

**Ульянов А. Д.**, доцент кафедры организации деятельности ОВД, кандидат юридических наук, доцент  
(Академия управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация)

### **Возможности риск-ориентированного подхода как инструмента совершенствования ведомственного контроля в органах внутренних дел**

*Аннотация.* Одним из основных условий повышения результативности органов государственного управления, а также их деятельности является поддержание высокого уровня контроля и исполнительской дисциплины служащих. В статье рассматриваются использование риск-ориентированного подхода в контроле деятельности органов внутренних дел.

*Ключевые слова:* мировой опыт, риск-ориентированный подход, контрольно-надзорная деятельность, ведомственный контроль, органы внутренних дел.

Роль контроля усиливается по мере увеличения масштабности задач, стоящих перед обществом, а также усложнения самой общественной жизни. В. В. Путин в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации обратил особое внимание на проблему контроля. Он отметил: «...Все очевидно и главные проблемы... это низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного современного госуправления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной» [1]. Глава государства заострил внимание на том, что составной частью новой модели госуправления должен стать принцип повсеместного внедрения новых форм и методов контроля, и далее продолжил: «Контроль — это, безусловно, важнейшая функция государства. Но неприемлемо, когда показателем деятельности контрольных органов служит не результат, а просто число проверок, классическая «палочная» система. Необходимо ввести публичную отчетность контрольно-надзорных органов об итогах проверок, а также о затраченных на их проведение финансовых и людских ресурсах, и сразу будет видно, какая проверка чего стоит, и вообще нужна ли она была» [2].

Одним из основных условий повышения результативности органов государственного управления, а также их деятельности является поддержание высокого уровня контроля и исполнительской дисциплины служащих. Как подчеркнул В. В. Путин в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, «если справимся с неорганизованностью и безответственностью, с привычкой «закапывать в бумагах» исполнение принятых решений. Хочу, чтобы все понимали: в нынешних условиях — это не просто тормоз на пути развития России. Это прямая угроза ее безопасности» [3].

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. глава государства отметил, что «...Контрольная работа нужна, но работа по изменению принципов деятельности контрольно-надзорных структур должна быть продолжена» [4]. Данное обстоятельство совсем недавно еще раз было подчеркнуто на высшем уровне государственного строительства. Выступая на заседании президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 19 октября 2016 г., председатель правительства РФ Д. А. Медведев назвал «устрашающим» количество контрольных органов в современной России. По его мнению, «...только на федеральном уровне у нас 40 надзорных инстанций. По всей стране на региональном и муниципальном уровне 10 тыс. органов контроля (цифра, конечно, устрашающая) и около 100 тыс. инспекторов, которые этим занимаются». Премьер-министр добавил, что «...надзорная деятельность из средства поддержания законности в целом ряде случаев стала инструментом давления на различные общественные среды» [5]. Результатом заседания стало решение по подготовке приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». В нем предложено «...руководителям федеральных органов исполнительной власти, в том числе системы МВД России – участников реализации приоритетной программы обеспечить

личное руководство работой по подготовке и последующей реализации ведомственных проектов в рамках приоритетной программы в соответствии с решениями проектного комитета» [6].

Необходимо обратить внимание на План мероприятий («Дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 – 2017 годы [7]. Реализация этого плана направлена на повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе посредством внедрения в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода, в основном в сфере хозяйственной деятельности.

Тем не менее, основные позиции инновационного подхода заслуживают пристального изучения. Дело в том, что одним из факторов повышения эффективности государственного управления через оптимизацию контрольно-надзорной функции государства является переход при организации и осуществлении мероприятий по контролю к использованию риск-ориентированного подхода, который используется в большинстве развитых стран мира. Мировая практика свидетельствует об активном использовании методов оценки риска в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной работы уполномоченных органов исполнительной власти. Его применение позволяет сократить общее количество проверок от 30 до 90 процентов, а отдельные категории хозяйственной деятельности и вовсе освободить от необходимости прохождения плановых проверок.

В программу заложены базовые подходы к способам и формам достижения целей, связанных с контрольно-надзорной деятельностью:

- внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- создание системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;
- исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований;
- внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;
- внедрение системы предупреждения, мониторинга и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;
- создание и внедрение комплексной модели информационного обеспечения и систем автоматизации контрольно-надзорной деятельности;
- повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

В Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 01.05.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [8] введена новая статья 8.1. «Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)» и дано его определение как метода организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением юридического лица к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности [9].

