск может оказаться эффективным решением в случае, если у контрольно-надзорного органа, к примеру, нет необходимых собственных ресурсов для реагирования на риск и (или) «принимающий» орган (лицо) более компетентен в соответствующем направлении подконтрольной сферы.

При этом если речь идет о передаче риска частным лицам, то риск передается вместе с полномочиями по выполнению определенных публичных функций. В этой связи государству необходимо установить правила реализации соответствующих функций и параметры оценки соблюдения частными лицами таких правил. Таким образом, в рассматриваемой ситуации можно говорить о сохранении у органов власти опосредованной ответственности за переданные риски: они должны обеспечить надлежащее выполнение частными лицами переданных им функций, тем самым влияя на состояние защищенности охраняемых законом ценностей.

4. **Допущение (принятие) риска** как сознательный выбор контрольно-надзорного органа является целесообразным только для незначительных рисков – с низкой вероятностью реализации и минимальным потенциальным ущербом охраняемым законом ценностям – и при условии, что затраты на снижение риска несоизмеримо превышают возможные выгоды от принятых соответствующих мер.

В остальных случаях допущение риска – негативная стратегия, идущая вразрез с целями деятельности органов власти и означающая признание того, что ведомства не желают и (или) неспособны принять меры по снижению вероятности риска и вреда публично значимым благам.

Выбор той или иной стратегии (или нескольких стратегий) предполагает дальнейшее применение мер, направленных на ее реализацию, - **меры реагирования на риски**. Как правило, это следующие типы мер, которые могут равным образом применяться для различных стратегий: **профилактические мероприятия, мероприятия по контролю, изменение регулирования**.

Меры реагирования определяются в зависимости от основных причин рисков во всей подконтрольной сфере. Такие меры должны соответствовать избранным стратегиям, основываться на результатах оценки рисков и различаться в зависимости от характера рисков охраняемым законом ценностям и особенностей подконтрольной сферы.

Важно, что в случае если контрольно-надзорные органы не обладают нормотворческими полномочиями в подконтрольной сфере, при необходимости внесения изменений в обязательные требования они должны в рамках своей компетенции инициативно предпринимать все возможные шаги для продвижения этих изменений, включая подготовку проекта соответствующего нормативного правового акта и пояснительной записки, содержащей подтвержденное объективными и достоверными данными обоснование необходимости предлагаемых изменений. В частности, в большинстве случаев изменение регулирования требуется для неуправляемых причин риска, и это становится ясным уже на этапе анализа рисков.

При этом для обеспечения экономического развития и роста в подконтрольной сфере, а также в целях стимулирования добросовестного поведения подконтрольных субъектов принципиально, чтобы изменение регулирования не сводилось к созданию новых запретов и ограничений, не обоснованных результатами оценки рисков. Обязательные требования должны меняться таким образом, чтобы, с одной стороны, действительно обеспечивать безопасность охраняемых законом ценностей, а с другой – содержать в себе позитивное побуждение граждан и организаций к соблюдению правовых норм и принятию необходимых мер, направленных на снижение риска.

В свою очередь, при наличии оснований, предусмотренных законодательством, контрольно-надзорными органами должны осуществляться мероприятия по контролю. Однако это не исключает параллельной реализации профилактических мер и ведения работы по изменению нормативного регулирования.

Выбор интенсивности (форма, продолжительность, периодичность) мероприятий по контролю и по профилактике в отношении различных подконтрольных субъектов должен быть обусловлен уровнем их риска и обеспечивать предупреждение возникновения риска и (или) ущерба охраняемым законом ценностям.

### 1.3.6. Инструменты управления рисками

В рамках действующего законодательства основными правовыми инструментами, помогающими контрольно-надзорным органам упреждать риски и выбирать наиболее подходящие меры реагирования на них, являются критерии риска и индикаторы риска. При этом критерии риска – это, в первую очередь, инструментарий планирования деятельности органа власти с учетом рисков, а индикаторы риска – механизм, используемый для непосредственного реагирования на риски.

**1. Критерии риска**.

Критерии отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности (критерии риска) представляют собой объективные признаки (совокупность признаков), присущие юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в определенной отрасли и (или) используемым им производственным объектам и характеризующие тот или иной уровень риска для охраняемых законом ценностям вследствие деятельности соответствующих лиц (объектов). Критерии риска – ключевой инструмент управления рисками, поскольку именно они применяются для дифференцирования интенсивности реализуемых на основании риск-ориентированного подхода мероприятий по контролю (периодичность, продолжительность, глубина) и профилактике. Для этого критерии риска должны быть обоснованы и являться результатом последовательной работы по оценке рисков (раздел 1.3.4 настоящего Стандарта).

В Постановлении № 806 даются базовые качественные характеристики и требования к обоснованности критериев риска и распределению подконтрольных субъектов по категориям риска (классам опасности). В частности, пунктами 6-8 Правил отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, утвержденных Постановлением № 806, установлено:

- критерии риска должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований и вероятность несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований;

- критерии риска должны учитывать тяжесть потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований;

- оценка тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований проводится с учетом возможной степени тяжести потенциальных случаев причинения вреда и (или) возможной частоты возникновения и масштаба распространения потенциальных негативных последствий в рамках подобных случаев причинения вреда и (или) с учетом трудности преодоления возникших в их результате негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований.

Распределение критериев риска и, следовательно, подконтрольных субъектов (объектов) по категориям риска (классам опасности) должно отражать градацию рисков и их основных причин с учетом влияния на вероятность наступления события, могущего повлечь причинение вреда охраняемым законом ценностям, и на масштабы возможного вреда.

Для этого, кроме указанных нормативных положений, нужно учитывать также следующие факторы, влияющие на обоснованность критериев риска:

- все параметры, используемые при построении матрицы риска, должны быть статистически обоснованы, конкретны, измеримы и релевантны цели минимизации вреда охраняемым ценностям;

- информация, использующаяся для расчета критериев отнесения к категориям риска должна быть проверяема заинтересованными сторонами, обновляема и поддающаяся администрированию самим органом государственного контроля (надзора);

- в качестве критериев отнесения к категориям риска не может быть использована поступающая оперативно информация, указывающая на наличие нарушений обязательных требований, в результате которых может быть причинен вред охраняемым законом ценностям. Подобная информация может быть использована для определения наличия индикаторов риска и необходимости проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий;

- при распределении подконтрольных субъектов по категориям риска необходимо ориентироваться на увеличение интенсивности контрольно-надзорных мероприятий в отношении подконтрольных субъектов, причиняющих максимальный ущерб (вред) охраняемы ценностям, при одновременном снижении частоты проверок или отказ от плановых проверок в отношении подконтрольных субъектов (объектов), не причиняющих значимый вред охраняемым ценностям;

- при определении категорий риска и периодичности проведения мероприятий необходимо исходить из принципа достижения максимально возможного уровня риска, находящегося под управлением контрольно-надзорного органа (то есть включенного в высокие категории риска). При этом не должно учитываться распределение, процент охвата и пропорции распределения подконтрольных субъектов между различными категориями риска (так как важно распределение рисков, их величины, размера и масштаба распространения, а не распределение подконтрольных субъектов). Категории чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска должны, по возможности, охватывать не менее 80% причиненного вреда охраняемым законом ценностей (на основе статистики за предшествующие периоды). Подобное распределение причинённого вреда означает, что 4/5 рисков причинения вреда находится под управлением органом государственного контроля (надзора);

- при определении категорий риска и периодичности проведения мероприятий требуется учитывать необходимость снижения размера причиненного вреда, так что заявленная периодичность мероприятий в совокупности с имеющимся набором административной, уголовной или иной публично-правовой ответственности должны стимулировать добровольное и устойчивое добросовестное поведение;

- подконтрольные субъекты, характеризующихся крайнее высокой степенью потенциальных негативных последствий (недопустимых ни при каких обстоятельствах) при одновременно крайне низкой вероятности наступления подобных негативных последствий, могут быть отнесены к высоким категориям риска в тех случаях, когда контрольно-надзорные мероприятия могут реально повлиять (с указанием механизмов и степени влияния) на масштаб распространения негативных последствий, факт наступления подобных событий или снизить их вероятность (то есть снижать остаточный риск причинения вреда);

- при распределении подконтрольных субъектов по категориям риска должны применяться максимально открытые, прозрачные и понятные критерии, формулы и расчеты. Базовой является модель, когда подконтрольный субъект может найти информацию о себе в табличной форме и сразу же понять к какой категории риска он относится.

**2. Индикаторы риска**.

В соответствии с пунктом 5.2 статьи 2 Федерального закона № 294-ФЗ индикаторы риска – это утверждаемые федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, параметры, соответствие которым или отклонение от которых, выявленные при проведении указанных в части 1 статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, сами по себе не являются доказательством нарушения обязательных требований, но свидетельствуют о высокой вероятности такого нарушения и могут являться основанием для проведения внеплановой проверки.

То есть, индикаторы риска как инструмент управления рисками представляют собой формализованные объективные, основанные на обстоятельствах нарушений обязательных требований критерии принятия решения о мерах реагирования на риски и направлены на предупреждение рисков и (или) фактов причинения ущерба охраняемым законом ценностям.

Следовательно, с точки зрения содержания, индикаторы риска должны отражать такие параметры деятельности подконтрольных субъектов, которые допускаются (не запрещены) законодательством и сами по себе не могут быть квалифицированы как нарушения обязательных требований, однако наличие этих параметров свидетельствует о высокой вероятности уже совершенного или близящегося нарушения. Для этого индикаторы риска должны основываться на результатах анализа причин рисков и обстоятельств реализации рисков, в том числе обстоятельств причинения вреда охраняемым законом ценностям.

С учетом определенной установленной законом правовой природы и цели индикаторов риска основные требования к их установлению и применению сводятся к следующим:

- индикаторы риска не должны основываться на нарушениях обязательных требований и не должны содержать основания для проведения внеплановых проверок, установленные Федеральным законом № 294-ФЗ и иными отраслевыми законами;

- если возможность применения индикаторов риска предусмотрена положением о виде государственного контроля (надзора), то выявленные при проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями индикаторы риска являются безусловным основанием для проведения внеплановой проверки;

- индикаторы должны быть разработаны на основе проведенного анализа сведений о фактах причинения вреда, причинах и обстоятельствах его возникновения;

- показатели характеристик объектов государственного контроля (надзора), применяемые для индикаторов риска, должны иметь однозначно определяемое количественное значение или качественное выражение;

- должна быть обеспечена возможность поддержания индикаторов риска в актуальном состоянии, то есть, возможность их регулярной̆ актуализации с учетом анализа сведений о фактах причинения вреда и причинах его возникновения.

### 1.3.7. Мониторинг, повторный анализ и совершенствование процесса управления рисками

Результаты идентификации, анализа и ранжирования рисков, выбранные стратегии и меры реагирования на риск, содержание критериев и индикаторов риска не являются заданными раз и навсегда: управление рисками непрерывно и требует регулярного пересмотра. Поэтому органы власти должны наладить процессы постоянного мониторинга, повторного анализа и совершенствования процесса риск-менеджмента.

Целью такого пересмотра является определение динамики уровня защищенности охраняемых законом ценностей с учетом применения риск-ориентированного подхода. Ведомству нужно получать ответы, как минимум, на следующие вопросы: насколько эффективны применяемые стратегии, меры и инструменты управления рисками для защиты охраняемых законом ценностей? снижается ли уровень риска в регулируемой сфере и каков вклад риск-менеджмента в это снижение? можно ли и каким образом снизить уровень риска, смягчить возможные негативные последствия для публично значимых благ, минимизируя при этом нагрузку на подконтрольных субъектов?

С учетом этого задачами мониторинга и пересмотра процесса риск-менеджмента являются: 1) установление причин реализовавшихся рисков, которые ранее были идентифицированы и для которых были выбраны и применены конкретные стратегии и меры реагирования; 2) установление причин возникновения непредвиденных событий, вследствие которых был причинен вред охраняемым законом ценностям, в том числе анализ возможности предвосхитить подобные события ранее; 3) совершенствование и (или) изменение используемых методов идентификации и анализа рисков, стратегий и мер реагирования на риски, критериев и индикаторов риска.

По итогам проведенной аналитической работы ведомства совершенствуют процесс и инструментарий управления рисками.

1.4. Культура управления рисками

Культура управления рисками представляет собой действующую на уровне каждого контрольно-надзорного органа и государственного механизма в целом систему разделяемых всеми сотрудниками мировоззренческих установок относительно стратегических целей деятельности органов власти и значимости применения риск-ориентированного подхода для их достижения. Наличие культуры делает процесс управления рисками осмысленным: сотрудники понимают и реализуют свой функционал в контексте целей контрольно-надзорных органов и ориентированы в своей деятельности на достижение этих целей.

Значимым элементом культуры управления рисками является открытость органов власти для всестороннего взаимодействия с обществом. Такое взаимодействие включает в себя как обмен информацией, необходимой для предупреждения рисков, оценки и реагирования на них, так и публичную подотчетность органов власти по достижению/недостижению целей деятельности.

Параметрами качества взаимодействия являются: (1) корректное, основанное на результатах анализа подконтрольной сферы, определение референтных групп, релевантных им предметов и способов получения и донесения информации, (2) постоянство и оперативность взаимодействия, (3) понятность, лаконичность, доступный формат и достаточный объем передаваемой информации, (4) положительная оценка референтными группами взаимодействия с органом власти.

Публичная подотчетность органа власти предполагает, в первую очередь, открытое заявление о целях деятельности, планируемых способах и сроках их достижения, конкретных задачах, которые нужно в этой связи разрешить. Для этого каждый контрольно-надзорный орган, в том числе размещает в открытом доступе публичную декларацию целей и задач.

Другой стороной публичной подотчетности контрольно-надзорного органа является регулярное предоставление общественности информации о достижении и недостижении целей его деятельности (с привидением соответствующих причин и изложением планов по их устранению). Такая информация отражается, в том числе в докладах контрольно-надзорных органов об осуществлении вида государственного контроля (надзора).

Один из главных внешних эффектов полноценной культуры управления рисками – это изменение традиционной парадигмы взаимоотношений контрольно-надзорных органов с подконтрольными субъектами и иными заинтересованными сторонами: и органы власти, и заинтересованные стороны понимают как общие и разделяют цели и задачи обеспечения безопасности охраняемых законом ценностей и содействия экономическому развитию, воспринимая друг друга в качестве союзников в достижении этих целей, а не противников.

Как и любая система ценностей, культура управления рисками формируется в органах власти через просвещение. Поэтому большое внимание следует уделять обучению сотрудников теории и практике управления рисками.

Однако фундамент данной корпоративной культуры закладывается «сверху»: руководство должно понимать и доносить до сотрудников действительные цели деятельности органов власти, ценность и значимость применения риск-ориентированного подхода для их достижения. При этом устное транслирование соответствующей идеологии формализуется в основаниях индивидуального стимулирования и принятия кадровых решений.

1. Система управления рисками в контрольно-надзорной деятельности.

2.1 Общая характеристика системы управления рисками

Ведомственная система управления рисками характеризует организационную и содержательную стороны деятельности контрольно-надзорного органа по управлению рисками. Ведомственная система управления рисками не является самостоятельной структурной, технической, функциональной или какой-либо иной «надстройкой» в органе власти, поэтому вопрос формирования системы управления рисками – это вопрос обеспечения качественного соответствия ключевых параметров организации и осуществления деятельности органа власти критериям зрелости управления рисками.

С учетом влияния таких параметров на процесс и результаты работы контрольно-надзорных органов выделяют следующие элементы системы управления рисками:

1) цели и планирование;

2) данные;

3) процесс управления рисками;

4) инфраструктура.

Каждый из перечисленных элементов является необходимым звеном системы, и заданная настоящим Стандартом последовательность элементов имеет условное значение, однако в то же время подчеркивает цепочки взаимосвязей и методологию создания ведомственной системы управления рисками, действительно направленной на снижение рисков и поддержание здоровой экономической среды в подконтрольной сфере.

Так, с учетом логики организации контрольно-надзорной деятельности на основании риск-ориентированного подхода для формирования и развития ведомственной системы управления рисками, в первую очередь, следует акцентировать внимание и усилия органов на целеполагании и планировании контрольно-надзорной деятельности, поскольку эффективное и результативное управление рисками невозможно в условиях «случайного», не обоснованного рисками, определения общественно значимого результата и установления целевых значений и временных рамок его достижения. Необходимой фактической базой для определения целей, планирования, организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности служат данные, наборы, качество, источники, и способы получения которых – краеугольный вопрос в обеспечении контрольно-надзорных органов относимыми, допустимыми и достаточными для управления рисками сведениями. Процесс управления рисками – центральное звено ведомственной системы управления рисками, отражающее динамику внедрения и применения риск-ориентированного подхода, обоснованного реальными угрозами охраняемым законом ценностям и согласующегося с целями и задачами деятельности контрольно-надзорного органа. Следующим элементом ведомственной системы управления рисками определена инфраструктура, представляющая собой совокупность вспомогательных факторов организационного характера, обеспечивающих функционирование ведомственной системы управления рисками.

Каждый из элементов ведомственной системы управления рисками раскрывается через свои основные компоненты.

Так, элемент «Цели и планирование» отражает проблематику обусловленности вида государственного контроля (надзора) в целом и деятельности контрольно-надзорного органа целями обеспечения безопасности охраняемых законом ценностей, содействия экономическому развитию, а также результатами оценки рисков. Данный элемент включает в себя следующие компоненты: 1) планирование деятельности органа власти, 2) управление целями.

Элемент «Данные» раскрывает концепцию принятия решений в связи с управлением рисками, а также необходимые качественные характеристики используемых данных, источники и способы их получения. Поэтому в модели ведомственной системы управления рисками элемент «Данные» рассматривается через компоненты: 1) источники и качество данных, 2) обоснование решений.

Элемент «Процесс управления рисками» показывает глубину и содержательные аспекты данного процесса в органе власти, уровень владения ведомством методологией и инструментарием управления рисками и степень контроля над рисками. Основными компонентами элемента являются: 1) идентификация, анализ и ранжирование рисков; 2) реагирование на риски.

Элемент «Инфраструктура» описывает качественное состояние ключевых вспомогательных факторов, обеспечивающих рациональную организацию и компетентное осуществление процесса управления рисками. В этой связи принципиальными являются вопросы полноты нормативно-правового регулирования деятельности контрольно-надзорных органов в связи с управлением рисками, квалификации кадрового состава, а также своевременной и полной методологической поддержки ведомства в управлении рисками. Поэтому данный элемент ведомственной системы управления рисками включает в себя компоненты: 1) регламентация управления рисками; 2) кадры; 3) экспертно-аналитическое сопровождение.