Исходя из международных требований, в органах полиции должны иметь место системы контроля для оценки выполнения работы их сотрудниками. Демократические основы полицейской деятельности требуют постоянного контроля качества услуг, предоставляемых общественности [10]. Следует обратить внимание на формулировку основных положений, изложенных в ст. 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов 1 января 1977 г., где

в ст. 1 указывается: «Контроль — не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности... на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем» [11].

Применительно к органам внутренних дел возможности риск-ориентированного подхода вполне могут быть реализованы при инспектировании — форме ведомственного контроля, которая включает в себя комплекс мер по установлению фактического положения дел, изучению, проверке, оценке состояния и результатов деятельности органов внутренних дел, выработке мер по повышению её эффективности. В соответствии с Инструкцией по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности органов внутренних дел Российской Федерации «...деятельность территориального органа МВД России подлежит плановой проверке не реже одного раза в три года» [12]. Иными словами, вне зависимости от оперативной обстановки (сложной, стабильной, благоприятной) в зоне ответственности территориальных органов МВД России инспектирование поставлено на плановую основу.

При использовании риск-ориентированного подхода допустима переориентация контрольной деятельности на проблематику повышенного риска, когда проверочные действия инспекторского аппарата дифференцированы в соответствии со сложностью криминальной ситуации, взвешенной оценкой угроз общественной безопасности, т. е. реальной прямой или косвенной вероятности нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина, материальным и духовным ценностям общества. Это дает возможность минимизации плановых проверок для подразделений, работающих в условиях низкого риска, и сокращения частоты проверок для стабильно работающих подконтрольных подразделений ОВД (направлений оперативно-служебной деятельности).

Оптимизация числа проверок и объема задействованных для их проведения ресурсов благоприятно скажутся на общем сокращении избыточных административных издержек и повышении результативности ведомственного контроля, повышении эффективности использования материальных, финансовых и человеческих ресурсов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что приоритетными направлениями совершенствования ведомственного контроля являются неуклонное следование установкам главы государства на поиск и внедрение новых форм и методов контроля. Одним из направлений повышения эффективности ведомственного контроля становится изменение принципов деятельности контрольных структур. Заслуживает внимания и научного изучения внедренный в практику риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности органов государственного управления, в основу которого заложены идеи создания системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований; исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований; внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов; внедрение системы предупреждения, мониторинга и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности; создание и внедрение комплексной модели информационного обеспечения и систем автоматизации контрольно-надзорной деятельности; повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

## ТҮЙІН

Мақалада ішкі істер органдарының қызметін бақылауға тәуекелге бағдарланған тәсіл қолданылған.

---

### Список использованной литературы:

1. Путин В. В. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2012 г. [http:// www.kremlin.ru/events/ president/news/17118](http://www.kremlin.ru/events/president/news/17118) (дата обращения — 26.04.17).
2. Там же.
3. Путин В. В. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 г. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171774/#](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171774/#). (дата обращения — 20.04.17).
4. Путин В. В. Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. [http://www.kremlin.ru/events/ president/news/19825](http://www.kremlin.ru/events/president/news/19825) (дата обращения — 26.04.17).
5. <http://info.tatcenter.ru/news/166187/>
6. О решениях по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 19 октября 2016 г. (протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 19 октября 2016 года № 8). [http://government.ru/orders/ selection/401/25106/](http://government.ru/orders/selection/401/25106/) (дата обращения — 12.03.17.)
7. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р.
8. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079/58672404e5897f38d20be06de33c4570c75d2897/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/58672404e5897f38d20be06de33c4570c75d2897/) (дата обращения — 26.04.17).
9. Положения данного документа (в редакции Федерального закона от 13.07.2015 г. № 246-ФЗ) в части риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) применяются с 1 января 2018 года.
10. Пункт 120 Руководства по демократическим основам полицейской деятельности (ОБСЕ, май 2008 г.). — Вена, 2008. 2 изд. <http://www.osce.org/policing>. (дата обращения — 19.04.17).
11. <http://www.ach.gov.ru/ru/international/lims kay/>(дата обращения — 26.04.17).
12. Пункт 11 Инструкции по организации и проведению инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (Приложение № 4 к приказу МВД России от 03.02.2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации (в ред. приказов МВД России от 23.09.2015 г. № 931, от 23.12.2015 г. № 1225, от 13.02.2017 г. № 61). <http://www.consultant.ru/> (дата обращения — 18.07.17)