2.2. Общая характеристика уровней зрелости ведомственной системы управления

Способность органа власти эффективно снижать риски в подконтрольной сфере и масштабы фактически причиняемого вреда охраняемым законом ценностям, не создавая при этом необоснованных барьеров для экономического развития и роста, формально измеряется уровнем зрелости ведомственной системы управления рисками.

С учетом этапов качественного совершенствования характеристик элементов ведомственной системы управления рисками от стартового до целевого состояния можно выделить четыре уровня зрелости: 1) первый («стартовый»), 2) второй («аналитический»), 3) третий («интегрированный»), 4) четвертый («продвинутый»).

Ввиду сложности структуры ведомственной системы управления рисками ее развитие происходит постепенно, от уровня к уровню; переход на следующий уровень объективно возможен только при достижении предыдущего, при этом условием соответствия ведомственной системы управления рисками в целом конкретному уровню зрелости является полное соответствие данному уровню каждого из элементов системы.

Важно подчеркнуть, что создание системы управления рисками, формально соответствующей какому-либо уровню зрелости, не должно становиться самоцелью для контрольно-надзорных органов; важным является получение и улучшение общественно значимого результата в виде минимизации рисков и ущерба с помощью мер, учитывающих экономические интересы подконтрольных субъектов и способствующих эффективному расходованию бюджетных средств.

Ниже приводятся общие характеристики каждого уровня зрелости ведомственной системы управления рисками.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | **Уровень 4**  **Продвинутый** |
|  |  | **Уровень 3**  **Интегрированный** | - в подконтрольной сфере достигнут приемлемый уровень риска и ущерба;  - проводится анализ вида контроля (надзора) и иных возможных механизмов регулирования и внедряются те из них, которые могут наилучшим образом обеспечить достижение целей;  - внедрены автоматизированные механизмы сбора, хранения и обработки данных, в том числе с помощью современных цифровых инструментов;  - все решения по рискам обоснованы, в том числе данными, полученными с помощью современных цифровых инструментов;  - полностью упреждающее выявление рисков;  - упреждающее реагирование на все управляемые риски подконтрольной сферы, включая новые и возникающие;  - ключевые требования к сотрудникам ведомства формируются с помощью автоматизированных систем;  - на постоянной основе обеспечивается системное экспертно-аналитическое сопровождение управления рисками. |
|  | **Уровень 2**  **Аналитический** | - миссия, цели и задачи ведомства, показатели результативности и эффективности и их целевые значения полностью синхронизированы со стратегической целью и направлены на содействие экономическому развитию;  - качество данных подтверждено внешней экспертизой; решения по основным рискам обоснованы достаточным объемом данных, в том числе полученных с применением методов работы с большими данными (Big Data);  - выстроен процесс управления основными рисками подконтрольной сферы;  - преимущественно упреждающее реагирование на основные риски;  - правовое регулирование корректируется, в том числе с учетом развития технологий;  - все сотрудники ведомства прошли обучение управлению рисками, обладают знаниями и навыками;  - регулярное привлечение экспертной поддержки для организации и осуществления управления рисками. |
| **Уровень 1**  **Стартовый** | - стратегическая цель закреплена в доку­ментах стратегического планирования; це­ли и задачи ведомства интерпретированы в показатели результативности и эффективности  - определены наборы данных, необходи­мых и достаточных для управления риска­ми;  - выстроен процесс управления наиболее опасными рисками;  - реагирование в основном на реализовавшиеся риск;  - правовое регулирование позволяет сбалансировать целеполагание ведомства;  - сотрудники, участвующие в управлении рисками, обладают необходимыми для этого знаниями и навыками; необходи­мыми для управления рисками;  - периодически, для выстраивания процесса управления рисками, привлекаются эксперты. |
| - вид контроля (надзора) обоснован наличием стратегической цели обеспечения безопасности;  - используемые данные достаточны лишь для обоснования операционных решений; качество данных не проверяется;  - процесс управления рисками не реализуется, только выстраиваются его отдельные этапы и элементы;  - реагирование осуществляется на уже реализовавшиеся события, повлекшие причинение вреда;  - правовое регулирование достаточно для реализации основных этапов управления рисками;  - отдельные сотрудники обучены управлению рисками;  - в рамках отдельных мероприятий, связанных с управлением рисками, эпизодически привлекаются эксперты. |

**Первый («стартовый») уровень**

Данный уровень задает базовые качественные параметры ведомственной системы управления рисками, требуя реализации комплекса целенаправленных мер, описывает допустимое текущее состояние и закрепляет первые «достижения» органа власти в управлении рисками. Результат соответствия зрелости ведомственной системы управления рисками первому уровню характеризуется наличием минимально необходимого правового, организационного, методологического и материально-технического фундамента для выстраивания процесса управления рисками.

В частности, первый уровень зрелости предполагает, что вид государственного контроля (надзора) имеет определенный целевой и нормативный базис.

Это значит, что вид контроля (надзора) должен быть обоснован стратегической целью, которая на данном этапе может быть еще не сформулирована однозначно в документах стратегического планирования, однако должна четко пониматься и контрольно-надзорным органом, и вышестоящими органами власти, и обществом. Недопустимы ситуации, при которых государственный контроль (надзор) имеет под собой только формальные основания: в отсутствие защищаемых им общественно значимых благ отсутствуют риски, которые следует контролировать (а это означает также, что возникающая в результате осуществления контроля (надзора) нагрузка на подконтрольную среду и бюджет, не оправданы). Формирование системы управления рисками для подобных видов контроля (надзора) не имеет смысла; они нуждаются в оптимизации, включая случаи упразднения.

Формализация стратегической цели на данном уровне осуществляется путем закрепления соответствующей ей миссии, целей и задач ведомства в публичной декларации целей и задач.

Также организация и осуществление вида контроля (надзора) должны быть формализованы в федеральном законе, положении о виде государственного контроля (надзора), административном регламенте осуществления вида государственного контроля (надзора) и/или иных аналогичных документах, предусмотренных действующим законодательством, а также в ведомственных нормативных правовых актах, таким образом, чтобы соответствующая нормативная база, в том числе позволяла определять и формулировать целеполагание контрольно-надзорного органа, осуществлять сбор, обработку и хранение, проверку качества необходимых для управления рисками данных, выявлять, анализировать и ранжировать риски, утверждать критерии, индикаторы риска, реагировать на риски с помощью предусмотренных законодательством мер и инструментов.

При этом ввиду неразвитости в ведомстве культуры управления рисками на первом уровне зрелости и отсутствия четкого понимания миссии, целей и задач контрольно-надзорного органа текущая деятельность слабо синхронизирована (или не синхронизирована вообще) со стратегическими целями органа власти: стратегические цели не воспринимаются как фактор организации и осуществления деятельности, управление рисками еще не рассматривается сотрудниками ведомства как инструмент достижения этих целей, и контрольные и профилактические мероприятия, а также публичное раскрытие информации о деятельности органа власти осуществляются ввиду действия формальных требований.

Работа с рисками, как таковая, еще не проводится: отсутствует комплексное понимание рисков, имеющихся в подконтрольной сфере, причин их возникновения и вероятности реализации. На первом уровне контрольно-надзорные органы фокусируются на вреде, причиненном охраняемым законом ценностям, и обстоятельствах его возникновения, акцентируя внимание на причинно-следственной связи между произошедшим событиями и фактами возникновения ущерба.

Однако уже на данном этапе ведомства предпринимают меры, направленные на реализацию риск-ориентированного подхода.

Так, на первом уровне зрелости ведомства должны идентифицировать основные риски в своей сфере. Речь идет о наиболее опасных и очевидных рисках, которые несложно выявить, проанализировав ранее произошедшие события в подконтрольной сфере, повлекшие причинение вреда охраняемым законом ценностям.

Кроме того, поскольку одна из основных причин недостижения общественно значимого результата контрольно-надзорной деятельности – отсутствие у органов власти данных, необходимых и достаточных для контроля рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, ведомства должны сфокусироваться на обосновании реализуемых ими мероприятий по контролю и по профилактике, иной текущей правоприменительной деятельности, инструментария управления рисками достаточными данными.

В целях обеспечения качества используемых данных проводится первичный анализ имеющихся у ведомства данных и недостающих данных, требующихся с учетом специфики подконтрольной сферы, анализ возможных источников этих данных могут доступа ведомства к тем или иным источникам. В частности, должно быть хорошо скоординировано межведомственное взаимодействие на предмет обмена данными, имеющимися в распоряжении органов власти и необходимыми для управления рисками.

На основании результатов первичного анализа случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям и основных обстоятельств его возникновения, а также с учетом понимания структуры подконтрольной среды, формализованной в реестре подконтрольных субъектов (объектов), разрабатываются критерии риска. Начиная с первого уровня зрелости, все плановые мероприятия по контролю проводятся исходя из отнесения подконтрольных субъектов к той или иной категории риска.

Реагирование на реализовавшиеся события, повлекшие или могущие повлечь причинение вреда охраняемым законом ценностям, на данном этапе носит реакционный характер и сводится, как правило к проведению внеплановых мероприятий по контролю, ликвидации наступивших вредных последствий, и/или впоследствии – к инициированию ужесточения обязательных требований.

В то же время при внеплановых мероприятий по контролю ведомства должны исходить из их обоснованности объективными данными о причинении вреда охраняемым законом ценностям или о реальной угрозе его причинения. В связи со свойственной первому уровню слабости аналитической работы с рисками, задача по разработке индикаторов риска перед ведомствами пока не ставится.

Внутриведомственную координацию работы с рисками осуществляет специально формируемый рабочий орган (координационный орган), в функционал входят обсуждение планирования деятельности ведомства по управлению рисками и ее результатов. В частности, координационный орган рассматривает результаты применения контрольных и профилактических мероприятий, направленных на снижение ущерба в подконтрольной сфере, в том числе доклады о правоприменительной практике контрольно-надзорного органа и отчеты об осуществлении вида государственного контроля (надзора).

Также определяются сотрудники контрольно-надзорного органа для участия в управлении рисками. Такие сотрудники проходят обучение управлению рисками, что является залогом, в том числе формирования соответствующей ведомственной культуры.

**Второй («аналитический») уровень**

На данной стадии развития ведомственной системы управления рисками ключевые параметры организации и осуществления контрольно-надзорной функции настраиваются под осознанное управление рисками в условиях оптимального, неизбыточного воздействия на экономическую деятельность подконтрольных субъектов. Достижение второго уровня зрелости означает, что деятельность контрольно-надзорного органа направлена на реализацию стратегических целей подконтрольной сферы с учетом развития технологий и законодательства.

Целеполагание контрольно-надзорного органа обретает четкую форму: стратегическая цель зафиксирована в документах стратегического планирования, с ней полностью синхронизированы миссия, цели и задачи ведомства, цели органа власти интерпретированы в «верхнеуровневые» (группы «А» и «Б») показатели результативности и эффективности и их целевые значения, которые, в свою очередь, дифференцированы в зависимости от наиболее опасных рисков.

Нормативно-правовое регулирование управления рисками развивается и фиксирует, в том числе особенности изменения целевых значений показателей результативности и эффективности в зависимости от стратегических целей контрольно-надзорного органа, усложняющийся инструментарий управления рисками и его применение, механизмы определения и реализации стратегий и мер реагирования на риски, вопросы верификации наборов данных, применения автоматизированных систем сбора, обработки, хранения и проверки данных и их источников.

В отличие от первого уровня зрелости, фиксация и анализ случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям перестают быть самоцелью, но переходят в разряд неотъемлемой вспомогательной работы в рамках оценки рисков и осуществляются постоянно. Контрольно-надзорные органы, в первую очередь, сосредоточиваются на реализовавшихся событиях, которые повлекли или могут повлечь значительный ущерб защищаемым публично значимым благам. Результаты оценки риска становятся ключевым фактором организации и осуществления контрольных и профилактических мероприятий.

В частности, на втором уровне зрелости ведомственной системы управления рисками ведомства выявляют и анализируют существующие в подконтрольной сфере риски причинения вреда охраняемым законом ценностям, опираясь на ранее произошедшие события. Выявление и оценка новых и возникающих рисков пока еще не является обязательной характеристикой процесса управления рисками.

Работа с наиболее опасными рисками реализуется на системной основе: осуществляются полный анализ рисков, а также анализ причин их возникновения, сбор, обработка и анализ данных об ущербе вследствие этих рисков.

Все выявленные риски ранжируются по значимости.

Критерии риска актуализируются на основании результатов анализа и приоритизации рисков и отражают соответствующие уровням риска параметры подконтрольных субъектов (объектов). Для наиболее опасных рисков критерии учитывают, в том числе их причины. Качество критериев риска позволяет контролировать риски в условиях дифференцирования интенсивности плановых мероприятий по контролю (периодичность, продолжительность, глубина) и профилактике в зависимости от категорий риска подконтрольных субъектов (объектов).

Для реализации внеплановых мер реагирования контрольно-надзорные органы разрабатывают и используют индикаторы риска и иные предусмотренные законом инструменты, которые должны основываться на результатах анализа обстоятельств реализации событий, повлекших причинение ущерба охраняемым законом ценностям.

Для некоторых наиболее опасных рисков контрольно-надзорные органы сосредотачиваются на их упреждающем реагировании, обеспечиваемом не только применением качественно проработанных критериев и индикаторов риска, но также с помощью современных технологий (к примеру, использование «интернета вещей») и «классических» мер профилактики.

Изменение обязательных требований, инициированное в целях снижения рисков, должно быть обоснованным, в том числе с точки зрения положительного влияния на экономическое развитие в подконтрольной сфере.

Использование формальной статистической отчетности больше не может служить основанием для принятия решений по управлению рисками. В работе с данными на втором уровне зрелости делается упор на обеспечение качества, достоверности, объективности и достаточности данных.

В частности, важным условием принятия ведомством решений в рамках управления наиболее опасными рисками, в том числе по вопросам среднесрочного планирования, является их подтверждение достаточным объемом объективных и достоверных данных. С этой целью контрольно-надзорные органы осуществляют на постоянной основе сбор данных об ущербе в соответствии с утвержденными показателями результативности и эффективности.

В рамках межведомственного взаимодействия налажен регулярный обмен информацией о рисках и согласование карт (профилей) рисков.

Качественное развитие деятельности по управлению рисками становится возможным благодаря формированию начал ведомственной культуры управления рисками, рационализированному привлечению экспертов и аналитиков для помощи в реализации отдельных мероприятий в рамках управления рисками.

На данном уровне зрелости возрастает степень публичной открытости контрольно-надзорного органа. Речь идет уже не об односторонней связи с обществом, когда ведомства в основном только доносят ту или иную связанную с рисками информацию, а об определении референтных групп и налаживании с ними постоянного взаимодействия по поводу рисков. В частности, референтные группы должны быть вовлечены в обсуждение постановки целей, результатов деятельности, качества контрольных и профилактических мероприятий, актуальности и неизбыточности обязательных требований. Результаты такого обсуждения учитываются органом власти при принятии соответствующих решений и мер.

Глубина понимания значимости управления рисками, способов и методов его реализации обеспечивается преимущественно за счет проведения образовательных мероприятий, формализации функций в управлении рисками и переориентации системы мотивации.

Так, на втором уровне зрелости все сотрудники контрольно-надзорного органа, участвующие в управлении рисками, проходят обучение сообразно своему функционалу, по итогам которого они обладают необходимыми знаниями и навыками.

В положениях о каждом функциональном структурном и территориальном подразделении должна быть установлена их компетенция в области управлении рисками.

Материальное стимулирование высшего руководящего состава учитывает результаты по управлению рисками в вверенных им подразделениях, а материальное стимулирование сотрудников структурных подразделений учитывает результаты подразделений по управлению рисками.

В связи с общим углублением и формализацией работы с рисками очерчивается роль Коллегии контрольно-надзорного органа, которая утверждает миссию, цели и задачи ведомства и отчетность по их достижению.

**Третий («интегрированный») уровень зрелости**

Третий уровень зрелости ведомственной системы управления рисками характеризуется компетентностью органа власти в управлении рисками. С помощью имеющегося правового инструментария ведомства контролируют основные риски и с учетом степени технического прогресса предупреждают их, обеспечивая необходимую защиту охраняемым законом ценностям в условиях оптимальных ресурсных затрат и минимальной административной нагрузки на бизнес.

Планирование и организация всей деятельности контрольно-надзорного органа завязаны и соизмеряются со стратегическими целями и синхронизированными с ними миссией, целями и задачами ведомства. Риски рассматриваются ведомством как фактор принятия стратегических решений среднесрочного и долгосрочного характера. Пересмотр целевых значений осуществляется только в ключе повышения уровня безопасности охраняемых законом ценностей и не может повлечь увеличение уровня риска и ущерба в подконтрольной сфере, а также создавать барьеры для экономического развития.

На третьем уровне зрелости контрольно-надзорные органы должны наладить процесс управления основными рисками подконтрольной сферы, в том числе разработав обоснованные инструменты управления ими. Одним из главных показателей настроенного процесса риск-менеджмента является преимущественно упреждающее реагирование на выявленные риски, то есть – до того, как произойдут события, могущие повлечь причинение вреда охраняемым законом ценностям. Для контроля рисков и своевременного получения информации об их наличии все более широко применяются современные технологии, включая искусственный интеллект, «интернет вещей», промышленный «интернет вещей», анализ массива больших данных (Big Data).

Повышение результативности управления ключевыми рисками связано, в том числе с активированием контрольно-надзорными органами стратегического подхода и с совершенствованием соответствующего инструментария.

Теперь результаты комплексного анализа подконтрольной среды и глубокое понимание основных рисков подконтрольной сферы и их причин позволяют смотреть на риски в более широком контексте регулирования. Прежде чем точечно применять меры реагирования, контрольно-надзорные органы компетентно избирают наиболее оптимальные стратегии реагирования на риски (смягчение, избегание или передача риска) и выстраивают комплекс мер реагирования, опираясь на определенную стратегию.

Критерии риска актуализируются по результатам проведенного анализа причин рисков. Индикаторы риска уточняются с учетом углубления понимания подконтрольной среды, обстоятельств и причин реализации сопряженных с риском событий.

При этом плановые мероприятия по контролю направлены на стимулирование добросовестного поведения подконтрольных субъектов и не рассматриваются исключительно как способ воздействия на риск, порождаемый вследствие деятельности лиц, систематически нарушающих обязательные требования. Внеплановые мероприятия по контролю, в отличие от первых уровней зрелости ведомственной системы управления рисками, имеют не «карательный», а превентивный характер, и призваны предупредить риски и/или причинение вреда охраняемым законом ценностям.

На третьем уровне зрелости ведомственной системы управления рисками контрольно-надзорный орган также начинает работать с выявлением и оценкой новых и возникающих рисков, в том числе обусловленных развитием технологий в подконтрольной сфере, определенными параметрами деятельности подконтрольных субъектов (объектов), которые еще не были источниками и факторами реализации событий, повлекших причинение вреда охраняемым законом ценностям или создавшим такую угрозу.

Качество используемых для управления рисками данных подтверждено внешней экспертизой на предмет их необходимости, достаточности, репрезентативности и обеспечивается технически, в том числе с помощью перекрестного сравнения данных.

Данные и их источники достаточны и не избыточны. Ситуации, в которых контрольно-надзорным органам для реагирования на уже выявленные ключевые риски требуются новые типы данных, практически не встречаются, однако могут возникать ввиду действия определенных позитивных факторов, включая высокие темпы развития науки и техники.

В то же время для выявляемых новых и возникающих рисков контрольно-надзорные органы проделывают необходимую аналитическую работу по определению соответствующих этим рискам наборов данных, источников их своевременного получения, подтверждения качества наборов данных и т.п.

Переходит на более высокую ступень и культура управления рисками. Это проявляется, в частности, (1) в корректировании формата взаимодействия контрольно-надзорного органа с референтными группами и более четкой ориентацией ведомства на целевую аудиторию и получение обратной связи на предмет качества взаимодействия, (2) в качественном расширении спектра сотрудников контрольно-надзорного органа, прошедших обучение управлению рисками, (3) в закреплении знаний и навыков сотрудников в управлении рисками и подтверждение ими своей квалификации, (4) в прямой обусловленности системы индивидуального стимулирования и кадровых решений, в том числе эффективностью управления рисками.

Рационализация административных процессов, в том числе благодаря полной интеграции в них деятельности по управлению рисками и соответствующих функций сотрудников и структурных подразделений, способствует повышению эффективности управления рисками.

Специализируются и переходят на новый содержательный уровень функции Коллегии: она пересматривает и утверждает миссию, цели и задачи контрольно-надзорного органа, рассматривает достижение целей контрольно-надзорного органа и показателей резульативности и эффективности, факторы, влияющие на достижение и недостижение целей и показателей, одобряет стратегии реагирования на риски.

**Четвертый («продвинутый») уровень зрелости**

Четвертый уровень зрелости ведомственной системы управления рисками отличается не только высокой степенью контроля рисков со стороны органа власти и коренными преобразованиями в ценностно-культурной парадигме контрольно-надзорного органа, но и устойчивыми положительными изменениями в подконтрольной сфере, в определенной мере характеризующими ее как саморегулируемую систему.

Эти изменения означают, что в подконтрольной сфере достигнут и поддерживается с помощью предусмотренных законодательством механизмов приемлемый уровень риска и ущерба охраняемым законом ценностям, установлены четкие взаимосвязи между рисками и регулированием, а система обязательных требований стимулирует добросовестное поведение подконтрольных субъектов.

В свою очередь, целеполагание контрольно-надзорного органа находится на пике возможного развития: концентрация ведомств на достижении стратегических целей с необходимостью предполагает, в том числе комплексный анализ и оценку иных (наряду с контролем (надзором) или вместо него) механизмов регулирования подконтрольной сферы, которые помогут добиться еще большего уровня безопасности охраняемых законом ценностей, уравновешенного при этом устойчивым экономическим развитием

С операционной точки зрения, такой внешний эффект обеспечивается, в том числе за счет полной интеграции риск-менеджмента в текущую деятельность ведомства и концептуальной синхронизации этой деятельности со стратегическими целями регулируемой сферы общественных отношений. На данной стадии вся деятельность контрольно-надзорного органа, включая меры по изменению правового регулирования, разрешительную деятельность, контрольные и профилактические мероприятия, осуществляется на основе результатов оценки рисков.

На четвертом уровне зрелости методология работы с рисками усложняется. В частности, риски подконтрольной сферы выявляются, анализируются и приоритизируются, в том числе с использованием сценарного моделирования и планирования. Выявление рисков и реагирование на них, включая новые и возникающие риски, - упреждающие.

Комплексное знание и понимание рисков становится возможным, с одной стороны, в силу высокой и адекватной потребностям подконтрольной сферы и уровню развития науки и техники квалификации сотрудников контрольно-надзорного органа в части управления рисками, с другой – ввиду глубокого анализа подконтрольной сферы и постоянной обратной связи с подконтрольной средой, результаты которых используются для совершенствования методов и инструментов управлении рисками, с третьей – качеством, достаточным объемом данных, необходимых для управления рисками, и применением наиболее быстрых и эффективных способов сбора и обработки данных, в том числе с использованием предиктивной аналитики, искусственного интеллекта, «интернета вещей», промышленного «интернета вещей», на основе массива больших данных (BigData).

Корпоративная культура управления рисками достигла уровня, на котором все сотрудники контрольно-надзорного органа разделяют его цели деятельности по повышению уровня безопасности охраняемым законом ценностям и содействию экономическому развитию и понимают принципиальную значимость применения риск-ориентированного подхода для достижения этих целей, и осознают свой функциональный вклад в это.

Система индивидуального стимулирования всего кадрового состава учитывает результаты органа власти по достижению целей деятельности и личный вклад каждого сотрудника в достижение этих целей в зависимости от обязанностей, предусмотренных должностным регламентом.

Степень публичной открытости контрольно-надзорного органа повышается за счет его нацеленности на возможно полную открытость информации о рисках для ознакомления и обсуждения всеми заинтересованными лицами и на улучшение качества взаимодействия с референтными группами.

Задачей оптимизации административных процессов, организационной структуры и функционала сотрудников на масштабах всего органа власти является такое их состояние, которое положительно влияет на достижение целей повышения уровня безопасности охраняемым законом ценностей и содействия экономическому развитию.

2.3 Модель зрелости ведомственной системы управления рисками

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **I. ЦЕЛИ И ПЛАНИРОВАНИЕ** | | | | |
| *Характеристики элемента* | *Уровень 1* | *Уровень 2* | *Уровень 3* | *Уровень 4* |
|  | | | | |
| *1) планирование деятельности органа власти* | Вид контроля (надзора) обоснован наличием стратегической цели обеспечения безопасности охраняемых законом ценностей. | Стратегическая цель вида контроля (надзора) закреплена в документах стратегического планирования, миссия и задачи контрольно-надзорного органа синхронизированы со стратегической целью и зафиксированы, цели интерпретированы в показатели результативности и эффективности и их целевые значения. | Миссия, цели и задачи контрольно-надзорного органа, утвержденные показатели результативности и эффективности и их целевые значения полностью синхронизированы со стратегической целью вида контроля (надзора), корректируются во взаимосвязи с ней, а также направлены на содействие экономическому развитию | В подконтрольной сфере достигнут приемлемый уровень риска и ущерба охраняемым законом ценностям, соответствующий лучшим международным практикам.  Для повышения уровня безопасности охраняемых законом ценностей и содействия экономическому развитию проводится анализ вида контроля (надзора) и иных возможных механизмов регулирования и внедряются те из них, которые могут наилучшим образом обеспечить достижение целей подконтрольной сферы, в том числе наряду с отменой вида контроля (надзора). |
| *2) управление целями* | В контрольно-надзорном органе действует координационный орган, рассматривающий вопросы планирования и результатов управления рисками. | Координационный орган формулирует, а Коллегия утверждает миссию, цели, задачи контрольно-надзорного органа и рассматривает отчетность по их достижению. | Коллегия пересматривает и утверждает миссию, цели и задачи контрольно-надзорного органа, рассматривает достижение целей контрольно-надзорного органа и показателей, факторы, влияющие на достижение и недостижение целей и показателей, одобряет стратегии реагирования на риски. | Коллегия рассматривает стратегические вопросы управления рисками во взаимосвязи с достижением целей подконтрольной сферы и принимает решения, в том числе об изменении обязательных требований, о внедрении иных механизмов регулирования подконтрольной сферы и отмене вида контроля (надзора). |
| **II. ДАННЫЕ** | | | | |
| Характеристики элемента | Уровень 1 | Уровень 2 | Уровень 3 | Уровень 4 |
| *1)источники и качество* | Источники данных – преимущественно официальная статистическая отчетность и оперативно поступающая информация.  Качество данных, как правило, не проверяется. | Наборы данных, необходимых для управления рисками, достаточны. Однако не обеспечена на постоянной основе проверка качества данных. | Наборы данных подтверждены внешней экспертизой на предмет их необходимости, достаточности, репрезентативности.  Источники данных достаточны и не избыточны. | Внедрены автоматизированные механизмы сбора, хранения и обработки данных, в том числе с помощью современных цифровых инструментов. |
| *2) обоснование решений* | Решения контрольно-надзорного органа обоснованы данными, достаточными для решения задач операционного характера. | Решения контрольно-надзорного органа (от операционных до среднесрочного планирования) по наиболее опасным рискам обоснованы достаточным объемом достоверных и объективных данных. | Решения контрольно-надзорного органа (от операционных до стратегических) по основным рискам подконтрольной сферы обоснованы достаточным объемом достоверных и объективных данных, в том числе полученных на основе массива больших данных (BigData) | Все решения контрольно-надзорного органа по рискам подконтрольной сферы обоснованы, в том числе данными, полученными с помощью современных цифровых инструментов. |
| **III. ПРОЦЕСС УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ** | | | | |
| *1)идентификация, анализ и ранжирование рисков* | Процесс управления рисками не реализуется, вместе с тем выстраиваются его отдельные этапы и элементы. | Выстроен процесс управления наиболее опасными рисками, в том числе разработаны обоснованные инструменты управления ими. | Выстроен процесс управления основными рисками подконтрольной сферы, в том числе разработаны обоснованные инструменты управления ими. | Выявление рисков носит полностью упреждающий характер и обеспечивается, в том числе повсеместным использованием современных методов/инструментов интеллектуального контроля. |
| *2) реагирование на риски* | Реагирование на уже реализовавшиеся риски, повлекшие причинение вреда охраняемым законом ценностям. | Реагирование в основном на реализовавшиеся риски. Упреждающее реагирование на некоторые наиболее опасные риски, в первую очередь с использованием мер профилактики. | Преимущественно превентивное реагирование на основные риски подконтрольной сферы, без учета новых и возникающих рисков. | Упреждающее реагирование на все управляемые риски подконтрольной сферы, включая новые и возникающие. |
| **IV. ИНФРАСТРУКТУРА** | | | | |
| *1) регламентация управления рисками* | Нормативно-правовое регулирование позволяет определить и сформулировать целеполагание контрольно-надзорного органа, наладить процессы по обеспечению ведомства необходимыми и достаточными данными, реализовать основные этапы управления рисками. | Нормативно-правовое регулирование позволяет сбалансировать целеполагание контрольно-надзорного органа, обеспечить максимальное качество используемых данных, результативноcть и эффективность управление рисками. | Контрольно-надзорный орган действует в существующих нормативно-правовых рамках. Регулирование корректируется, в том числе с учетом развития технологий. | Контрольно-надзорный орган действует в существующих нормативно-правовых рамках. Регулирование корректируется, в том числе с учетом развития технологий. |
| *2) кадры* | Отдельные сотрудники контрольно-надзорного органа, участвующие в управлении рисками, прошли обучение управлению рисками. | Сотрудники контрольно-надзорного органа, участвующие в управлении рисками, прошли обучение управлению рисками, объем которого зависит от их функционала, и обладают знаниями, необходимыми для управления рисками. | Все сотрудники контрольно-надзорного органа прошли обучение управлению рисками, обладают знаниями и навыками, необходимыми для управления рисками в соответствии с их функционалом.    Все сотрудники контрольно-надзорного органа понимают, разделяют и содействуют в своей деятельности целям управления рисками. | Ключевые требования к сотрудникам контрольно-надзорного органа в части компетенций и психологического портрета формируются с помощью автоматизированных систем, в том числе на основе опыта национального и международного управления рисками и с учетом уровня развития технологий. |
| *3) экспертно- аналитическое сопровождение* | Эпизодическое, для реализации отдельных мероприятий, связанных с управлением рисками, использование экспертно-аналитического сопровождения. | Периодическое, для выстраивания процесса управления рисками,  использование экспертно-аналитического сопровождения. | Регулярное привлечение экспертной поддержки для организации и осуществления управления рисками. | На постоянной основе обеспечивается системное экспертно-аналитическое сопровождение управления рисками. |

2.4. Детализированная модель зрелости ведомственной системы управления рисками

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **I. ЦЕЛИ И ПЛАНИРОВАНИЕ** | | | | |
| *Характеристики элемента* | *Уровень 1* | *Уровень 2* | *Уровень 3* | *Уровень 4* |
|  | | | | |
| *1) планирование деятельности органа власти* | Стратегическая цель вида контроля (надзора) сформулирована в соответствии с определенными законодательством задачами контрольно-надзорных органов по обеспечению безопасности охраняемых законом ценностей.  Стратегическая цель вида контроля (надзора) обсуждена и поддержана экспертным сообществом.  В публичной декларации целей и задач контрольно-надзорного органа определены соответствующие стратегической цели миссия, цели и задачи контрольно-надзорного органа. | Миссия, цели и задачи контрольно-надзорного органа формализованы и преобразованы в утвержденных показателях результативности и эффективности.  Утвержденные показатели результативности дифференцированы по выявленным наиболее опасным рискам.  Контрольные и профилактические мероприятия осуществляются в соответствии с целями и задачами контрольно-надзорного органа и – для наиболее опасных рисков – на основе результатов оценки рисков.  По наиболее опасным межведомственным рискам устанавливаются межведомственные цели  Референтные группы вовлечены в обсуждение постановки целей, результатов деятельности, качества реагирования на риски, актуальности и неизбыточности обязательных требований. | Пересмотр целевых значений обусловлен повышением уровня безопасности охраняемых законом ценностей и не может повлечь увеличение уровня риска и ущерба в подконтрольной сфере, а также создавать барьеры для экономического развития.  Утвержденные показатели результативности и эффективности дифференцированы по всем выявленным основным рискам подконтрольной сферы.  Планирование и организация деятельности контрольно-надзорного органа основаны на долгосрочных целях контрольно-надзорного органа.  Контрольные и профилактические мероприятия осуществляются в соответствии с долгосрочными целями контрольно-надзорного органа и на основе результатов оценки рисков.  Межведомственные цели по межведомственным рискам интерпретированы в межведомственные показатели результативности и эффективности.  На системной основе осуществляется  взаимодействие с референтными  группами, в том числе в целях обмена информацией о рисках. Взаимодействие ведется в лаконичной,  понятной и доступной для целевой аудитории форме. | Цели и задачи вида контроля (надзора) сформулированы и интерпретированы в показатели результативности и эффективности и их целевые значения с учетом необходимости содействия экономическому развитию.  Утвержденные показатели результативности и эффективности дифференцированы по выявленным основным причинам основных рисков подконтрольной сферы.  Деятельность контрольно-надзорного органа (включая изменение правового регулирования, разрешительную деятельность, контрольные и профилактические мероприятия) осуществляется на основе результатов оценки рисков и ущерба.  Качество взаимодействия контрольно-надзорного органа с референтными группами положительно оценивается ими. |
| *2) управление целями* | В контрольно-надзорном органе сформирован и действует координационный орган (рабочая группа, совет, комиссия), рассматривающий вопросы планирования и результатов управления рисками.  В деятельности координационного органа на постоянной основе принимают участие представители референтных групп, экспертного сообщества.  Референтные группы на постоянной основе информируются (в том числе путем размещения соответствующей информации в открытом доступе) по вопросам постановки целей, характера и результатов деятельности контрольно-надзорного органа в части снижения ущерба охраняемым законом ценностям. | Координационный орган согласует показатели результативности и эффективности и их целевые значения в части соответствия миссии, целям и задачам контрольно-надзорного органа, а также, с точки зрения взаимосвязанности с выявленными наиболее опасными рисками.  Коллегия обсуждает наиболее опасные риски, факторы, влияющие на их возникновение, и возможные меры реагирования.  Коллегия проводит совместные заседания с другими контрольно-надзорными органами по обсуждению межведомственных рисков.  Контрольно-надзорные органы размещают в открытом доступе информацию об утвержденных показателях результативности и эффективности, а также публично отчитываются о достижении/недостижении целевых значений показателей результативности и эффективности, в том числе в контексте управления наиболее опасными рисками. | Коллегия пересматривает и утверждает миссию, цели и задачи контрольно-надзорного органа, рассматривает достижение целей контрольно-надзорного органа и показателей, факторы, влияющие на достижение и/или недостижение целей и показателей, одобряет стратегии реагирования на риски.  Управление рисками рассматривается как фактор определения долгосрочных целей контрольно-надзорного органа .  Коллегия согласует показатели результативности и эффективности и их целевые значения в части соответствия миссии, целям и задачам контрольно-надзорного органа, а также, с точки зрения взаимосвязанности с выявленными основными (управляемыми) рисками.  Контрольно-надзорные органы размещают в открытом доступе информацию об утвержденных показателях результативности и эффективности, а также публично отчитываются о достижении/недостижении целевых значений показателей результативности и эффективности, в том числе в контексте управления рисками. | Коллегия формализует и актуализирует целеполагание контрольно-надзорного органа, рассматривает вопросы достижения/недостижения целей, в том числе результативности применяемых стратегий реагирования на риски, принимает решения об изменении обязательных требований.    Коллегия рассматривает стратегические вопросы управления рисками подконтрольной сферы, с точки зрения обеспечения наибольшей безопасности охраняемых законом ценностей: для основных рисков подконтрольной сферы она анализирует иные возможные механизмы регулирования и при наличии подтвержденных данных принимает решение о внедрении таких механизмов, в том числе вместе с отменой вида контроля (надзора).  Любая информация о рисках и их предотвращении, не относящаяся к охраняемой законом тайне, открыта и доступна для ознакомления и обсуждения всеми заинтересованными лицами. |
| **II. ДАННЫЕ** | | | | |
| Характеристики элемента | Уровень 1 | Уровень 2 | Уровень 3 | Уровень 4 |
| *1)источники и качество* | По итогам проведенной инвентаризации данные и их источники упорядочены, исключены избыточные, определены типы недостающих данных и источники их получения.  В рамках межведомственного взаимодействия осуществляется обмен сведениями, имеющимися в распоряжении других органов. | Используемые данные - не от первоисточников.  Качество данных проверяется ситуативно в «ручном режиме».  Определены наборы собираемых данных, необходимых для управления рисками.  Обеспечены однократность ввода, невозможность изменения ранее подтвержденных данных, автоматизированное хранение и обработка данных.  В рамках межведомственного взаимодействия осуществляется обмен информацией о рисках, межведомственное согласование профилей (карт) рисков. | Массивы больших данных (BigData) используются в качестве одного из источников данных.  Проведена автоматизация сбора и учета необходимых данных.  Качество данных обеспечивается, в том числе перекрестных сравнением.  Разработаны и применяются механизмы постоянного совершенствования точности, достоверности и полезности используемых данных.  В рамках межведомственного взаимодействия осуществляется совместная эксплуатация информации о межведомственных рисках. | Сбор данных по наиболее опасным рискам проводится с помощью «интернета вещей», промышленного «интернета вещей».  Обработка данных осуществляется, в том числе с помощью технологий искусственного интеллекта и анализа массива больших данных (BigData).  В рамках межведомственного взаимодействия осуществляется централизованный̆ процесс управления информацией о национальных рисках.  Обеспечена согласованность источников данных между различными ведомствами. |
| *2) обоснование решений* | При принятии решений контрольно-надзорные органы руководствуются преимущественно статистической информацией, количественно характеризующей контрольно-надзорную деятельность, и оперативно поступающей информацией.  Данные не охватывают всю подконтрольную сферу, в том числе в части сведений об уровне и характере ущерба охраняемым законом ценностям, характеристиках подконтрольных субъектов (объектов). | При принятии решений контрольно-надзорные органы руководствуются информацией, качественно характеризующей контрольно-надзорную деятельность.  Данные относятся ко всей подконтрольной сфере и отражают характеристики подконтрольной среды, в том числе уровень ущерба, причины реализации рисков, типизацию подконтрольных субъектов (объектов), наиболее часто встречающиеся нарушения обязательных требований, следствием которых было причинение вреда охраняемым законом ценностям, и т.п., и соответствующие данные в совокупности могут служить безусловным основанием принятия решения.  Достоверность и объективность данных обеспечивается их верифицируемостью. | Все данные, обосновывающие решения контрольно-надзорного органа, достоверны, объективны и успешно прошли внешний анализ. | Все решения контрольно-надзорного органа по рискам подконтрольной сферы в зависимости от характеристик риска обоснованы, в том числе метаданными, результатами предиктивной аналитики, данными, полученными с помощью «интернета вещей», промышленного «интернета вещей», в результате анализа массива больших данных (BigData), а также по итогам обработки данных с помощью искусственного интеллекта. |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **III. ПРОЦЕСС УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ** | | | | |
| *1)идентификация, анализ и ранжирование рисков* | Выявлены наиболее опасные риски подконтрольной сферы, основанные на ранее произошедших событиях, повлекших причинение вреда охраняемым законом ценностям.  Проанализирована подконтрольная среда, в том числе определены основные источники возникновения событий, вследствие которых причиняется вред охраняемым законом ценностям; собрана и ранжирована информация о характеристиках подконтрольных субъектов (объектов), влияющих на причинение вреда охраняемым законом ценностям.  Сформирован исчерпывающий перечень объектов (субъектов) контроля (надзора).  Каждому подконтрольному субъекту (объекту) присвоена соответствующая ему категория риска (класс опасности).  Учитывается причиненный ущерб охраняемым законом ценностям, выявляются и анализируются основные обстоятельства его возникновения.  Утвержденные критерии риска основаны на результатах анализа обстоятельств причиненного ущерба охраняемым законом ценностям. | Выявлены, проанализированы и приоритизированы все риски подконтрольной сферы, основанные на ранее произошедших событиях, повлекших причинение вреда охраняемым законом ценностям.  Контрольно-надзорный орган учитывает ущерб по утвержденным показателям результативности и эффективности.  Выявляются и анализируются причины наиболее опасных реализовавшихся рисков.  Причины наиболее опасных рисков определены и проанализированы. Выявлены те причины, на которые можно воздействовать с помощью контрольно-надзорной деятельности. Для «неуправляемых» причин рисков проанализированы, определены пути их устранения.  Критерии риска актуализированы на основании результатов анализа и приоритизации рисков и отражают соответствующие уровням риска параметры подконтрольных субъектов (объектов).  Для наиболее опасных рисков критерии риска учитывают также причины их реализации.  В случае применения внеплановых мер реагирования утверждены и используются индикаторы риска и/или иные предусмотренные законом аналогичные инструменты, основанные на результатах анализа обстоятельств реализации событий, повлекших причинение вреда охраняемым законом ценностям.  Эпизодически проводится мониторинг и анализ состояния подконтрольной среды, в том числе на предмет выявления в деятельности подконтрольных субъектов (объектов) новых параметров (например, использование новых технологий производства), применение которых может привести к возникновению событий, влекущих причинение вреда охраняемым законом ценностям.  Реестр подконтрольных субъектов (объектов) периодически актуализируется. | Выявлены, проанализированы и приоритизированы все основные риски подконтрольной сферы, основанные на ранее произошедших событиях, в том числе не повлекших причинение вреда охраняемым законом ценностям.  Выявляются и учитываются новые, ранее не реализованные риски.  Выявлены, проанализированы и ранжированы по значимости причины основных рисков, в том числе не повлекших причинение ущерба охраняемым законом ценностям.  Для основных рисков сформированы планы реагирования, включающие обоснование и порядок реализации стратегий и мер реагирования.  Критерии риска актуализированы на основании результатов анализа и ранжирования причин рисков.  Индикаторы риска и иные инструменты внепланового реагирования основаны на результатах анализа обстоятельств реализации рисков, в том числе не повлекших причинение вреда охраняемым законом ценностям, и комплексного анализа подконтрольной среды.    Проводится мониторинг и анализ состояния подконтрольной среды, в том числе на предмет выявления в деятельности подконтрольных субъектов (объектов) новых параметров, применение которых может привести к возникновению рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.  Реестр подконтрольных субъектов (объектов) актуализируется на постоянной основе. | Все риски подконтрольной сферы, включая новые и возникающие риски, выявлены, проанализированы и приоритизированы, в том числе с использованием сценарного моделирования и планирования и являются основой деятельности контрольно-надзорного органа.  Реестр подконтрольных субъектов (объектов) актуализируется автоматически с помощью единой информационной среды органов государственной власти. |
| *2) реагирование на риски* | Плановые проверки проводятся в зависимости от распределения субъектов (объектов) по категориям риска.  Мероприятия по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами проводятся на основании заданий, сформированных в зависимости от распределения субъектов (объектов) по категориям риска.  Реализуются предусмотренные законом профилактические меры «массового» характера, которые учитывают распределение субъектов (объектов) по категориям риска.  Внеплановые проверки, инициируемые на основании мотивированного представления должностного лица контрольно-надзорного органа, проводятся только в случае наличия подтвержденных данных о причинении или реальной угрозе причинения вреда охраняемым законом ценностям.  Исключены случаи проведения внеплановых проверок на основании поступления в ведомство информации о нарушении обязательных требований без проведения предварительной проверки. | Для наиболее опасных реализовавшихся рисков организация и проведение плановых мероприятий по контролю и профилактике осуществляются в зависимости от распределения субъектов (объектов) по категориям риска, и такие мероприятия адресованы подконтрольным субъектам (объектам) с высоким уровнем риска.  По факту причинения вреда охраняемым законом ценностям или в связи с наличием обстоятельств, объективно свидетельствующих об угрозе причинения вреда охраняемым законом ценностям, проводятся внеплановые мероприятия по контролю.  Ведется мониторинг и анализ применения критериев и индикаторов риска и/или иных предусмотренных законом аналогичных инструментов на предмет их влияния на снижение масштаба и объема вреда, причиняемого охраняемым законом ценностям.  Проведен комплексный анализ системы обязательных требований в подконтрольной сфере на предмет выявления избыточных и дублирующих обязательных требований; по итогам анализа контрольно-надзорным органом подготовлены проекты необходимых изменений и обеспечено корректирование правового регулирования. | Для устранения «неуправляемых» причин рисков предприняты необходимые меры, в том числе внесены изменения в обязательные требования.  В рамках каждой стратегии реагирования проведен анализ возможных мер реагирования, снижающих вероятность реализации риска, и выбраны те, применение которых требует неизбыточных ресурсных затрат контрольно-надзорного органа и влечет минимальную административную и финансовую нагрузку на подконтрольных субъектов.  Плановые мероприятия по контролю направлены на стимулирование добросовестного поведения подконтрольных субъектов.  Ведется мониторинг и анализ применения критериев и индикаторов риска, стратегий и мер реагирования на предмет их влияния на снижение масштаба и объема вреда, причиняемого охраняемым законом ценностям.  По итогам комплексного анализа системы обязательных требований в подконтрольной сфере на предмет выявления малозначимых и неэффективных обязательных требований обеспечено необходимое корректирование правового регулирования. | Для видов контроля с «массовыми» рисками, связанными с действием социокультурных факторов, выстроена система реагирования на риски, исключающая случаи причинения значительного вреда охраняемым законом ценностям.  Стратегии, меры реагирования на риски дифференцированы в зависимости от рисков и особенностей подконтрольной сферы.  Изменения нормативного регулирования и меры реагирования направлены на стимулирование добросовестного поведения подконтрольных субъектов.  Все обязательные требования подконтрольной сферы основаны на причинах основных рисков. |
| **IV. ИНФРАСТРУКТУРА** | | | | |
| *1) регламентация управления рисками* | Положения законодательства, включая соответствующие им подзаконные нормативные правовые акты, позволяют определить и сформулировать целеполагание контрольно-надзорного органа, осуществлять сбор, обработку и хранение необходимых данных, в том числе по ущербу, проверять и обеспечивать качество данных на уровне контрольно-надзорного органа, выявлять, анализировать и ранжировать риски, утверждать критерии, индикаторы риска, реагировать на риски с помощью предусмотренных законодательством инструментов, включая применяемые в рамках межведомственного взаимодействия.  Вид контроля урегулирован федеральным законом, положением о виде контроля (надзора) и административным регламентом.  В положении о виде контроля (надзора) отражены все меры реагирования на риски в рамках контрольной и профилактической деятельности контрольно-надзорного органа.  В административном регламенте (или в ином предусмотренном законом аналогичном документе содержится описание ключевых административных процессов, связанных с управлением рисками.  Подзаконным нормативным правовым актом урегулированы вопросы сбора, обработки, верификации данных.  Ведомственным нормативным правовым актом определены функции и полномочия структурных подразделений и сотрудников контрольно-надзорного органа в части управления рисками. | Положения законодательства, включая подзаконные нормативные правовые акты, позволяют верифицировать наборы данных, в том числе с помощью внешней экспертизы, применять автоматизированные системы сбора, обработки, хранения и проверки данных и их источников, проводить анализ массива больших данных (Big Data) и применять его результаты в качестве источника сведений, необходимых для управления рисками, определять наиболее оптимальные и реализовывать стратегии и меры реагирования на риски.  Все административные процессы, включая вертикальное и горизонтальное распределение ролей, обмен информацией и принятие решений, формализованы и описаны с учетом долгосрочных целей контрольно-надзорного органа и включают в себя управление рисками. | Положения законодательства, включая подзаконные нормативные правовые акты, в части управления рисками корректируются, в том числе с учетом лучших мировых практик, а также обеспечивая возможность применения современных цифровых инструментов «интеллектуального» контроля.  б | Положения законодательства, включая подзаконные нормативные правовые акты, в части управления рисками корректируются, в том числе с учетом лучших мировых практик, а также обеспечивая возможность применения современных цифровых инструментов «интеллектуального» контроля. |
| *2) кадры* | Определены сотрудники контрольно-надзорного органа, участвующие в организации и непосредственном осуществлении процесса управления рисками, включая необходимую аналитическую работу.  Данные сотрудники ознакомлены и подтвердили знание и понимание основ управления рисками в соответствии с настоящим Стандартом.  Ряд руководителей ведомства прошли обучение настоящему Стандарту.  Кадровые решения по указанным сотрудникам учитывают результаты управления рисками | В положениях о структурных подразделениях, и о территориальных органах определены их функции по управлению рисками.  Для сотрудников контрольно-надзорного органа, участвующих в управлении рисками, организовано и проведено обучение организации и реализации процесса управления рисками, включая методологию процесса и разработку и применение инструментов управления рисками.  Выстроена система постоянного получения внешних консультаций по сложным методологическим и методическим вопросам.  Утверждены образовательные программы повышения навыков и компетенций по управлению рисками для сотрудников.    Материальное стимулирование высшего руководящего состава учитывает результаты по управлению рисками в вверенных им подразделениях.  Материальное стимулирование сотрудников структурных подразделений учитывает результаты подразделений по управлению рисками. | Функциональные обязанности по управлению рисками, а также индивидуальные ключевые показатели эффективности содержатся в должностных регламентах сотрудников.  Обучение управлению рисками прошли, в том числе сотрудники непрофильных подразделений ведомства, включая кадровое и финансовое подразделения, исходя из их функционала.  Сотрудники контрольно-надзорного органа, участвующие в управлении рисками, подтвердили квалификацию в зависимости от своего функционала.  Сформирована ведомственная база знаний по управлению рисками, открытая для всех сотрудников контрольно-надзорного органа.  Система индивидуального стимулирования и кадровых решений руководящего состава контрольно-надзорного органа, а также ключевых сотрудников, участвующих в управлении рисками, учитывает эффективность управления рисками. | В контрольно-надзорном органе внедрена автоматизированная система управления компетенциями, в том числе формирующая ключевые требования к сотрудникам контрольно-надзорного органа.  В контрольно-надзорном органе на системной основе функционирует передача навыков и компетенций по управлению рисками, включая институт наставничества, обмен лучшими практиками, библиотеки знаний и т.п.  Система индивидуального стимулирования кадрового состава учитывает:  1) результаты контрольно-надзорного органа по достижению целей деятельности;  2) личный вклад каждого сотрудника в достижение этих целей в зависимости от обязанностей, предусмотренных должностным регламентом. |
| *3) экспертно- аналитическое сопровождение* | Экспертно-аналитическое сопровождение используется, в том числе для участия в определении целей вида контроля (надзора), в анализе подконтрольной среды, в выявлении рисков, разработке критериев риска, в определении наборов данных, необходимых для управления рисками. | Экспертно-аналитическое сопровождение используется, в том числе для участия в анализе, формализации, синхронизации и преобразовании в показатели результативности и эффективности целеполагания контрольно-надзорного органа, в анализе источников и наборов данных, в проработке и реализации вспомогательных и ключевых этапов процесса управления рисками, в анализе обязательных требований подконтрольной сферы, в разработке образовательных программ по управлению рисками для сотрудников контрольно-надзорного органа. | Экспертно-аналитическое сопровождение используется, в том числе для участия во внешней экспертизе используемых данных, в анализе массивов больших данных (BigData), выявлении новых и возникающих рисков, определении стратегий реагирования на риски. | Экспертно-аналитическое сопровождение используется, в том числе для участия в предиктивном анализе, для работы с применением искусственного интеллекта и иных современных цифровых инструментов.  Эксперты принимают участие в анализе проектов стратегических решений по управлению рисками. Коллегия учитывает позицию экспертов при принятии решений. |

Список источников

1. ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010—2011 «Менеджмент риска. Методы оценки риска».
2. Международный стандарт ИСО 31000-2018 «Менеджмент риска. Руководство».
3. Нассим Николас Талеб. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М., 2018.
4. Сидоренко А., Демиденко Е., Как создать ценность для бизнеса от риск-менеджмента 2.0, <https://risk-academy.ru/> .
5. Сводный отчет о внедрении риск-ориентированного подхода по итогам 2017 года // <http://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/512> .
6. Управление рисками в системах нормативного регулирования, Европейская экономическая комиссия Организации Объединённых Наций, 2014 // <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/WP6_ECE_TRADE_390R.pdf> .
7. Khwaja M. S., Awasthi R., Loeprick J., Risk-Based Tax Audits: Approaches and Country Experiences , The World Bank, 2011.
8. Aven T. (2016), «Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation», European Journal of Operational Research 253 (2016) 1–13.
9. Blanc, F.O.M. (2016), From chasing violations to managing risks : origins, challenges and evolutions in regulatory inspections, <http://hdl.handle.net/1887/44710> .
10. Delivering Government Solutions in the 21st Century: Reform Plan and Reorganization Recommendations, 2017, http:// [www.whitehouse.gov/omb/management/GovReform](http://www.whitehouse.gov/omb/management/GovReform) .
11. Risk-Based Method for Prioritizing CGMP Inspections of Pharmaceutical Manufacturing Sites — A Pilot Risk Ranking Model, Department of Health and Human Services U.S. Food and Drug Administration, 2014.
12. Robert B. Wallace, Maria Oria, Enhancing Food Safety: The Role of the Food and Drug Administration, The National Academies Press, 2010.

1. О текущем состоянии внедрения риск-ориентированного подхода см., например, подготовленный Минэкономразвития России Сводный отчет о внедрении риск-ориентированного подхода по итогам 2017 года // <http://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/512> [↑](#footnote-ref-1)
2. Пример взят из публикации «Управление рисками в системах нормативного регулирования», подготовленной Европейской экономической комиссией Организации Объединённых Наций, 2014 г. // <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/WP6_ECE_TRADE_390R.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Структура риска приведена в соответствии с пунктом 3.1 Международного стандарта ИСО 31000-2018 «Менеджмент риска - Руководство». [↑](#footnote-ref-3)
4. Базовые элементы управления рисками даны в соответствии со схемой процесса управления рисками, предусмотренной разделом 6 Международного стандарта ИСО 31000-2018 «Менеджмент риска - Руководство», адаптивно применительно к деятельности контрольно-надзорных органов [↑](#footnote-ref-4)
5. Пример взят из публикации «Управление рисками в системах нормативного регулирования», подготовленной Европейской экономической комиссией Организации Объединённых Наций, 2014 г. // <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/WP6_ECE_TRADE_390R.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. См., например, описание основных методов выявления рисков в ГОСТ Р ИСО/МЭК 31010—2011 «Менеджмент риска. Методы оценки риска». [↑](#footnote-ref-6)
7. Пример взят из публикации «Управление рисками в системах нормативного регулирования», подготовленной Европейской экономической комиссией Организации Объединённых Наций, 2014 г. // <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/WP6_ECE_TRADE_390R.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. *Нассим Николас Талеб*. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М., 2018. [↑](#footnote-ref-8)
9. Подробнее о содержании методов см., например: Risk-Based Tax Audits: Approaches and Country Experiences / M. S. Khwaja, R. Awasthi, J. Loeprick [↑](#footnote-ref-9)